

Ciudades Inclusivas, Sostenibles e Inteligentes (CISI)

Planificación urbanística en tiempos de pandemia

Cambios en cuatro ciudades latinoamericanas

Mariana Levy Piza Fontes
Alexandre Fontenelle-Weber
Débora Ungaretti
Natalia Valencia



**COVID-19
RESPUESTA**



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Planificación urbanística en tiempos de pandemia

Cambios en cuatro ciudades latinoamericanas

Mariana Levy Piza Fontes
Alexandre Fontenelle-Weber
Débora Ungaretti
Natalia Valencia



Este documento fue preparado por Mariana Levy Piza Fontes, Consultora de la Unidad de Asentamientos Humanos, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la ayuda de Alexandre Fontenelle-Weber, Débora Ungaretti y Natalia Valencia, en el ámbito del proyecto "Ciudades inclusivas, sostenibles e inteligentes en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe". El documento ha sido elaborado bajo la supervisión técnica de Bruno Lana, Oficial de Asuntos Económicos, y Claudia Acosta, Consultora, ambos de la mencionada División. El proyecto es ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, como parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ.

Las opiniones expresadas en este documento, que es traducción de un texto original en portugués que no fue sometido a edición formal, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/118
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00602

Esta publicación debe citarse como: M. Levy Piza Fontes y otros, "Planificación urbanística en tiempos de pandemia: cambios en cuatro ciudades latinoamericanas" *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/118), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. La estructura normativa nacional y el papel de los municipios en la política urbana	9
II. Revisión de los planes de ordenamiento territorial durante la pandemia	13
A. São Paulo	14
B. Ciudad de México	15
C. Buenos Aires.....	16
D. Bogotá	17
E. Situación actual y futuro de los planes de ordenamiento territorial en América Latina.....	18
III. Cambios en las normas de parcelación, uso y ocupación del suelo durante la pandemia	21
A. Recalificación y reconversión del uso de inmuebles urbanos	21
1. São Paulo	22
2. Ciudad de México	23
3. Buenos Aires.....	24
4. Bogotá	24
B. Cambios legislativos específicos sobre parcelación, uso y ocupación del suelo.....	24
1. São Paulo	25
2. Ciudad de México	25
3. Buenos Aires.....	26
C. Normas sobre el uso del espacio público.....	26
1. São Paulo	27
2. Ciudad de México	27
3. Buenos Aires.....	28
4. Bogotá	29
D. Aplicación de los instrumentos de la política urbana durante la pandemia	29
1. São Paulo	29
2. Ciudad de México	30

3.	Buenos Aires.....	30
4.	Bogotá	31
E.	Tendencias generales de la regulación del ordenamiento territorial.....	31
IV.	Planos urbanísticos sectoriales	35
A.	São Paulo	35
B.	Ciudad de México	36
C.	Buenos Aires.....	37
D.	Bogotá	37
E.	Planes urbanísticos sectoriales, cambio climático y desarrollo económico en la pandemia	38
V.	Simplificación de la concesión de licencias urbanísticas.....	41
A.	São Paulo	42
B.	Ciudad de México	43
C.	Buenos Aires.....	44
D.	Bogotá	44
E.	Dilemas de la digitalización y simplificación del proceso de concesión de licencias urbanísticas	45
VI.	Consideraciones finales	47
	Bibliografía	51
	Anexos.....	57
	Anexo 1	58
	Anexo 2	62
	Cuadros	
Cuadro 1	América Latina (países seleccionados): estructura normativa e institucional de la política urbana.....	9
Cuadro 2	América Latina (ciudades seleccionadas): regulación metropolitana y organismos de planificación y gobernanza metropolitana	10
Cuadro 3	América Latina (ciudades seleccionadas): estructura institucional en el ámbito de la planificación urbana local	10
Cuadro 4	América Latina (ciudades seleccionadas): propuestas legislativas aprobadas o en trámite ^a en el ámbito de la regulación y la gestión del uso y ocupación del suelo urbano durante la pandemia de COVID-19	11
Cuadro 5	América Latina (ciudades seleccionadas): revisión de los planes de ordenamiento territorial en la pandemia	19
Cuadro 6	América Latina (ciudades seleccionadas): cambios legislativos destinados a la recalificación y reconversión del uso de inmuebles	22
Cuadro 7	América Latina (ciudades seleccionadas): resumen de los cambios legislativos sobre el uso del espacio público	26
Cuadro 8	América Latina (ciudades seleccionadas): resumen de los cambios relacionados con el uso del espacio público para abrir ciclovías.....	27
Cuadro 9	América Latina (ciudades seleccionadas): planes sectoriales aprobados a lo largo de la pandemia o en elaboración.....	39
Cuadro 10	América Latina (ciudades seleccionadas): digitalización y simplificación de los procesos de concesión de licencias de obras y de regularización de inmuebles	42
Cuadro 11	América Latina (ciudades seleccionadas): principales tendencias en el ámbito de la regulación urbanística	47

Resumen

Las múltiples crisis ocasionadas por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) tuvieron profundas consecuencias que exigieron redefinir el papel del Estado para que fuera capaz de actuar e innovar en dicho contexto, aumentando su capacidad para implementar políticas públicas que sirvieran para revertir la grave situación. La necesidad de aplicar medidas de aislamiento social, el crecimiento del comercio electrónico, los cambios de comportamiento en el uso del transporte público, la realización de procesos participativos de forma virtual, la desocupación de los edificios corporativos, la generalización del teletrabajo y el cierre del comercio tradicional, entre otras transformaciones, obligaron a buscar iniciativas gubernamentales innovadoras en el ámbito del urbanismo y el ordenamiento territorial. Esta investigación tiene carácter exploratorio y busca conocer las iniciativas gubernamentales desarrolladas en las ciudades latinoamericanas en materia de planificación urbana, especialmente los cambios legislativos, tras la irrupción de la pandemia de COVID-19. A partir de un estudio de casos múltiples, que incluye São Paulo, Bogotá, Buenos Aires y la Ciudad de México, se identifican las tendencias generales en el ámbito de la administración pública municipal y se contribuye a la formulación de posibles vías que conduzcan a ciudades más inclusivas, igualitarias y sostenibles.

Introducción

El año 2020 estuvo marcado por la irrupción de la pandemia de COVID-19, una crisis global sin precedentes que afectó a millones de personas en todo el mundo y especialmente en América Latina. A la crisis sanitaria se sumó una crisis económica y social —y ciertamente los últimos años se han caracterizado por el aumento de las desigualdades sociales, étnico-raciales y de género— especialmente marcada por el aumento de la pobreza y el desempleo (CEPAL, 2022a).

En febrero de 2022, la región registraba el 27,8% de las muertes por COVID-19 reportadas en todo el mundo, a pesar de que su población representa solo el 8,4% de la población mundial (CEPAL, 2022b; Naciones Unidas, 2019). Las ciudades de América Latina y el Caribe —considerada la región en desarrollo más urbanizada del mundo, pues el 81% de su población está localizada en áreas urbanas (CEPAL, 2021; Naciones Unidas, 2019)— sufrieron una rápida transmisión del virus debido al contexto de alta densidad poblacional de sus megalópolis y el acceso precario a los servicios públicos de agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte público y alojamiento. Las deficiencias en el acceso a los servicios y en las condiciones de vida se entrecruzan y potencian las desigualdades, que afectan de distinta forma a la población de renta baja, en especial a los 58 millones de personas pertenecientes a pueblos indígenas y a los 134 millones de afrodescendientes de la región (CEPAL, 2021).

Las profundas consecuencias de estas múltiples crisis exigen redefinir el papel del Estado para que sea capaz de actuar e innovar en este contexto, ampliando su capacidad de implementar políticas públicas que sirvan para revertir la grave situación actual.

En el ámbito de las políticas urbanas, es fundamental entender cómo han afrontado estos retos las ciudades latinoamericanas. La necesidad de aplicar medidas de aislamiento social, el crecimiento del comercio electrónico, los cambios de comportamiento en el uso del transporte público, la realización de procesos participativos de forma virtual, la desocupación de los edificios corporativos, la generalización del teletrabajo y el cierre de establecimientos comerciales, entre otras transformaciones, obligaron a buscar iniciativas gubernamentales sin precedentes en el ámbito del urbanismo y el ordenamiento territorial.

La presente investigación tiene carácter exploratorio y busca conocer las iniciativas gubernamentales desarrolladas en las ciudades latinoamericanas en el ámbito de la planificación urbana tras la irrupción de la pandemia de COVID-19. Su mirada se centra en la actuación de los municipios latinoamericanos en relación con la regulación urbanística, en particular en los cambios legislativos que se produjeron en dicho período.

En general, inspirados en el principio del derecho a la ciudad y en la función social de la propiedad urbana, los ordenamientos jurídico-urbanísticos latinoamericanos han buscado, en las últimas décadas, regular la creación del espacio urbano de un territorio que está marcado por las desigualdades sociales, raciales, étnicas y de género. Estos ordenamientos, guiados por objetivos comunes, estuvieron destinados explícitamente a combatir la pobreza urbana, la proliferación de asentamientos informales y las condiciones precarias de la vivienda y de los servicios públicos básicos como el acceso al agua, el alcantarillado, el alumbrado y la movilidad, entre otros.

No obstante, el impacto de la pandemia de COVID-19 impuso nuevos retos en el ámbito del derecho y de la política urbana, especialmente para los países latinoamericanos, que se encuentran entre los más afectados por la crisis sanitaria, ya que cuentan no solo con más casos de muerte y contagios sino también con un mayor aumento de las desigualdades: las últimas proyecciones indican que el aumento de la desigualdad de ingresos puede haber provocado un coeficiente de Gini medio un 2,9% superior al registrado en 2019 (CEPAL, 2021), además de un aumento de los índices de inseguridad alimentaria y el incremento de la población en situación de calle.

A partir de un estudio de casos múltiples —que incluye São Paulo, Bogotá, Buenos Aires y la Ciudad de México—, se identifican de manera inédita las tendencias generales en el ámbito de la administración pública municipal que contribuyen a la construcción de posibles vías para lograr ciudades más inclusivas, igualitarias y sostenibles.

Al examinar los cambios promovidos durante la pandemia principalmente en la legislación urbanística municipal, desde una perspectiva centrada en la visión y percepción de los propios administradores públicos que actuaron durante la pandemia de COVID-19, se observaron algunas tendencias en lo relativo al derecho y la política urbana que tuvieron repercusiones relevantes para la planificación urbana municipal, la regulación del uso y la ocupación del suelo, los procesos participativos y la propia administración pública municipal. Algunos ejemplos de dichas transformaciones son: la consolidación de los procesos virtuales de participación popular; la aprobación de nuevas normas para la recalificación de inmuebles y la reconversión de usos en regiones específicas —también llamadas acondicionamiento o *retrofit*—; la suspensión o ampliación de los plazos para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial; la concesión de beneficios e incentivos fiscales al sector de la construcción, y la digitalización y simplificación de los trámites de concesión de licencias urbanísticas, entre otros.

El presente informe está estructurado en cinco secciones, además de esta introducción y las consideraciones finales. La primera tiene como telón de fondo las disposiciones jurídico-institucionales de la política urbana a escala nacional en cada uno de los países, para poner en contexto los hallazgos sobre cada ciudad. Partiendo de este marco normativo, las siguientes secciones sistematizan las iniciativas de los municipios latinoamericanos en materia de derecho urbanístico durante la pandemia de COVID-19 en torno a los principales temas identificados durante la investigación, a saber: revisión de los planes directores; cambios en la regulación de la parcelación, uso y ocupación del suelo, incluidas las estrategias para el aprovechamiento del espacio público; planes urbanísticos sectoriales, y estrategias de simplificación de las licencias urbanas.

Los supuestos metodológicos de la investigación, incluido su carácter exploratorio, las justificaciones sobre la elección del estudio de caso como estrategia de investigación, los recortes territorial y temporal, así como la revisión de la literatura, se encuentran en el anexo 1 de este informe.

I. La estructura normativa nacional y el papel de los municipios en la política urbana

Aunque no sea el objetivo principal de esta investigación, es fundamental trazar un panorama general, aunque sea de forma introductoria, de las principales leyes y órganos existentes en los países estudiados, para entender la estructura jurídica e institucional nacional básica que constituye el marco de las actuaciones de los gobiernos municipales, en particular de los cambios legislativos locales aprobados durante la pandemia.

Para ello, fue elaborada una lista de los principales órganos responsables de la política urbana a escala nacional, así como de las principales leyes urbanísticas y planes nacionales de ordenamiento territorial vigentes en el Brasil, Colombia, la Argentina y México, como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1
América Latina (países seleccionados): estructura normativa e institucional de la política urbana

	Órgano nacional	Ley federal/nacional	Plan nacional de ordenamiento territorial
Brasil	Secretaría de Desarrollo Regional y Urbano del Ministerio de Desarrollo Regional (Ministerio de las Ciudades, desaparecido en 2009)	Estatuto de la ciudad (Ley núm. 10257/01)	Política Nacional de Desarrollo Urbano (en elaboración)
Colombia	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Ley núm. 9/89 y Ley núm. 388/97 (normas sobre desarrollo municipal) Ley núm. 1454/11 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial)	
Argentina	Subsecretaría de Política de Suelo y Desarrollos Habitacionales del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat		Plan Nacional de Suelo Urbano (2020) Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial (2021)
México	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016)	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2021-2024)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países.

Como se puede observar, en los cuatro países se identificaron órganos y normas nacionales de planificación urbana que determinan las reglas generales de la política urbana al tiempo que garantizan la autonomía de los gobiernos locales en materia de política urbana. A continuación, se sistematizaron las normas que dan origen a las regiones metropolitanas y sus respectivos órganos responsables de la gobernanza en el ámbito de la política metropolitana, tal y como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2
América Latina (ciudades seleccionadas): regulación metropolitana y organismos de planificación y gobernanza metropolitana

	Región metropolitana	Legislación	Órganos específicos
Argentina	Región metropolitana de Buenos Aires (41 municipios, incluida la ciudad de Buenos Aires)		
Brasil	Región metropolitana de São Paulo (39 municipios, incluida la ciudad de São Paulo)	Ley Complementaria núm. 94/74 Ley Complementaria núm. 1139/11	Secretaría de Desarrollo Regional Consejo de Desarrollo de la Región Metropolitana de São Paulo
Colombia	Región metropolitana Bogotá-Cundinamarca (116 municipios, además de Bogotá)	Ley Orgánica Nacional núm. 2199/22	
México	Zona metropolitana del Valle de México (16 alcaldías de la Ciudad de México + 60 municipios)	Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (1998) Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona del Valle de México (en elaboración a escala nacional)	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los Gobiernos nacionales de la Argentina, Colombia y México, y del gobierno estatal del estado de São Paulo (Brasil).

Las cuatro ciudades latinoamericanas están ubicadas en regiones con características metropolitanas, aunque no todas hayan sido establecidas por ley o tengan una estructura de gobernanza metropolitana constituida (Ferreira, 2015).

Para establecer el escenario normativo en el contexto de la investigación, se sistematizó la estructura básica de cada una de las ciudades para identificar las secretarías y órganos municipales responsables de la planificación urbana, así como los principales instrumentos normativos vigentes del ordenamiento territorial, tal y como se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3
América Latina (ciudades seleccionadas): estructura institucional en el ámbito de la planificación urbana local

	Órganos responsables	Plan de ordenamiento territorial
São Paulo	Secretaría Municipal de Urbanismo y Licencias	Plan Director Estratégico (Ley municipal núm. 16050/14)
Bogotá	Secretaría Distrital de Planeación	Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (2021)
Buenos Aires	Secretaría de Desarrollo Urbano	Plan Urbano Ambiental (2008)
Ciudad de México	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México	Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2003)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los gobiernos municipales de São Paulo, la Ciudad de México, Buenos Aires y Bogotá, y entrevistas a administradores públicos.

Por último, se identificaron los principales cambios legislativos que se produjeron durante la pandemia. En las siguientes secciones del informe se analizará de cada uno de ellos de forma pormenorizada.

Cuadro 4
América Latina (ciudades seleccionadas): propuestas legislativas aprobadas o en trámite^a en el ámbito de la regulación y la gestión del uso y ocupación del suelo urbano durante la pandemia de COVID-19

Planes de ordenamiento territorial	Recalificación/reconversión	Leyes específicas de uso y ocupación	Espacio público	Proceso de licencias
São Paulo Plan Director (suspensión judicial)	Programa Requalifica Centro (Ley núm. 17577/21)	Zonificación (en elaboración) <i>Dark Kitchens</i> (Decreto núm. 61376/22 y proyecto de ley núm. 362/22) Ley de Antenas (Ley núm. 17733/22) Regularización del suelo urbano (Ley núm. 17734/22)	Programa Ruas SP (Decretos núm. 59669/20 y 60197/21)	Programa Aprova Rápido (Decreto núm. 59455/20) Procedimiento declarativo para obras de <i>retrofit</i> (Decreto núm. 61311/22)
Ciudad de México Plan General de Desarrollo y Programa General de Ordenamiento Territorial (en elaboración)	Acuerdo para la Reconversión de Oficinas a Vivienda (2021)	Programa Parcial de Desarrollo Urbano "Vallejo 2020-2050" (2021)	Programa Ciudad al Aire Libre (2021)	Acuerdos de Facilidades Administrativas (2020 e 2021) Acuerdo Ventanilla Única Digital (2022)
Bogotá Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto núm. 555/21) (suspensión judicial)	Directrices para reuso (POT de 2021)	Ciclo vías temporales (Resolución núm. 139/20) Programa Bogotá a Cielo Abierto 2.0 (Decreto núm. 070/22)	Normas nacionales para ampliar los plazos de las licencias y emitir permisos extraordinarios (Decretos núm. 691/20, núm. 819/20 y núm. 1783/2021)	
Buenos Aires Plan Urbano Ambiental de 2008 (en elaboración)	Plan de Transformación y Reconversión del Microcentro Porteño (Ley núm. 6508/21)	Revisión del Código Urbanístico (Ley núm. 6361/20 e Ley núm. 6475/21)	Permiso de uso de las vías para actividades gastronómicas y culturales (Resoluciones Conjuntas 2020) Creación del programa Buenos Aires: Ciudad Bici (Ley núm. 6352/20) Creación de las Supermanzanas (Ley núm. 6387/20)	Revisión de la Ley de Catastro y Código de Edificación para la simplificación de los procedimientos (Ley núm. 6437/21 y Ley núm. 6438/21)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los gobiernos municipales de São Paulo, la Ciudad de México, Buenos Aires y Bogotá, y entrevistas a administradores públicos.
^a Entre las propuestas legislativas en trámite se engloban las que se presentaron durante la pandemia de COVID-19 al Poder Ejecutivo o Legislativo, incluidas las que aún no se han finalizado y las que puedan haberse suspendido o ampliado temporalmente durante el curso de la investigación.

Cabe señalar que el alcance y la repercusión de las acciones normativas por parte de los gobiernos municipales dependen, naturalmente, de la organización vertical del poder y de las competencias estatales en cada uno de los países. En este sentido, es imprescindible realizar una investigación más amplia sobre las consecuencias de los atributos y características de cada uno de los sistemas federativos o unitarios —como en el caso de Colombia— en el ámbito del derecho y la política urbana municipal.

Si bien, por un lado, las ciudades latinoamericanas desempeñan un papel preponderante en la regulación del uso y la ocupación del suelo desde el punto de vista jurídico, es evidente que su actuación durante la crisis sanitaria depende directamente de la actuación de los gobiernos nacionales en lo relativo a las normas jurídicas y a las medidas destinadas a combatir la pandemia de COVID-19 en el país¹.

A escala nacional durante la pandemia, por ejemplo, todos los países excepto México modificaron la regulación de los alquileres y las normas relativas a los desalojos forzosos —incluidos la restitución de propiedad y el interdicto prohibitorio, entre otros—. Se trata de medidas legislativas que influyen en los dilemas que plantea la crisis sanitaria en el ámbito urbanístico. En la Argentina, por ejemplo, se suspendió la ejecución de las sentencias judiciales por incumplimiento en el pago de alquileres y se prorrogaron los contratos de arrendamiento². En el Brasil, los desalojos se suspendieron hasta 2021³, plazo que posteriormente fue ampliado por el Supremo Tribunal Federal⁴ en una acción judicial presentada por la Campaña Desalojo Cero, adelantada por organizaciones y movimientos de lucha por la vivienda. Colombia también ordenó la suspensión de los desalojos y el ajuste de los alquileres de viviendas y locales comerciales⁵.

Incluso antes de que irrumpiera la pandemia, hay que reconocer que los cambios normativos e institucionales de la política urbana a escala nacional determinaron de forma directa la actuación de los gobiernos municipales en dicho período. En la Argentina, por ejemplo, se creó el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. En el Brasil, a su vez, se identificaron una serie de iniciativas a escala federal destinadas a flexibilizar las normas del Estatuto de la Ciudad desde antes de la pandemia⁶, como la aprobación de la nueva Ley de Regularización del Suelo⁷ y de Libertad Económica⁸, además de la desaparición del Ministerio de las Ciudades en 2019.

No obstante, si bien esta investigación no se ocupará de la relación entre las acciones de los gobiernos federales y los municipales, es evidente que, en el futuro, las reflexiones sobre las perspectivas del urbanismo en América Latina deberán orientarse a estudios destinados a comprender esta dimensión, considerando también las transformaciones normativas ocurridas también a escala nacional.

¹ De hecho, hay una serie de iniciativas legislativas en materia de política urbana en estos países que influyen directa o indirectamente en la actuación de los municipios y que merecen un estudio más profundizado. Como ejemplo, podemos citar el tipo y la intensidad de las medidas de aislamiento social y de combate contra la pandemia adoptadas a escala nacional. Muchas veces, la falta de coordinación a escala federal exigió un esfuerzo mayor por parte de los gobiernos municipales para adoptar medidas destinadas a garantizar la salud de la población.

² Decretos núm. 320/20 y 766/20.

³ Leyes núm. 14.010/20 y 14.216/21.

⁴ Alegato de Incumplimiento del Precepto Fundamental (ADPF) núm. 828/22.

⁵ Decreto núm. 579/20.

⁶ Consúltese sobre este tema en Fernandes (2021) y De Moraes Alfonsin, Berni y Pereira (2019).

⁷ Las nuevas normas urbanísticas brasileñas tienen consecuencias para la política de regularización del suelo de los asentamientos informales, que pasa a incorporar los proyectos inmobiliarios de medios y altos ingresos y separa la urbanización de la titulación.

⁸ Ley núm. 13874/19. La creación de la figura del abuso normativo y la declaración de los derechos de libertad económica, a su vez, han fomentado la flexibilización de la concesión de licencias urbanísticas, lo que ha reducido las capacidades estatales en lo relativo a la regulación urbanística de la propiedad.

II. Revisión de los planes de ordenamiento territorial durante la pandemia

Las expresiones “plan director”, “plan general de desarrollo urbano”, “plan de ordenamiento territorial” o “plan urbano ambiental” se utilizan generalmente en la legislación urbanística para designar el instrumento básico de regulación del uso y la ocupación del suelo urbano en las ciudades latinoamericanas (véase el cuadro 5 al final de esta sección). Se consideran la herramienta central para definir las directrices, los objetivos y las estrategias de la política urbana municipal, y son responsables de regular el derecho de propiedad y de la producción pública y privada del espacio. La elaboración y ejecución de estos planes se rige por la gestión democrática de las ciudades, un principio general de la planificación urbana incorporado de forma generalizada a la legislación urbanística de los países latinoamericanos.

El análisis acerca de si la emergencia sanitaria impactó en la formulación de estos instrumentos básicos de planificación, y cómo lo hizo, dice mucho sobre la percepción, los deseos y las propuestas de futuro de las ciudades latinoamericanas en un contexto de crisis sanitaria global. Al examinar el proceso de revisión de los planes de ordenamiento territorial durante la pandemia de COVID-19 en las ciudades de São Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires y Bogotá se identifican nuevos dilemas en cuanto a la gestión democrática de las ciudades y se pueden identificar posibles vías futuras en el ámbito de la regulación del ordenamiento territorial.

Las medidas de distanciamiento físico —esenciales para contener la transmisión del COVID-19— obstaculizaron los procesos presenciales de participación popular. Al mismo tiempo, las acciones de emergencia para combatir la pandemia (enfocadas en el aumento de camas y equipos hospitalarios, la vacunación de la población, y la lucha contra el hambre y la pobreza extrema, entre otros) se impusieron a las administraciones públicas y la sociedad civil, exacerbando en muchas ocasiones los conflictos y tensiones relacionados con la planificación de las acciones futuras en el tiempo y el espacio urbano.

Los plazos de revisión o elaboración de los planes de ordenamiento territorial en las ciudades estudiadas estaban próximos a finalizar al inicio de la pandemia o ya habían finalizado. Los municipios optaron, en un primer momento, por iniciar o continuar los procesos de revisión o elaboración de estas herramientas, consideradas fundamentales para el desarrollo urbano. Sin embargo, los retos de llevar a cabo procesos participativos en un contexto de múltiples crisis, marcado por la aplicación de las medidas de aislamiento social, llevaron a la suspensión o al aplazamiento de los cambios legislativos inicialmente previstos.

Muchas de las secretarías y órganos municipales responsables de la aplicación de la política urbana se involucraron directamente en la lucha contra la pandemia, prestando apoyo en la vacunación de la población —como en el caso de la Ciudad de México y Buenos Aires—, comprando equipamiento médico, creando hospitales de campaña y promoviendo la distribución de canastas básicas de alimentos —como en el caso de São Paulo y Bogotá—.

En este contexto, como veremos más adelante, los procesos participativos de planificación urbana de São Paulo y la Ciudad de México fueron suspendidos o aplazados, mientras que en Buenos Aires y Bogotá siguieron con el calendario previsto. El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá fue el único plan general de urbanismo elaborado y aprobado efectivamente durante la pandemia.

A. São Paulo

El Plan Director Estratégico de São Paulo⁹, instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana previsto en la Constitución brasileña¹⁰, fijó el año 2021 como fecha límite para que el Poder Ejecutivo enviase a la Cámara Municipal una propuesta de revisión, que se elaboraría de forma participativa¹¹. Con la llegada de la pandemia, la Secretaría Municipal de Urbanismo y Concesión de Licencias, responsable de llevar a cabo la revisión del plan director, se involucró directamente en las iniciativas de lucha contra el hambre en la ciudad, en particular con la puesta en marcha del Programa Ciudad Solidaria¹², una iniciativa conjunta de la Alcaldía y varias entidades de la sociedad civil y movimientos sociales destinada a distribuir donaciones de alimentos entre la población más vulnerable en varios barrios de la ciudad.

Ante la emergencia sanitaria, la Alcaldía, en un primer momento, comenzó a recolectar y sistematizar internamente los datos sobre la implementación del plan director de 2014, al haberse suspendido los debates de los consejos participativos. A modo de ejemplo, el Consejo Municipal de Política Urbana —órgano colegiado que tiene por objeto estudiar y proponer directrices para la formulación y aplicación de la Política Municipal de Desarrollo Urbano¹³, así como hacer seguimiento y evaluar su ejecución—, vio paralizadas sus actividades entre febrero y diciembre de 2020 (Brasil, 2020a).

El proceso de revisión se inició de forma efectiva en 2021, a partir de la presentación de un cronograma híbrido de las etapas de revisión ante el Consejo Municipal de Política Urbana (Brasil, 2021a), del lanzamiento de una convocatoria pública para el registro de entidades de la sociedad civil (Brasil, 2021b) y de la contratación de una empresa de consultoría técnica que se encargaría de elaborar los estudios y ayudar en el proceso participativo (Brasil, 2021c).

En este período, el Estado de São Paulo se enfrentaba al pico más alto de la pandemia de COVID-19 (Lorenz y otros, 2021), contexto en el que 375 entidades de la sociedad civil y movimientos sociales populares se reunieron en torno al Frente São Paulo pela Vida para pedir el aplazamiento de la revisión del plan director y la implementación de un plan de emergencia para hacer frente a la crisis sanitaria (FSPPV, 2021). La participación directa de las personas de todos los barrios durante el contexto de la pandemia se consideró imposible (FSPPV, 2021). Los principales argumentos utilizados eran la dificultad de acceso a Internet en los barrios situados en las zonas periféricas, la importancia de las audiencias públicas presenciales abiertas en todas las regiones de la ciudad, y la prioridad de cualquier plan de emergencia en detrimento de una agenda de futuro.

⁹ Plan Director Estratégico de São Paulo (Ley municipal núm. 16.050/14).

¹⁰ Artículo núm. 182, §1º da Constitución Federal del Brasil de 1988.

¹¹ Artículo núm. 4, párrafo único de la Ley municipal núm. 16.050/2014 - Plan Director Estratégico del Municipio de São Paulo.

¹² El Programa Ciudad Solidaria, que se llevó a cabo en colaboración con otras secretarías municipales así como con diversas organizaciones de la sociedad civil, ya ha distribuido más de cinco millones de cestas de alimentos básicos, véase [en línea] <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/noticias/?p=322606>. Más información disponible en la página de la iniciativa [en línea] <https://www.spcidadesolidaria.org/>.

¹³ Artículo núm. 327 de la Ley núm. 16.050/2014 - Plan Director Estratégico del Municipio de São Paulo.

El Ministerio Público del Estado de São Paulo (MPSP, 2021, pág. 19) y la Defensoría Pública del Estado de São Paulo (Padin, 2021) también recomendaron a la Alcaldía el aplazamiento del proceso participativo. La suspensión judicial de la contratación de la consultoría técnica para la elaboración del plan director (TJSP, 2021)¹⁴ afectó al avance del proceso que estaba en marcha. Ante esta situación, el Poder Ejecutivo envió a la Cámara Municipal un proyecto de ley —aprobado y convertido en ley¹⁵— que pospuso el plazo de revisión a julio de 2022.

Tras estar unos meses paralizado, el proceso se retomó con una nueva metodología y un nuevo calendario de revisión, que preveía al menos cuatro meses de actividades virtuales y presenciales con un modelo híbrido de participación social (Prefectura de São Paulo, 2022a).

Sin embargo, en mayo de 2022 el Poder Judicial volvió a suspender el proceso, argumentando la falta de garantías de accesibilidad para las personas con discapacidad y para las personas de la tercera edad en las fases virtuales¹⁶.

Los conflictos y tensiones relacionados con la elaboración y revisión de los planes directores en la ciudad de São Paulo no son algo nuevo: la revisión de planes directores ya se ha suspendido por orden judicial en otros momentos de la historia del urbanismo en la ciudad. Sin embargo, durante la emergencia sanitaria, llama la atención el debate que han planteado los límites de los procesos participativos virtuales y los obstáculos a los que se enfrentan especialmente los residentes de la periferia a la hora de participar en la gestión de la política urbana durante una crisis sanitaria mundial.

B. Ciudad de México

El proceso de revisión de la planificación urbana de la Ciudad de México es resultado de la reciente reforma política y administrativa, consolidada en una nueva Constitución Política (2017) y en la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo (2019), que establecieron un nuevo sistema de planificación municipal. Este nuevo marco jurídico definió un calendario, estableció reglas sobre los instrumentos de planificación municipal y creó el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, órgano responsable del proceso de formulación de estos instrumentos.

El Plan General de Desarrollo, instrumento de carácter transversal, establece los objetivos, estrategias y metas de varios planes, programas, políticas y proyectos públicos de la ciudad¹⁷. Por su parte, el Programa General de Ordenamiento Territorial, no solo subordinado al anterior como su expresión territorial, regula la transformación de la ciudad y su función social orientada al desarrollo sostenible¹⁸. Estos instrumentos, cuyos plazos de elaboración y aprobación estaban previstos para octubre de 2020 y 2021 respectivamente¹⁹, sustituirán al actual Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2013-2018)²⁰ así como al Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (2000-2003)²¹, que abarca el suelo de conservación. Además de ser una reforma bastante reciente, también impuso el reto de sustituir

¹⁴ La decisión se tomó a raíz del recurso núm. 2194693-18.2021.8.26.0000 de la 11ª Cámara de Derecho Público del Tribunal de Justicia de São Paulo, relacionado con la acción popular núm. 1042037-31.2021.8.26.0053 del Juzgado núm. 16 de la Hacienda Pública, promovida por líderes de movimientos populares y representantes del mandato legislativo.

¹⁵ Ley núm. 17725/21.

¹⁶ Acción Civil Pública presentada por la Defensoría Pública del Estado de São Paulo contra el Municipio de São Paulo. Proceso núm. 1022650-93.2022.8.26.0053 (Juzgado núm. 16 de la Hacienda Pública).

¹⁷ Artículo núm. 15, inciso B, núm. 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México, de 2019.

¹⁸ Artículo núm. 15, inciso C, núm. 1 y 2 de la Constitución Política de la Ciudad de México, de 2019.

¹⁹ Los plazos de entrada en vigor previstos en la Constitución Política de la Ciudad de México fueron modificados de enero de 2020 y 2021 a octubre de 2020 y 2021 por la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo.

²⁰ Decreto publicado en los medios oficiales el 11 de septiembre de 2013. Elaborado de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de 2000, actualmente derogada.

²¹ Decreto publicado en los medios oficiales el 1 de agosto de 2000. Elaborado de conformidad con la Ley Ambiental del Distrito Federal, de 2000.

todos los instrumentos urbanísticos anteriores, que abarcaban todo el territorio de la Ciudad de México, el suelo urbano, el de conservación y el rural (esta última categoría fue creada por la nueva Constitución)²².

Los procedimientos para llevar a cabo el proceso participativo también se detallaron en dos leyes específicas al respecto: la Ley de Participación Ciudadana (2019) y la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México (2019). La legislación ya preveía un formato híbrido para el proceso de elaboración participativo, con la posibilidad de presentar físicamente las sugerencias por escrito, participar en los portales digitales y asistir a los eventos virtuales y presenciales que programase el gobierno municipal.

Paralelamente a la publicación de los borradores del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial y a la convocatoria de consultas públicas, el Gobierno Municipal presentó una propuesta de ley ante el Congreso para modificar el plazo de elaboración de las nuevas herramientas de ordenamiento territorial de la ciudad, en vista del impacto de la pandemia de COVID-19 en la administración pública y en la dinámica económica. Entre los motivos alegados, destacan la necesidad de promover la estructuración del recién creado Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, así como de fomentar un mayor alcance del proceso de consulta pública para involucrar a más partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, los pueblos indígenas, los barrios originarios, el sector académico y los órganos de los diferentes niveles gubernamentales.

Los plazos para la entrada en vigor de los dos planes se cambiaron finalmente a octubre de 2022²³ y las convocatorias que se habían abierto fueron canceladas²⁴. Según las entrevistas realizadas, el proceso participativo se retomará a partir de julio de 2022, momento en el que se realizarán consultas con expertos y con el sector académico, órganos colegiados y asambleas que buscan abarcar todas las colonias, correspondientes con los barrios existentes.

Mientras tanto, sigue vigente el sistema de planificación anterior al nuevo orden constitucional y político de la Ciudad de México, el Programa General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Ecológico.

C. Buenos Aires

El principal reglamento urbanístico bonaerense es el Plan Urbano Ambiental, previsto en la Constitución de la Provincia²⁵ y regulado por la Ley del Consejo del Plan Urbano Ambiental²⁶, que, además de haber instituido dicho consejo, estableció normas relativas al proceso participativo y al contenido del plan. Posteriormente, pasó a formularse el primer Plan Urbano Ambiental de la ciudad de Buenos Aires. Aunque la legislación establecía un plazo de un año para presentar el plan a la legislatura²⁷, el proceso se alargó una década. El plan se aprobó finalmente en 2008²⁸ y sigue en vigor. Su revisión estaba prevista cada cinco años, con ajustes parciales cuando fuera necesario²⁹.

Las etapas y los métodos del proceso participativo están previstos en la Ley del Consejo del Plan Urbano Ambiental³⁰ y en el propio Plan Urbano Ambiental³¹. Desde el inicio del proceso el poder legislativo participa, ya que no solo aprueba la ley, sino que también indica una parte del personal técnico en la composición del consejo³².

²² Artículo núm. 16, inciso C, núm. 5 de la Constitución Política de la Ciudad de México, de 2017.

²³ Decreto publicado en los medios oficiales el 2 de septiembre de 2021.

²⁴ Acuerdos publicados en los medios oficiales el 3 de agosto de 2021.

²⁵ Artículo núm. 89, 2. de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

²⁶ Ley núm. 71/98.

²⁷ Cláusula transitoria tercera, inciso c, de la Ley núm. 71/1998.

²⁸ Ley núm. 2930/08.

²⁹ Artículo núm. 15 y núm. 16 de la Ley núm. 71/98.

³⁰ Artículo núm. 5 de la Ley núm. 71/98.

³¹ Instrumentos de Participación, capítulo IV de la Ley de Plan Urbano Ambiental (núm. 2930/08).

³² Artículo núm. 2 de la Ley núm. 71/98.

La actualización se inició en 2020 con la elaboración de un diagnóstico sobre la implementación del Plan Urbano Ambiental de 2008 (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2020a) y la puesta en marcha de un proceso que se está desarrollando en diversas instancias de diálogo y participación, como el Foro Participativo Permanente, la Comisión Asesora del Consejo del Plan Urbano Ambiental, la Secretaría de Desarrollo Urbano, el Consejo del Planeamiento Estratégico de la Ciudad —que reúne a cientos de organizaciones de la sociedad civil—, las Juntas Comunales de vecinas y vecinos de la Ciudad, consejos consultivos territoriales en las comunas que agrupan a las entidades vecinales y, por último, el diálogo metropolitano de la Dirección de Asuntos Metropolitanos de la Legislatura porteña³³.

El gobierno municipal está llevando a cabo un proceso híbrido de participación popular. La experiencia de este formato de diálogo, según los administradores públicos entrevistados, muestra que las reuniones virtuales no son más que una parte del proceso participativo. Por un lado, pueden romper fronteras y poner en contacto a personas que a menudo tienen dificultades para desplazarse entre su casa y el trabajo, lo que permite que haya debates con participantes de diferentes barrios de forma simultánea. No obstante, las reuniones presenciales se consideraron indispensables, pues el contacto directo entre las personas supone intercambios de mayor calidad. Hasta mayo de 2022, el proceso ha sumado más de 80 reuniones virtuales y 15 reuniones presenciales en las diferentes comunas (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2020a).

Desde el punto de vista de los temas abordados, los principales ejes de modificación del Plan Urbano Ambiental son la integración sociourbana, la equidad de género, el cambio climático, la digitalización y el seguimiento de los efectos de las políticas (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2020a).

D. Bogotá

Bogotá fue la única de las ciudades estudiadas que aprobó la revisión de su plan director durante la pandemia. En 2021 se instituyó el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (POT) 2022-2035³⁴, que estableció las directrices generales de desarrollo urbano, zonificación, uso y ocupación del suelo de la ciudad. Este plan sustituyó al anterior, consolidado en 2004³⁵, cuya vigencia equivalía a tres períodos constitucionales completos tras la finalización de la administración que lo aprobó³⁶. Se hicieron varios intentos de revisión intermedios en diferentes administraciones, pero no se finalizaron. El intento más reciente fue en 2019, cuando se envió el proyecto de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial al Concejo de Bogotá, pero fue rechazado (Concejo de Bogotá, 2019).

Así pues, la revisión que se inició en la actual administración se llevó a cabo íntegramente durante la pandemia y se elaboró mediante un proceso participativo híbrido que abarcó actividades virtuales y talleres presenciales, y que recibió 26.345 contribuciones ciudadanas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021a). El proceso de formulación, cuyos procedimientos están previstos mediante normativa nacional, así como el contenido mínimo del plan³⁷, contó con una fase interna de diagnóstico, la formulación de una primera versión y el análisis de compatibilidad llevado a cabo por organismos medioambientales. A esto le siguió la socialización, que involucró, mediante convocatorias, a diferentes sectores económicos y sociales. A continuación, la propuesta fue presentada al Consejo Territorial de Planeación Distrital, integrado por representantes de la sociedad civil, la industria y el comercio, la administración y el Concejo de Bogotá, y encargado de evaluar y emitir recomendaciones sobre el plan.

³³ Consúltense, para acceder a los debates y etapas del proceso participativo de elaboración del PUA de Buenos Aires, la información disponible en el siguiente sitio web: <https://www.buenosaires.gov.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/actualizacion-del-plan-urbano-ambiental>.

³⁴ Decreto núm. 555/21.

³⁵ Decreto núm. 190/04.

³⁶ Decreto núm. 555/21 y Ley núm. 388/97.

³⁷ Ley núm. 9/89, con modificaciones de la Ley núm. 388/97.

Finalmente, se presentó al Concejo de Bogotá y se realizaron nuevas etapas de participación, debates y modificaciones de la propuesta, que posteriormente se sometió a los debates del pleno. Al agotarse el plazo de deliberación sin que el proyecto fuera sometido a votación, el Plan de Ordenamiento Territorial fue aprobado por decreto, tal y como establece la legislación. Sin embargo, el Poder Judicial ha suspendido provisionalmente el plan mientras se analiza una objeción sobre los procedimientos de tramitación de la propuesta en el ámbito del Concejo de Bogotá³⁸ (Ámbito Jurídico, 2022).

El caso de Bogotá es el único de las cuatro ciudades analizadas en el que el Plan de Ordenamiento Territorial fue finalmente aprobado y, aunque haya sido suspendido temporalmente, aporta ideas relevantes para la planificación urbana latinoamericana. El POT de 2021 da respuestas a la emergencia sanitaria: aproxima el ordenamiento territorial a la agenda climática —motivo por el que se llama POT “Bogotá Reverdece 2022-2035”— y a la agenda del cuidado.

En cuanto a la agenda climática, el POT determina expresamente la necesidad de articular sus preceptos en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030³⁹, a la vez que refleja las preocupaciones relativas a la reactivación económica en un contexto de crisis climática y de pospandemia⁴⁰. Más concretamente, en cuanto a las directrices de ordenamiento territorial, se propuso una política de largo plazo para la ocupación, el aprovechamiento y la gestión del suelo que incluye objetivos de contención de la expansión urbana en zonas rurales y zonas de conservación ambiental; ampliación de la disponibilidad en el territorio de servicios de cuidado, espacios públicos y de protección ambiental, y promoción de la vivienda, con énfasis en la revitalización urbana y la mejora de áreas consolidadas⁴¹. La agenda ha sido incorporada de forma estructural en la política urbana, impulsada como una de las soluciones para la pospandemia y en consonancia con el Plan de Acción Climática (PAC) Bogotá 2020-2050, del que trataremos más adelante.

En cuanto a las políticas de cuidado, se ha creado el Sistema del Cuidado y de servicios sociales, que se articulará y ejecutará mediante un plan que se elaborará tras la entrada en vigor del Plan de Ordenamiento Territorial. Este plan contendrá datos sobre el déficit de equipamientos y servicios de cuidado y estrategias para la optimización y la ampliación de los servicios y para la política de cuidado, y deberá articularse con otros planes sectoriales, como el de vivienda⁴².

E. Situación actual y futuro de los planes de ordenamiento territorial en América Latina

Las cuatro ciudades analizadas en este estudio promovieron iniciativas a lo largo de la pandemia para formular o revisar sus planes directores —principales instrumentos de ordenamiento territorial de los respectivos marcos normativos urbanísticos— mediante procesos participativos.

No obstante, en dos de ellas, São Paulo y la Ciudad de México, los procesos se pospusieron o suspendieron, en gran parte debido a la dificultad de garantizar un proceso participativo en medio de la emergencia sanitaria.

En Buenos Aires y Bogotá, los procesos tuvieron lugar en un formato híbrido que combinaba actividades virtuales y presenciales. Mientras que en Buenos Aires el proceso de revisión aún sigue en marcha, en Bogotá sí se aprobó el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (POT) 2022-2035, que incorpora el futuro pospandémico de la ciudad en sus directrices, objetivos y reglamentos. A continuación, se presentan los principales aspectos de la revisión de los planes de ordenamiento territorial durante la pandemia.

³⁸ El POT se suspendió el 16 de junio de 2022.

³⁹ Artículo núm. 2 del Decreto núm. 555/21.

⁴⁰ Artículo núm. 3 del Decreto núm. 555/21.

⁴¹ Artículo núm. 3 del Decreto núm. 555/21.

⁴² Artículos núm. 488, 11 y 489 del Decreto núm. 555/21.

Cuadro 5
América Latina (ciudades seleccionadas): revisión de los planes de ordenamiento territorial en la pandemia

	São Paulo	Ciudad de México	Buenos Aires	Bogotá
Legislación municipal en vigor antes de la pandemia	Plan Director Estratégico de 2014	Programa General de Desarrollo Urbano (2013-2018)	Plan Urbano Ambiental de 2008	Plan de Ordenamiento Territorial de 2004
Fecha prevista para revisión/elaboración	2021	2021	2013	2015
Inicio del proceso	2021	2020	2020	2020
Características generales	Virtual y presencial	Virtual y presencial	Virtual y presencial	Virtual y presencial
Aplazamiento (ejecutivo y legislativo)	Plazo prorrogado para julio de 2022 (remisión al legislativo)	Plazo prorrogado para octubre de 2022 (inicio de la vigencia)	No (proceso de revisión en marcha)	No
Suspensión por el Poder Judicial	Sí	No	No	Sí
Plan aprobado	No	No	No	Sí (Decreto núm. 555/21)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los gobiernos municipales de São Paulo, la Ciudad de México, Buenos Aires y Bogotá, entrevistas a administradores públicos y datos del Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo y gobiernos del Brasil, México, la Argentina y Colombia.

Los procesos de revisión o elaboración de los planes de ordenamiento territorial durante la pandemia revelan retos comunes y relacionados directamente con las contradicciones inherentes a las normas de planificación territorial. Si bien, por un lado, las normas urbanísticas deben ser vinculantes para los poderes públicos y los propietarios privados, tampoco pueden ahogar o asfixiar la vida urbana, pues deben garantizar cierta flexibilidad (Miranda, 2002). En un contexto de emergencia, se observa que gran parte de los conflictos durante la revisión de los planes de ordenamiento territorial tienen que ver con los plazos y procedimientos de revisión de los planes, a veces suspendidos judicialmente y otras veces prorrogados explícitamente por vía legislativa.

Cabe señalar que los dilemas entre flexibilidad y rigidez son propios de las normas de planificación territorial, que, por un lado, deben garantizar un proceso de elaboración y revisión que asegure la legitimidad democrática de sus disposiciones y, por otro, ser capaces de regular eficazmente la propiedad urbana en la ciudad durante un período determinado (Fontes, 2020). En una situación de emergencia sanitaria, las tensiones se acentúan, sobre todo debido a la contradicción entre el carácter transitorio de las normas de lucha contra la pandemia —destinadas a garantizar la salud y la vida de la población— y el carácter permanente de los efectos de las normas de urbanismo.

Sin embargo, la revisión del plan de ordenamiento territorial de Bogotá durante la pandemia de COVID-19 aporta lecciones y aprendizajes relevantes para América Latina, no solo por haber apostado por el formato híbrido de participación popular en la planificación urbana, sino sobre todo por haber articulado el ordenamiento territorial y los retos de la crisis sanitaria, en particular con las políticas de cuidado, con la necesidad de estimular el uso de los locales comerciales vacíos y con las políticas de lucha contra el cambio climático.

III. Cambios en las normas de parcelación, uso y ocupación del suelo durante la pandemia

Además de revisar los planes directores, las ciudades examinadas desarrollaron otras iniciativas relacionadas con el ordenamiento territorial. Es decir, paralelamente al esfuerzo de planificar el territorio municipal en su conjunto, se verifican otros procesos en el ámbito de la parcelación, el uso y la ocupación del suelo que, en mayor o menor medida, pretendían hacer frente al nuevo contexto socioespacial generado por la pandemia de COVID-19.

A pesar de la gran variedad de estrategias adoptadas en cada ciudad, se pueden identificar algunas tendencias y procesos comunes, entre los que destacan: i) la regulación de la recalificación y reconversión del uso de inmuebles; ii) modificaciones puntuales en las normas de parcelación, uso y ocupación del suelo; iii) cambios en las normas de uso del espacio público, y iv) el uso de instrumentos urbanísticos y fiscales en respuesta a los efectos de la pandemia.

A. Recalificación y reconversión del uso de inmuebles urbanos

En el ámbito de la regulación del uso y la ocupación del suelo, se instituyeron incentivos para la recalificación y reconversión de edificios (estrategia conocida con diversos términos como *retrofit*, reconversión o acondicionamiento). Con el objetivo de promover la rehabilitación del patrimonio construido e infrautilizado de las zonas céntricas, estos instrumentos fomentan la modernización y mejora de la infraestructura física de los inmuebles para incrementar su accesibilidad, salubridad, sostenibilidad y seguridad, y están generalmente —aunque no necesariamente— asociados a la posibilidad de cambiar el uso del inmueble, ya sea de comercial a residencial o viceversa.

La recalificación y reconversión no son exactamente temas nuevos, teniendo en cuenta la necesidad de los grandes centros metropolitanos de hacer un uso más eficiente de las infraestructuras urbanas ya existentes. Este proceso, sin embargo, se acelera en un contexto de aislamiento social y crisis socioeconómica y sanitaria caracterizado, sobre todo, por la generalización del teletrabajo y la desocupación de los edificios corporativos y las zonas comerciales.

El siguiente cuadro resume los aspectos generales de la regulación de la recalificación inmobiliaria de cada ciudad durante la pandemia, que se examinarán en detalle a continuación.

Cuadro 6
América Latina (ciudades seleccionadas): cambios legislativos destinados a la recalificación y reconversión del uso de inmuebles

	São Paulo	Ciudad de México	Buenos Aires	Bogotá
Legislación	Ley núm. 17577/21 Decreto núm. 61311/22	Acuerdo para la Reconversión de Oficinas a Vivienda (2021)	Plan de Transformación y Reconversión del Microcentro Porteño (Ley núm. 6508/21)	Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto núm. 555/21)
Objetivos generales	Modernización de edificios, con o sin cambio de uso	Conversión de antiguos edificios de oficinas en vivienda	Modernización de edificios en los que se destine parte de la zona a actividades estratégicas (económicas o de vivienda)	Modernización de edificios para proyectos de vivienda
Requisitos urbanísticos y de edificación	Edificios construidos o autorizados hasta 1992	Inmueble sin deudas Proyectos de edificación que incorporen criterios de sostenibilidad como la adopción de "ecotecnologías"	Inmueble sin deudas Dedicación del 30% del área total a actividades de interés social Aprobación del proyecto de inversión de recalificación	Aún sin regular
Recorte territorial	Zona central	Zona central y corredores urbanos específicos	Zona central	Aún sin regular
Beneficios urbanísticos	Áreas ampliadas consideradas no computables para el cálculo del coeficiente de utilización y el índice de ocupación Posibilidad de ocupar franja de retiro (lote) Cambio de uso sin contrapartida económica Exención de requisitos (fachada activa, garaje)	Normas que permiten una mayor densidad de ocupación para proyectos de interés social		
Beneficios fiscales	Exención del impuesto a la propiedad predial y territorial urbana (IPTU) y del impuesto de transmisión de bienes inmuebles (ITBI) Descuentos en el IPTU Condonación de deudas IPTU Alícuota especial del impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (ISS) Exención de los impuestos de instalación y explotación	Exención de todas las tasas del proceso de aprobación	Exención del impuesto sobre la renta Descuento en el impuesto sobre la renta del importe invertido en obras de recalificación Líneas de crédito específicas	No exige medidas compensatorias si el inmueble tiene más plazas de estacionamiento de las permitidas en el Plan de Ordenamiento Territorial
Concesión de licencias	Régimen especial de aprobación (plazo de 30 días) Procedimiento declarativo electrónico en casos sencillos	Proceso digital con plazo de 20 días para aprobación	El procedimiento será previsto en el reglamento (aún no elaborada)	Previsión de reglamentación posterior
Vivienda de interés social	Previsión de destinación de recursos al Fondo de Desarrollo Urbano (FUNDURB) para la promoción de viviendas de interés social	Los proyectos de interés social tendrán derecho a normas de densidad de ocupación más beneficiosas ("densidad Z")	Prevé proyectos destinados a la producción de viviendas universitarias y comunitarias	Considerado un instrumento de la política popular de vivienda

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los gobiernos municipales de São Paulo, la Ciudad de México, Buenos Aires y Bogotá, y entrevistas a administradores públicos.

1. São Paulo

Durante la pandemia, el gobierno municipal continuó el proceso de regulación de la recalificación de inmuebles, ya prevista de forma incipiente en el actual plan director y en el Código de Obras y Edificaciones con el nombre de *retrofit*.

A través del Programa Requalifica Centro⁴³, se creó una nueva normativa para estimular la recalificación de los inmuebles de la zona céntrica de la ciudad. Se previeron una serie de beneficios fiscales y de edificación para el sector de la construcción con el fin de fomentar la revitalización de la zona, en particular estimulando la ampliación de la oferta residencial y el uso mixto de los edificios, con establecimientos comerciales en las plantas bajas y en las cubiertas.

Los beneficios constructivos son, entre otros, el permiso para ampliar la superficie construida de forma no computable, ocupar la zona de retiro y cambiar el uso del inmueble sin ninguna contrapartida económica, así como la exención de la necesidad de cumplir los requisitos de fachada activa y el número de garajes⁴⁴. Por su parte, los beneficios fiscales —condicionados a que el inmueble se utilice para fines residenciales— incluyen la exención del impuesto predial durante los tres primeros años y la condonación de deudas; la aplicación de una alícuota especial del impuesto sobre servicios (ISS) para las actividades económicas; la exención del impuesto de transmisión de bienes inmuebles (ITBI), y la exención de los impuestos de instalación y funcionamiento durante cinco años⁴⁵.

La Alcaldía de São Paulo publicó un decreto que regula la nueva legislación en materia de *retrofit*, con la creación de un régimen simplificado para la aprobación de proyectos de recalificación que incluye, en ciertos casos, procedimientos declarativos electrónicos⁴⁶.

2. Ciudad de México

El Gobierno de la Ciudad de México también adoptó una estrategia para promover la recalificación de inmuebles, dirigida específicamente a convertir oficinas desocupadas y sin uso en viviendas, con el fin de aumentar la oferta de vivienda en la ciudad⁴⁷. La estrategia incluía el objetivo explícito de combatir los efectos negativos de la pandemia, que había generado una situación de inactividad en las oficinas debido a los cambios en las rutinas de trabajo provocados por el distanciamiento físico y el aumento del teletrabajo.

Además del objetivo de transformar las oficinas en viviendas, también se exige que se adopten ecotecnologías que mejoren la gestión del agua, ya sea mediante la reducción de los niveles de consumo o el aumento de la recogida de agua de lluvia⁴⁸. Como contrapartida, se prevén beneficios fiscales que consisten en la exención de todas las tasas del proceso de aprobación del proyecto y de concesión de licencias⁴⁹. También existe un incentivo específico destinado a promover la vivienda social, cuyas unidades podrán tener una densidad mayor⁵⁰.

La norma se actualizó en 2022 para detallar mejor los trámites de aprobación de los proyectos de reconversión. Destaca la posibilidad de proyectar edificios de usos mixtos, con una retención de hasta el 40% de la superficie total para oficinas⁵¹. También se redefinieron las áreas de incidencia del instrumento, dándose prioridad a los inmuebles ubicados en el centro histórico de la Ciudad de México y en los principales ejes de transporte, como la Avenida de los Insurgentes y la Avenida Paseo de la Reforma, entre otros⁵². Según los datos del Gobierno Municipal, ya se habían presentado nueve propuestas de recalificación de inmuebles, que suponen 750 nuevas viviendas en los próximos meses (Gobierno de la Ciudad de México, 2022a).

⁴³ Ley núm. 17577/21.

⁴⁴ Artículos núm. 5, 6 y 9 de la Ley núm. 17.577/21.

⁴⁵ Artículo núm. 16 de la Ley núm. 17.577/21.

⁴⁶ Decreto núm. 61.311/22.

⁴⁷ "Acuerdo mediante el cual se establecen los Lineamientos para la Reconversión de Oficinas a Vivienda en la Ciudad de México y se emite la Resolución de Carácter General por la que se Otorgan los Beneficios Fiscales que se indican" (Ciudad de México, 2021f, p. 1).

⁴⁸ Artículo núm. 10, inciso I del Acuerdo para la Reconversión de Oficinas a Vivienda.

⁴⁹ Artículo núm. 14 del Acuerdo para la Reconversión de Oficinas a Vivienda.

⁵⁰ Artículo núm. 13 del Acuerdo para la Reconversión de Oficinas a Vivienda.

⁵¹ Actualización del Acuerdo para la Reconversión de Oficinas a Vivienda a 22 de marzo de 2022.

⁵² Nueva redacción del Artículo núm. 4, del Acuerdo para la Reconversión de Oficinas a Vivienda a 22 de marzo de 2022.

3. Buenos Aires

La ciudad de Buenos Aires también aprobó normas para la recalificación de inmuebles, dentro de su plan de reactivación económica y urbanística del área central, denominado Plan de Transformación y Reconversión del Microcentro Porteño⁵³, cuyo objetivo es hacer frente a los efectos nocivos de la pandemia en el proceso de desocupación del centro de la ciudad, resultante de la adaptación de las oficinas al teletrabajo y la disminución de las actividades comerciales y turísticas. Como respuesta, el plan busca estimular otros usos para que la zona céntrica deje de ser un centro predominantemente financiero, en pos del modelo de “ciudad de 15 minutos” (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2022).

Para ello, el plan establece la posibilidad de cambiar el uso de los inmuebles de la zona y fomenta su modernización y adaptación, con la obligatoriedad de destinar el 30% de la superficie total de los inmuebles rehabilitados a actividades estratégicas como la creación de centros educativos, sanitarios y culturales y el establecimiento de residencias geriátricas, estudiantiles y comunitarias⁵⁴. Así pues, en el caso de Buenos Aires se han creado incentivos tanto para la vivienda como para los usos mixtos. Como beneficios fiscales, se previó la exención del impuesto sobre la renta, el descuento en el impuesto sobre la renta del importe invertido en obras de recalificación y la comunicación de posibles líneas de crédito para estimular la readaptación de los inmuebles⁵⁵.

4. Bogotá

Como se presentó en la sección anterior, Bogotá fue la única de las ciudades que completó el proceso de elaboración de su nuevo instrumento de planificación urbanística durante la pandemia.

En diálogo con sus objetivos más amplios, el Plan de Ordenamiento Territorial estableció directrices para el acondicionamiento⁵⁶, una herramienta que se aproxima a los objetivos de modernización de inmuebles, contemplados en los instrumentos de reconversión de inmuebles y de *retrofit* identificados en las otras ciudades latinoamericanas. En Bogotá, al igual que en la Ciudad de México, la recalificación también tiene el objetivo específico de adaptar los edificios para fines de vivienda. En este sentido, el Plan de Ordenamiento Territorial señalaba algunos beneficios para fomentar el acondicionamiento, como el permiso para subdividir físicamente los inmuebles y la exención de los requisitos relativos a las plazas de garaje y las zonas comunes privadas.

El Plan de Ordenamiento Territorial no detalló en profundidad la aplicación del acondicionamiento, lo que indica que esta herramienta se regulará con más detalle en futuras normativas. En cualquier caso, sí se estableció que el acondicionamiento será uno de los mecanismos adoptados para promover el programa de vivienda y vivienda popular, aún por implementar⁵⁷.

B. Cambios legislativos específicos sobre parcelación, uso y ocupación del suelo

En las ciudades que no finalizaron el proceso de revisión de sus planes directores—São Paulo, Buenos Aires y la Ciudad de México— se identificaron iniciativas puntuales para cambiar las leyes de zonificación y los códigos urbanísticos y de construcción, así como para crear nuevas normas urbanísticas para regular la aparición de nuevos procesos económicos, como la instalación del 5G y la proliferación de las llamadas “cocinas fantasma” (*dark kitchens*). Cabe señalar que parte de estos procesos ya estaban en marcha antes de la pandemia y los gobiernos municipales optaron seguir tramitándolos durante la misma.

⁵³ Ley núm. 6508/21.

⁵⁴ Artículo núm. 4 de la Ley núm. 6508/21.

⁵⁵ Artículo núm. 9 de la Ley núm. 6508/21.

⁵⁶ Artículo núm. 271 del Decreto núm. 555/21.

⁵⁷ Artículo núm. 569 del Decreto núm. 555/21.

1. São Paulo

La intensificación del uso de servicios de entrega a domicilio impulsó la proliferación de las cocinas fantasma en forma de edificios que concentran varias cocinas, centralizando así los pedidos y los servicios de entrega. Este modelo de negocio se extendió durante la pandemia y tuvo un impacto considerable en los barrios y en el uso de las aceras para fines privados. En 2022, se envió el Proyecto de Ley núm. 362/22 del Poder Ejecutivo con el objetivo de regular esta actividad y, paralelamente, se publicó un decreto que suspendía temporalmente la concesión de licencias urbanas a este tipo de proyectos empresariales⁵⁸.

Otra novedad en el ámbito del uso y la ocupación del suelo fue la aprobación de la Ley de Antenas⁵⁹, que busca regular la implantación del 5G en la ciudad —permitiendo su instalación en edificios públicos e inmuebles protegidos— y crea pautas e incentivos para dar prioridad a su implantación en las zonas que actualmente tienen una señal de internet más débil.

Además, en São Paulo, existía una iniciativa para revisar la zonificación de la ciudad que está suspendida judicialmente desde 2019 debido a una demanda interpuesta por varias organizaciones de la sociedad civil, que señalaban fallos y deficiencias en el proceso participativo realizado. En 2022, la sentencia definitiva del juicio permitió reanudar la revisión de la ley de zonificación⁶⁰.

También se aprobaron dos modificaciones legislativas destinadas a regular el uso y la ocupación del suelo y la concesión de licencias en el ámbito de la política de vivienda y la regularización del suelo. Nótese que las iniciativas son una respuesta a la ausencia de programas federales destinados a las franjas de población con ingresos más bajos, así como a la reestructuración de la ley federal de regularización del suelo, que también había estimulado acciones dirigidas a las franjas de población con ingresos medios y altos. Así, por un lado, la disciplina del Programa Pode Entrar se orientó a la promoción de viviendas para atender a la demanda del desaparecido Programa Mi Casa, Mi Vida (Minha Casa, Minha Vida)⁶¹. Por otro lado, la ley municipal de regularización del suelo⁶², redactada de forma conjunta por los concejales de la Cámara Municipal, posibilitó que los instrumentos de regularización urbana del suelo de los asentamientos informales, previstos en el nuevo marco nacional de regularización del suelo de 2017, pudiesen ser aplicados en la ciudad de São Paulo, además de estipular medidas para simplificar dichos procesos.

2. Ciudad de México

En la Ciudad de México, la regulación del ordenamiento territorial también funciona a través de “Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano” (para cada una de las 16 alcaldías de la Ciudad de México) y “Programas Parciales” (para barrios específicos). En la actualidad, como se expone en la sección anterior, la Ciudad de México está en proceso de formular su nuevo “Programa General de Ordenamiento Territorial” que contemplará las nuevas directrices generales de uso y ocupación del suelo del municipio.

Paralelamente, se aprobó un plan específico para el barrio de Vallejo, el “Programa Parcial de Desarrollo Urbano Vallejo 2020-2050”, zona industrial y puerto seco del municipio (Rosales Contreras, 2020). Este programa es un instrumento de planificación territorial que establece directrices de uso y ocupación del suelo específicas para este barrio hasta 2050, con el objetivo de promover su desarrollo urbano y económico a través de nuevos proyectos empresariales. El programa se elaboró mediante un proceso participativo que tuvo lugar de forma presencial, de acuerdo con la normativa sanitaria vigente, durante el segundo semestre de 2020⁶³.

⁵⁸ Decreto núm. 61376/22.

⁵⁹ Ley núm. 17733/22.

⁶⁰ Sentencia anulatoria núm. 1071161-30.2019.8.26.0053, del Juzgado núm. 14 de la Hacienda Pública del Tribunal de Justicia de São Paulo.

⁶¹ Ley núm. 17638/21.

⁶² Ley núm. 17734/22.

⁶³ Aviso de consulta pública para el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Vallejo, con fecha de 22 de julio de 2020.

3. Buenos Aires

Se identificaron cambios legislativos en el ámbito del ordenamiento territorial, que tuvieron lugar en paralelo con el proceso de revisión del Plan Urbano Ambiental. En particular, destacan dos revisiones del Código Urbanístico⁶⁴, instrumento encargado de regular el uso y la ocupación del suelo de la ciudad.

En 2020 se realizó una primera revisión general del Código Urbanístico⁶⁵, con el objetivo de esclarecer las interpretaciones y simplificar los procedimientos, ampliando también las definiciones de uso y permisos de actividades en cada barrio como forma de incentivar los usos mixtos en la ciudad (Argentina, 2020b). Este proceso de revisión ya había comenzado en 2019, mediante mesas de trabajo con representantes del sector empresarial, de la construcción civil, del sector académico y de organizaciones activas en el ámbito del desarrollo urbano. Durante la pandemia, se dio continuidad a este proceso mediante un debate en consulta pública virtual, antes de la aprobación del proyecto de ley (Argentina, 2020b).

Además, se impulsó una segunda revisión del Código Urbanístico⁶⁶, de carácter más puntual, para crear un reglamento de ordenamiento territorial propio para ciertas zonas concretas de Costanera Norte, con vistas al desarrollo de proyectos inmobiliarios (Clarín, 2021).

C. Normas sobre el uso del espacio público

A lo largo de la pandemia, ganaron espacio los debates en torno a las estrategias sobre cómo utilizar mejor el espacio público, ya que las normas de aislamiento y distanciamiento físico habían prohibido las aglomeraciones de personas, especialmente en lugares cerrados (Sharifi y Khavarian-Garmsir, 2020; Angiello, 2021).

Como consecuencia, los urbanistas empezaron a ver las calles, las aceras, las plazas y los parques como espacios para la promoción de alternativas más seguras de movilidad y de desarrollo de actividades comerciales, económicas e incluso culturales.

En el caso de las ciudades analizadas en este informe, se observan dos grandes tendencias de decisión en cuanto al uso del espacio público, que repercuten en la creación de normas y avances regulatorios: i) la creación de reglas especiales para permitir que restaurantes, bares y otros servicios ocupen parte de la vía pública, y ii) el fomento del uso de la bicicleta como alternativa al transporte público, donde el riesgo de contagio del virus es mayor.

Los principales aspectos de estas dos tendencias se resumen en los siguientes cuadros y se detallarán a continuación de estos.

Cuadro 7
América Latina (ciudades seleccionadas): resumen de los cambios legislativos sobre el uso del espacio público

	São Paulo	Ciudad de México	Buenos Aires	Bogotá
Actividades	Bares y restaurantes	Bares y restaurantes	Bares y restaurantes Actividades culturales	<i>Food trucks</i> y restaurantes Actividades culturales
Aspecto territorial	Aceras y plazas de estacionamiento en cualquier zona de la ciudad	Aceras y plazas de estacionamiento en cualquier zona de la ciudad	Aceras y plazas de estacionamiento en calles específicas de todas las zonas de la ciudad	Áreas peatonales, aceras, parques y espacios viales en cualquier zona de la ciudad
Aspecto temporal	Permanente	Temporal	Temporal	Permanente
Cobro de precio público	Exención hasta 10/2022	Exención, excepto para los establecimientos que ocasionen impacto vecinal	Exención, pero con seguro obligatorio de responsabilidad civil	Establecimiento del cálculo para el pago de un precio público

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los gobiernos municipales de São Paulo, la Ciudad de México, Buenos Aires y Bogotá, y entrevistas a administradores públicos.

⁶⁴ Ley núm. 6099/18.

⁶⁵ Ley núm. 6361/20.

⁶⁶ Ley núm. 6475/21.

Cuadro 8
América Latina (ciudades seleccionadas): resumen de los cambios relacionados con el uso del espacio público para abrir ciclovías

	São Paulo	Ciudad de México	Buenos Aires	Bogotá
Apertura de ciclovías temporales	No, pero sí se continuó el Plan Ciclovionario de 2019	Creación de 54 km de ciclovías temporales	Creación de 60 km de ciclovías temporales	Creación de 96 km de ciclovías temporales
Transformación de ciclovías temporales en permanentes		Sí: 28,5 km	Sí: 17 km	Sí: 34 km

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los gobiernos municipales de São Paulo, la Ciudad de México, Buenos Aires y Bogotá y entrevistas a administradores públicos; WRI Brasil, "Ciclovías temporárias são resposta sustentável de cidades do Brasil e da América Latina à Covid-19", 22 julio, 2020 [en línea] <https://wribrasil.org.br/noticias/ciclovias-temporarias-sao-resposta-sustentavel-de-cidades-do-brasil-e-da-america-latina>.

1. São Paulo

La Alcaldía elaboró el proyecto "Ruas SP" para disponer la posibilidad de que los bares y restaurantes ocupasen las franjas de la calle destinadas a estacionamiento para atender a sus clientes. Este programa se inició a través de un proyecto piloto en 40 calles de la ciudad⁶⁷, en un momento en el que todavía existían importantes restricciones para acudir a los establecimientos de forma presencial, pues estaban limitados al 40% de su capacidad.

El proyecto se extendió posteriormente a todas las zonas de la ciudad, previa solicitud por parte de los establecimientos y aprobación de la Secretaría Municipal de Licencias y Urbanismo⁶⁸. La iniciativa, a pesar de haber sido creada durante la pandemia, no tiene carácter temporal y se mantendrá en los próximos años. Sin embargo, se prevé que se cobre un precio público por el uso de las aceras y las calles, ya que la exención concedida por el municipio finalizará en 2022⁶⁹.

Más recientemente, el gobierno municipal ha iniciado el proceso de reanudación de otra iniciativa de ocupación del espacio público: el programa "Centro Abierto", para mejorar y valorizar las plazas y parques del centro de la ciudad mediante la instalación de mobiliario nuevo y la promoción de actividades culturales y deportivas (Prefectura de São Paulo, 2022b). Esta iniciativa —vinculada directamente a los objetivos más amplios de revitalización y reocupación del centro de la ciudad, en coordinación con el Programa Requalifica Centro mencionado anteriormente— había sido creada en 2006, pero los espacios sufrieron deterioro durante la pandemia.

En cuanto al uso de la vía pública por parte de las bicicletas, el gobierno municipal de São Paulo no estableció medidas de emergencia o temporales durante la pandemia (G1, 2020). Las ciclovías de ocio instaladas los domingos se desactivaron temporalmente por falta de patrocinio, pero se reanudaron tras la presión de la sociedad y la firma de un nuevo contrato (UOL, 2020). No obstante, São Paulo continuó con las medidas ya previstas en el Plan Ciclovionario (2019) y procedió a su implementación con la apertura de nuevos tramos de ciclovías⁷⁰.

2. Ciudad de México

En la Ciudad de México se desarrolló un programa de apoyo a bares y restaurantes muy similar al creado en São Paulo, denominado Programa Ciudad al Aire Libre. La iniciativa, de carácter temporal, permitió que los establecimientos de todas las zonas de la ciudad atendiesen a sus clientes en las aceras y en los espacios de estacionamiento de la calle (Gobierno de la Ciudad de México, 2021g).

⁶⁷ Decreto núm. 59669/20.

⁶⁸ Decreto núm. 60197/21.

⁶⁹ Decreto núm. 61252/22.

⁷⁰ La Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) de São Paulo proporciona información sobre la construcción de nuevos tramos y renovaciones en el siguiente sitio web [en línea] <http://www.cetsp.com.br/consultas/bicicleta/andamento-do-plano-ciclovionario.aspx>.

En 2022, el Gobierno de la Ciudad de México realizó mesas de diálogo con representantes del sector gastronómico y con entidades vecinales para intentar mitigar las disputas sobre el uso de las aceras y calles, lo que llevó a una actualización de la normativa⁷¹ y a la obligación del pago de un precio público por parte de los establecimientos que ocasionen un impacto vecinal.

Al mismo tiempo, con el fin de fomentar el uso de la bicicleta como medio de transporte, la Ciudad de México estableció 54 km de carriles bici temporales en los principales ejes de movilidad del municipio, como medida integral del Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad (Gobierno de la Ciudad de México, 2020a). La población hizo un uso extenso de estas ciclovías, lo que llevó al Gobierno de la Ciudad de México a anunciar, en 2022, que transformaría 28,5 km de la Avenida Insurgentes —una de las más transitadas de la ciudad— en una ciclovía permanente (Gobierno de la Ciudad de México, 2022b).

Otro movimiento reciente identificado en la Ciudad de México ha sido el avance en el debate del Programa Especial de Infraestructura Verde (Gobierno de la Ciudad de México, 2022c), instrumento que busca fomentar estrategias de uso del espacio público a través del mantenimiento, la creación y la ampliación de áreas públicas “verdes” y “azules” en el municipio (plazas, parques, áreas de conservación, ríos y canales). A principios de junio de 2022, se abrió a consulta pública una versión preliminar del Programa Especial de Infraestructura Verde a través de la plataforma Plaza Pública (Gobierno de la Ciudad de México, 2022d).

3. Buenos Aires

El Gobierno de Buenos Aires articuló una serie de medidas tanto para incentivar el uso de la bicicleta, mediante la construcción de nuevas ciclovías, como para apoyar a los sectores gastronómico y cultural autorizando el uso de aceras y carriles específicos de las calles para sus actividades.

En cuanto al uso de la bicicleta, se abrieron ciclovías temporales en el marco del Plan Integral de Puesta en Marcha de la Ciudad, y a continuación se anunciaron proyectos de ciclovías permanentes para la Avenida Córdoba y la Avenida Corrientes, dos grandes vías de Buenos Aires (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2020c). También se aprobó el programa Buenos Aires: Ciudad Bici⁷², que prevé una planificación a largo plazo para seguir ampliando la red de ciclovías y crear un fondo para estimular la “micromovilidad” (Fondo para el Desarrollo de la Micromovilidad).

En cuanto a la segunda serie de medidas, el gobierno municipal publicó dos resoluciones que establecieron normas para que los establecimientos gastronómicos y culturales pudieran utilizar los espacios de la vía pública para sus actividades⁷³. Cada resolución preveía una lista específica de calles, que abarcaban todas las zonas de la ciudad⁷⁴. No se estableció un precio público, pero sí se estipuló que los establecimientos debían contratar un seguro de responsabilidad civil⁷⁵.

Asimismo, se aprobó una nueva ley que creó el concepto de las supermanzanas⁷⁶: manzanas del municipio que pueden cerrarse a los coches, permitiendo el libre uso de las calzadas por parte de los peatones y los ciclistas. El establecimiento de supermanzanas, que pueden ser creadas por el gobierno municipal a petición de los barrios o por convocatoria popular, refuerza al mismo tiempo las tendencias de fomento de la movilidad activa y de promoción del uso del espacio público con fines gastronómicos. La idea del gobierno municipal es que la selección de las supermanzanas y su implementación tengan lugar de forma coordinada con el nuevo Plan Urbano Medioambiental, que está en fase de elaboración.

⁷¹ “Acuerdo que modifica el diverso por el que se da a conocer el Programa de colocación de enseres e instalaciones en vía pública para establecimientos mercantiles cuyo giro preponderante sea la venta de alimentos preparados” (Gobierno de la Ciudad de México, 2022e).

⁷² Ley núm. 6352/20.

⁷³ Resolución Conjunta núm. 1-SSGMO/20 y Resolución Conjunta núm. 3-MCGC/20.

⁷⁴ Anexo III de la Resolución Conjunta núm. 1-SSGMO/20 y anexo II de la Resolución Conjunta núm. 3-MCGC/20.

⁷⁵ Conforme a lo descrito en el anexo I de la Resolución Conjunta núm. 1-SSGMO/20 y el anexo II de la Resolución Conjunta núm. 3-MCGC/20.

⁷⁶ Ley núm. 6387/20.

4. Bogotá

Bogotá, ciudad pionera en el fomento del uso de la bicicleta, tomó la decisión de abrir ciclovías temporales ya desde los primeros días de la pandemia⁷⁷, que se fueron ampliando gradualmente (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020a y 2020b) hasta llegar a los 96 km de ciclovías, de los cuales se espera que 34 km se conviertan en permanentes (WRI Brasil, 2020). Algunos miembros del gobierno municipal comunicaron que la construcción de las ciclovías permanentes se había visto favorecida por las facilidades de contratación pública, ya que durante la emergencia de la pandemia se autorizó un mayor endeudamiento público, tema en el que se profundizará más abajo.

Además de fomentar el transporte en bicicleta, la Alcaldía Mayor puso en marcha programas piloto para utilizar zonas peatonales, aceras, parques y plazas, y franjas específicas de ciertas calles para espacios gastronómicos, *food trucks* y actividades culturales⁷⁸. Estos programas contemplan un uso del espacio mucho más amplio que el permitido, por ejemplo, en São Paulo y la Ciudad de México, que no incluyen las zonas verdes. Las iniciativas han pasado a ser permanentes mediante la publicación del programa Bogotá a Cielo Abierto 2.0, que ahora también incluye la obligación de pagar un precio público⁷⁹.

D. Aplicación de los instrumentos de la política urbana durante la pandemia

Los gobiernos municipales trataron de combatir los efectos nocivos de la pandemia introduciendo cambios en la forma de utilizar los instrumentos de la política urbana, bien suspendiendo temporalmente, eximiendo y flexibilizando las contrapartidas y los requisitos urbanísticos, o incluso creando nuevos instrumentos. La característica común de estos procesos fue el carácter de emergencia de las medidas, directamente relacionadas con la preocupación de revertir situaciones de crisis económica y social.

1. São Paulo

En primer lugar, la pandemia obstaculizó las notificaciones de parcelación, edificación y utilización obligatorias de inmuebles no construidos, no utilizados o infrautilizados (instrumento destinado a combatir la ociosidad de la propiedad urbana). Debido a la emergencia sanitaria, el número de inspecciones presenciales se redujo considerablemente y, en consecuencia, también disminuyeron las notificaciones. Recientemente, la Alcaldía de São Paulo señaló que hubo una reducción significativa de las inspecciones: entre 2014 y 2020, se notificaron 1.746 propiedades ociosas, mientras que en 2021 solo hubo 15 notificaciones (Prefectura de São Paulo, 2021d).

Por otro lado, se introdujeron cambios normativos en los instrumentos urbanísticos para poder orientarlos a combatir las situaciones críticas de la pandemia, incluso las que no estuvieran vinculadas a la política urbana. En este sentido, la ley autorizó al gobierno municipal a utilizar el excedente de los fondos municipales para las acciones relacionadas con la lucha contra la pandemia, con la posibilidad de utilizar los recursos del Fondo de Desarrollo Urbano (FUNDURB)⁸⁰.

Los datos recopilados por el Centro de Estudios de la Metrópolis (CEM), el Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP) y la Universidad de São Paulo (USP) sobre el FUNDURB muestran que la recaudación municipal proveniente del cobro de la concesión del derecho a construir⁸¹ sufrió una leve caída a principios de 2020, lo que indica que la pandemia, al menos en su inicio, causó una desaceleración

⁷⁷ Resolución núm. 139/20.

⁷⁸ Resoluciones núm. 232 y 251/20.

⁷⁹ Decreto núm. 70/22.

⁸⁰ Ley núm. 17335/20.

⁸¹ La concesión del derecho a construir es un instrumento previsto en el Estatuto de la Ciudad que establece la posibilidad de que los particulares construyan por encima del nivel básico de referencia previsto para cada zona de la ciudad previo pago de una contrapartida (económica o de otro tipo).

del ritmo de producción de nuevos proyectos inmobiliarios (Strobel, D. y otros, 2021). Esta caída, no obstante, no se mantuvo a lo largo de los meses, y los recursos recaudados con la concesión en ese año superaron, por ejemplo, el nivel de 2018, lo que apunta a una aparente recuperación del sector de la construcción. Como efecto de este proceso, el FUNDURB mantuvo un valor de caja significativo, incluso a finales de 2020 (Strobel y otros, 2021).

La ciudad de São Paulo, a diferencia de otras ciudades de América Latina y el Brasil, no adoptó medidas de emergencia para eximir a la población en general de las obligaciones fiscales relativas al impuesto sobre la propiedad y las tasas de urbanismo (Teodorovicz, Stemberg y Borges, 2021). Los beneficios fiscales aprobados tenían que ver sobre todo con la estimulación de la industria de la construcción civil en zonas específicas de la ciudad. Este fue el caso, por ejemplo, de la nueva ley de *retrofit*, iniciativa analizada en detalle en las secciones anteriores.

También hay que destacar que se presentó un proyecto de ley⁸² para establecer un descuento en la concesión onerosa del derecho a construir durante la pandemia, pero no fue aprobado por la Cámara Municipal.

2. Ciudad de México

En el caso de la Ciudad de México, el principal impacto de la pandemia en el uso de los instrumentos de política urbana fue la formulación de medidas de exención del impuesto predial, como estrategia para reducir la carga fiscal de los contribuyentes y así mitigar la presión financiera de los ciudadanos en el contexto de la crisis económica derivada de la pandemia y de la reducción de las posibilidades de gastos de vivienda.

En 2021 se anunció un descuento de hasta el 10% para quienes pagasen el total del impuesto predial anual por adelantado (Gobierno de la Ciudad de México, 2021a). En 2022, la Secretaría de Finanzas creó un programa para eliminar las deudas del impuesto predial de 2020 y 2021 de los ciudadanos que estuvieran al día con los pagos del ejercicio corriente⁸³. Además, se estableció a exención total del impuesto predial para los mayores de 58 años hasta finales de 2022⁸⁴.

3. Buenos Aires

En el caso de Buenos Aires, el uso de los instrumentos urbanísticos se orientó, principalmente, hacia una estrategia general de reactivación económica, estimulando en particular la creación de nuevos proyectos inmobiliarios.

En primer lugar, el Gobierno Municipal de Buenos Aires aprobó una legislación con un paquete de incentivos temporales para nuevos proyectos, que incluía la ampliación de los plazos para el pago de las tasas de licencia de obras y derecho de construcción, así como descuentos en la cuantía de estas obligaciones urbanísticas⁸⁵. Este paquete se anunció como estrategia de apoyo al sector de la construcción civil (Clarín, 2021) y el período de aplicación de estos incentivos se amplió hasta contemplar los proyectos iniciados antes de marzo de 2022 (Argentina, 2021a).

Otra medida importante adoptada durante la pandemia por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fue reglamentar una de las herramientas de gestión urbana ya previstas en el Código Urbanístico: el convenio urbanístico, instrumento a través del cual se pueden presentar propuestas de intervención urbana con cambios en los parámetros aplicables a un área determinada, a cambio de contrapartidas económicas y urbanísticas de obligatorio cumplimiento por los promotores privados.

⁸² Proyecto de Ley núm. 225/20.

⁸³ "Resolución de carácter general mediante la cual se condona totalmente el pago del impuesto predial, así como de sus accesorios, a favor de los contribuyentes que se indican" (México, 2022f).

⁸⁴ "Resolución de carácter general mediante la cual se otorgan condonaciones en materia del impuesto predial a favor de los contribuyentes que se indican" (México, 2022g).

⁸⁵ Ley núm. 6323/20.

En la pandemia, el instrumento se estructuró como una alternativa destinada a generar recursos frente a los impactos presupuestarios y financieros derivados de la pandemia. Estos se destinarían a la ejecución de obras públicas, a la salud, la educación y a otros gastos relacionados con la crisis sanitaria. En este sentido, su marco conceptual, protocolos, parámetros y áreas prioritarias para su aplicación fueron definidos en un decreto de regulación del convenio urbanístico⁸⁶. Se lanzó una convocatoria de proyectos que condujo a la aprobación de diez convenios urbanísticos a finales de año⁸⁷.

Para gestionar estos recursos, se creó un instrumento adicional: el Fondo para el Desarrollo Urbano Sostenible⁸⁸, destinado a labores de renovación en zonas concretas de la ciudad, como el “microcentro” y otros perímetros formados por ejes de transporte⁸⁹.

4. Bogotá

En 2020, el Gobierno colombiano promulgó un decreto para establecer medidas temporales en cuanto a la aplicación de los instrumentos urbanísticos⁹⁰, y en él se disponían: i) condiciones especiales para que los ciudadanos pudieran saldar sus deudas relacionadas con el cobro de la contribución de valorización durante la pandemia (instrumento que es una fuente esencial de ingresos para los municipios colombianos), y ii) la autorización para que los recursos de los fondos urbanísticos se pudieran utilizar de forma excepcional para gastos relacionados con la emergencia de la pandemia.

Sin embargo, la Corte Constitucional de Colombia declaró inconstitucional esta legislación, por invadir la esfera de competencia de las autoridades locales.

Paralelamente, la propia Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante resoluciones, también implementó medidas para suspender el cobro de la contribución por valorización durante la pandemia⁹¹. Es decir, a escala local sí se consiguió crear una situación excepcional de exención del pago de esta obligación como medida para paliar los efectos económicos de la crisis en la población.

La ciudad de Bogotá también desarrolló un plan de recuperación económica, conocido como Plan Marshall⁹². El plan prevé un amplio paquete de medidas articuladas con instrumentos fiscales, como la congelación del aumento del impuesto predial para el año 2021, de forma progresiva en función del valor de cada propiedad⁹³, y la exención del impuesto predial para las actividades culturales (museos y teatros)⁹⁴.

E. Tendencias generales de la regulación del ordenamiento territorial

Las transformaciones ocurridas en el ordenamiento territorial de las cuatro ciudades a lo largo de la pandemia revelan algunas tendencias comunes.

La primera es la creación de normas para fomentar la recalificación de inmuebles mediante la posibilidad de cambiar su uso y la utilización de beneficios fiscales y urbanísticos.

En general, las ciudades analizadas trataron de articular el uso de este instrumento con un objetivo más amplio de revitalización de los espacios urbanos, especialmente en las áreas centrales, como en los casos de São Paulo, la Ciudad de México y Buenos Aires. Llegados a este punto, se puede afirmar que el fomento del *retrofit* y la reconversión busca combatir la degradación de las zonas céntricas, que se

⁸⁶ Decreto núm. 475/20.

⁸⁷ Ley núm. 6477/21.

⁸⁸ Artículo núm. 2 de la Ley núm. 6466/21.

⁸⁹ Artículo núm. 3 de la Ley núm. 6466/21.

⁹⁰ Decreto núm. 678/20.

⁹¹ Resoluciones núm. 2747/29, núm. 2825/20, núm. 2853/20, y núm. 3370/20.

⁹² Acuerdo núm. 780/20.

⁹³ Artículos núm. 1 y 3 del Acuerdo núm. 780/20.

⁹⁴ Artículo núm. 21 del Acuerdo núm. 780/20.

vio agravada por la pandemia, pues la interrupción del trabajo presencial debida a los imperativos de aislamiento social provocó la desocupación de los edificios de oficinas de estas zonas, así como el cierre de los establecimientos comerciales.

Los gobiernos municipales apostaron por programas de recalificación y reconversión del uso de los edificios, una herramienta destinada a revertir la desocupación de las áreas comerciales, fomentando la ocupación de estas zonas, que ya cuentan con una buena infraestructura pública, especialmente de transporte. En el caso de la Ciudad de México, por ejemplo, esto se aborda de forma explícita ya que la normativa anuncia la reurbanización como una herramienta para, al mismo tiempo, resolver el problema de los edificios vacíos, ampliar la producción de vivienda a lo largo de los principales ejes de movilidad y fomentar el sector de la construcción civil, coordinando así la estrategia de recalificación de inmuebles con otros esfuerzos más amplios de recuperación económica.

Las nuevas normas de ordenamiento territorial se consideran una herramienta para ampliar la oferta de vivienda, y en algunos casos buscan fomentar —mediante incentivos fiscales y urbanísticos— el uso de los inmuebles recalificados para viviendas de interés social y popular. En los casos de São Paulo, la Ciudad de México y Buenos Aires, la legislación urbanística aprobada durante la pandemia también prevé el fomento de los usos mixtos de los inmuebles situados en zonas céntricas.

Entre los futuros dilemas de la gestión urbana, cabe destacar los efectos que tendrán las nuevas normas de reconversión de usos en el territorio de las ciudades, en particular en la ocupación de las áreas centrales y la garantía del acceso a la vivienda por parte de la población de bajos ingresos en zonas dotadas de infraestructuras. Aunque se aprobó en un contexto de emergencia, la legislación puede tener repercusiones a largo plazo, especialmente en la agudización de las desigualdades sociales y territoriales de las ciudades. Los efectos de los cambios normativos en este ámbito merecen ser estudiados en futuras investigaciones.

También cabe destacar que las ciudades que no aprobaron la revisión de sus planes directores durante la pandemia —São Paulo, Buenos Aires y la Ciudad de México— presentaron propuestas de modificación legislativa destinadas a regular regiones, barrios o sectores económicos específicos. En cierta medida, se observan iniciativas dispersas o fragmentadas y no necesariamente vinculadas a la planificación más general de la ciudad, lo que suscita dudas sobre su articulación con los planes de ordenamiento territorial actualmente en elaboración.

Los instrumentos urbanísticos, a su vez, se consideraron herramientas de apoyo para la recuperación económica de las ciudades. Las propuestas legislativas contemplaban promover exenciones o suspensiones temporales e instituir nuevas normas de aplicación o incluso nuevos instrumentos, como en el caso de los convenios urbanísticos y el Fondo para el Desarrollo Urbano Sostenible de Buenos Aires. Evaluar el impacto de estas medidas en la mitigación de los efectos de la crisis y en los efectos redistributivos a escala municipal es un elemento importante para futuras investigaciones.

La búsqueda de la recuperación económica también se observa en el diseño de estrategias de aprovechamiento del espacio público para apoyar las actividades afectadas por la pandemia, especialmente bares y restaurantes, cuyo funcionamiento se vio interrumpido por las medidas de aislamiento social establecidas desde el inicio de la pandemia (Campos-Vazquez y Esquivel, 2021). Algunas de las propuestas van más allá de las ayudas puntuales y de emergencia destinadas a los establecimientos gastronómicos y se extienden al sector cultural (audiovisual, teatro, música, moda, entre otros), como en el caso de Bogotá y Buenos Aires.

Sin embargo, es importante señalar que los principios que guiaron la elaboración de las nuevas normas de uso del espacio público también van más allá de la mera recuperación económica. Por ejemplo, el Gobierno de Buenos Aires buscó fomentar la libre ocupación de las calles por parte de peatones, ciclistas y niños mediante la creación de las supermanzanas, inspiradas en la experiencia de las supermanzanas de Barcelona (Eggimann, 2022; Rueda, 2019).

Además, en algunos casos, el mayor uso del espacio público durante la pandemia incluyó también los espacios verdes de la ciudad y no solo el sistema de vías públicas, para lo que se crearon incentivos para la ocupación de plazas y parques, como en el caso de Bogotá y la Ciudad de México (Programa Especial de Infraestructura Verde).

Otra tendencia observada ha sido el cambio en las reglas de uso del espacio público para la apertura de ciclovías temporales, con su conversión gradual en estructuras permanentes, fruto de la buena acogida por parte de la población y la percepción de su impacto positivo en la movilidad urbana (Guzman y otros, 2021; Olmos, Borchers y Guerreiro, 2021; Velázquez y Singh, 2020).

Esta conexión entre las estrategias de movilidad activa y la ocupación de la vía pública y las áreas verdes para las prácticas de ocio revelan que, en cierta medida, la pandemia ha impulsado el fortalecimiento de una nueva visión sobre el potencial de aprovechamiento del espacio público en las ciudades latinoamericanas.

IV. Planos urbanísticos sectoriales

Se realizó un levantamiento de los planes sectoriales en los siguientes ámbitos: transporte, vivienda, residuos sólidos, cambio climático y desarrollo económico. El análisis de las iniciativas legislativas sobre planes urbanísticos sectoriales reveló dos tendencias principales en el ámbito de la política urbana durante la pandemia⁹⁵. En primer lugar, se observó que todas las ciudades elaboraron planes de acción climática. Estas acciones se deben en gran medida a la iniciativa Deadline 2020 del Grupo C40, concebida en 2016 justo después del Acuerdo de París. Además de la cuestión climática, otra de las preocupaciones comunes de todas las ciudades, que se reflejó en nuevos esfuerzos de planificación, fue la necesidad de establecer estrategias de desarrollo y recuperación económica ante la crisis generada por la pandemia.

A. São Paulo

La estructuración del plan de acción climática se inició antes de la pandemia y priorizó la participación de los técnicos de gestión municipal, por medio de la interacción intersecretarial (Prefectura de São Paulo, 2021e). A lo largo de su desarrollo, se realizaron consultas puntuales a algunos representantes de la sociedad civil, pero no hubo un amplio espacio de consulta ni asambleas públicas (Prefectura de São Paulo, 2021e).

En 2021, se completó y aprobó el Plan de Acción Climática 2020-2050 del Municipio de São Paulo (PlanClima SP) mediante un decreto⁹⁶ que prevé mecanismos de seguimiento y monitoreo de su implementación⁹⁷. En cuanto al diálogo con las demás dinámicas de planificación urbana, se observa que, aunque el PlanClima SP establezca acciones puntuales articuladas con el tema del ordenamiento territorial⁹⁸, no se incorporará necesariamente al proceso de revisión del plan director o de la ley de zonificación, sobre todo teniendo en cuenta su carácter no normativo.

⁹⁵ Es evidente que gran parte de las iniciativas gubernamentales en el ámbito de la política urbana durante la pandemia no se cristalizan necesariamente en un plan propiamente dicho, ya que pueden constituirse en diversos programas y acciones. Sin embargo, dadas las limitaciones de tiempo y el carácter exploratorio y jurídico de esta investigación, hemos optado, en este punto, por estudiar los planes de forma más directa, en vista de su posible articulación con el ordenamiento territorial. Véase más información sobre los supuestos metodológicos de la investigación en el anexo 1.

⁹⁶ Decreto núm. 60289/21.

⁹⁷ Artículo núm. 4 del Decreto núm. 60289/21.

⁹⁸ Acciones 14, 20 y 25 del PlanClima SP (Brasil, 2021e), respectivamente.

El proceso de elaboración del plan de desarrollo económico también comenzó en 2019, con reuniones con representantes de los sectores económicos y organizaciones de la sociedad civil (Prefectura de São Paulo, 2022c). A principios de 2022 se publicó una versión preliminar del plan, que se sometió a consulta pública hasta principios de marzo (Prefectura de São Paulo, 2022d). A junio de 2022 aún no había ocurrido la publicación definitiva del plan⁹⁹.

La versión preliminar ya difundida establece una conexión programática del plan de desarrollo económico con otros instrumentos de planificación municipales (como el actual plan director y el plan de acción climática) y con los objetivos de la Agenda 2030, y hace hincapié en la necesidad de una reactivación económica pos-COVID, con un capítulo específico sobre las repercusiones negativas de la pandemia.

En cuanto a ordenamiento territorial, el plan señala genéricamente la intención de estimular la creación de un distrito de innovación y de fomentar la producción sostenible en las zonas rurales del municipio. También se destaca el sector de la construcción civil como eje estratégico para el progreso de la ciudad en la próxima década.

Además de los planes mencionados, desde principios de 2022 la Secretaría Municipal de Seguridad Urbana ha retomado la labor de desarrollo de dos planes: el Plan Municipal de Seguridad Urbana, previsto en la legislación federal (Prefectura de São Paulo, 2022e), y el Plan Municipal para la Reducción de Riesgos (Prefectura de São Paulo, 2022f), un instrumento que está relacionado con el tema del cambio climático y que había sido previsto en el Plan Director de 2014, pero que no había sido elaborado hasta ahora.

B. Ciudad de México

Durante la pandemia, en la Ciudad de México se actualizaron planes sectoriales existentes relacionados con los residuos sólidos, la vivienda y el cambio climático, además de publicarse un nuevo plan de movilidad enfocado específicamente a la seguridad vial.

Se elaboró un nuevo Programa de Gestión Integral de Residuos para la Ciudad de México 2021-2025¹⁰⁰ y el Programa Integral de Seguridad Vial 2021-2024 (Gobierno de la Ciudad de México, 2021e). Este plan prevé medidas explícitas para hacer frente a los cambios en las formas de desplazamiento resultantes de la pandemia, y da importancia a modos de transporte alternativos como la bicicleta.

En materia de vivienda, a lo largo de la pandemia se llevaron a cabo dos actualizaciones del Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024^{101 102}. En general, estas revisiones se articulan en torno a un incentivo para estimular la creación de vivienda como estrategia de recuperación económica y social de la ciudad frente al impacto de la pandemia, y se relacionan con el plan de reactivación económica, que se analizará a continuación.

Las actualizaciones del Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024 redujeron de un 30 a un 20% el requisito relativo al porcentaje de vivienda de interés social que debe existir en cada nuevo proyecto inmobiliario, pero también ampliaron las áreas de aplicación (El Universal, 2022). Además, se destaca que los proyectos desarrollados dentro de este programa y localizados en las principales vías de la ciudad pueden beneficiarse de un potencial constructivo adicional, para que se incentive la promoción de vivienda junto a las infraestructuras de transporte.

⁹⁹ Paralelamente, ya se ha publicado el Decreto Municipal núm. 61018/22, por el que se regula el Consejo Municipal de Desarrollo Económico como órgano responsable de seguir la ejecución del plan.

¹⁰⁰ Aprobado mediante el "Acuerdo por el que se aprueba y se expide el Programa de Gestión Integral de Residuos para la Ciudad de México 2021-2025" (Gobierno de la Ciudad de México, 2021f).

¹⁰¹ "Acuerdo por el que se aprueba la actualización del Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024 para la Ciudad de México" (Gobierno de la Ciudad de México, 2020c).

¹⁰² "Acuerdo por el que se aprueba la actualización del Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024 para la Ciudad de México" (Gobierno de la Ciudad de México, 2022g).

En cuanto a la planificación climática, el proceso de elaboración del nuevo plan de acción climática de la Ciudad de México también se articuló a partir de la colaboración con el Grupo C40. Sin embargo, a diferencia del caso de São Paulo, la Ciudad de México ya tenía un historial de implementación de planificación climática, y había concluido anteriormente dos ciclos que tuvieron un efecto positivo en la reducción de las emisiones (Mauad y Viola, 2021).

Este nuevo plan de acción climática titulado Estrategia Local de Acción Climática 2021-2050 y Programa de Acción Climática 2021-2030 (Gobierno de la Ciudad de México, 2021b) contó con un proceso participativo en que el instrumento se sometió a consulta pública. El instrumento prevé, brevemente, la importancia de una coordinación entre este plan y el futuro Programa General de Ordenamiento Territorial.

Además de los planes sectoriales mencionados, una novedad del período de emergencia de los dos últimos años ha sido la estructuración de un plan de reactivación económica: el Plan de Reactivación Económica para el Bienestar de la Ciudad de México. En 2020 y 2021 se anunciaron dos versiones de este plan (Gobierno de la Ciudad de México 2020b y 2021c, respectivamente) como estrategia de recuperación económica frente a los impactos de la pandemia, mediante la ampliación del gasto público y el fomento de la inversión privada, además de reunir medidas relativas a la salud, la educación y el proceso de vacunación.

El Plan para la Reactivación Económica de la Ciudad de México prevé 1.300 millones de dólares de inversión pública para infraestructura y vivienda y 3.800 millones de dólares de inversión privada (Gobierno de la Ciudad de México, 2020b). Un eje importante del plan fue la propuesta de destinar recursos públicos y privados al desarrollo de proyectos inmobiliarios en el centro histórico de la Ciudad de México y otros ejes estratégicos, como la Avenida Paseo de la Reforma (Gobierno de la Ciudad de México, 2021c).

Por último, cabe recordar el esfuerzo de planificación que se está llevando a cabo con relación al aprovechamiento de los espacios públicos en la Ciudad de México, en el marco del Programa Especial de Infraestructura Verde mencionado en el apartado anterior.

C. Buenos Aires

Durante la pandemia, la principal innovación de la planificación sectorial fue la elaboración del plan de acción climática (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2021b), también en línea con la iniciativa del Grupo C40. Para su elaboración se creó un grupo intersecretarial, además de contar con el apoyo de un consejo asesor externo y de realizarse eventos participativos con miembros del sector privado y de la sociedad civil integrantes del Consejo Consultivo de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2021c). A diferencia de lo constatado en São Paulo y la Ciudad de México, el contenido del plan de acción climática no incluye acciones o estrategias relacionadas con el ordenamiento territorial.

Como ya se ha dicho en el apartado anterior sobre el ordenamiento territorial, el gobierno municipal de Buenos Aires también aprobó en 2021 un plan específico para la transformación y recuperación de la zona centro. Este Plan de Transformación y Reconversión del Microcentro Porteño¹⁰³, además de los incentivos presentados relativos a la recalificación de inmuebles, preveía líneas de crédito para la adquisición de propiedades y alquileres en el centro de la ciudad, con la idea de estimular la ocupación y la actividad económica en las zonas afectadas por la pandemia.

D. Bogotá

Antes de la pandemia, la ciudad de Bogotá ya contaba con un plan de movilidad¹⁰⁴, que actualmente está en revisión (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021c).

¹⁰³ Ley núm. 6508/21.

¹⁰⁴ Plan Maestro de Movilidad – Decreto núm. 319/06.

Bogotá ya tenía experiencia previa en planificación climática¹⁰⁵. A partir de la participación del Gobierno Municipal en el Grupo C40, en 2021 se aprobó el nuevo Plan de Acción Climática Bogotá 2020-2050 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021b).

Para ello, hubo un proceso coordinado por un grupo intersecretarial que contó con el apoyo de un consejo asesor formado por representantes del sector académico, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil. También se organizaron encuentros con representantes de varios territorios de la ciudad a través de las Comisiones Ambientales Locales, así como una sesión general para presentar la planificación climática en el marco del Consejo Consultivo de Ambiente, que cuenta con representantes de los sectores económicos, la sociedad civil, el mundo académico y los territorios.

Este nuevo plan de acción identifica el tema del ordenamiento territorial como un eje transversal de la política climática, y hace explícita la coordinación entre la planificación climática y el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial recién aprobado. En este contexto, cabe destacar que el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial prevé una serie de planes para su futuro desarrollo: el Plan de Movilidad Sostenible y Segura —que actualiza el actual plan de movilidad—, el Plan del Hábitat y Servicios Públicos, y el Plan del Sistema del Cuidado y Servicios Sociales¹⁰⁶. La vinculación de la política de cuidado con el ordenamiento territorial de la ciudad es un componente innovador del nuevo POT, explicitada en gran medida como consecuencia de los impactos de la pandemia en la planificación urbana.

Otro movimiento relevante en Bogotá fue la elaboración de un plan de desarrollo económico, llamado Plan Marshall¹⁰⁷, orientado a la recuperación de la ciudad frente a los efectos negativos de la pandemia y que prevé un paquete de beneficios como la congelación del aumento del impuesto predial para el año 2021 —de manera progresiva según el valor de la propiedad¹⁰⁸—, descuentos fiscales para la industria y el comercio¹⁰⁹, exención del impuesto predial para actividades culturales (museos y teatros)¹¹⁰, e incentivos fiscales para la compra de vehículos eléctricos¹¹¹. Además de los beneficios fiscales, hubo medidas de apoyo a la formalización de las empresas, como el establecimiento de un sistema tributario simplificado¹¹².

E. Planes urbanísticos sectoriales, cambio climático y desarrollo económico en la pandemia

En todas las ciudades se identificaron iniciativas para regular las políticas sobre el cambio climático y las estrategias de desarrollo económico mediante nuevos instrumentos de planificación sectorial, como se muestra en el cuadro 9.

En cuanto a la planificación climática en particular, hay que reconocer que gran parte de los procesos de planificación ya estaba en marcha antes de la llegada del coronavirus a América Latina, gracias a la coordinación del Grupo C40. Por este motivo, se puede observar que los planes presentan una estructura similar basada en inventarios de emisiones y en la formulación de metas y acciones escalonadas para lograr la descarbonización en 2050.

¹⁰⁵ Decreto núm. 837/18.

¹⁰⁶ Artículo núm. 486 del Decreto núm. 555/21.

¹⁰⁷ Acuerdo núm. 780/20.

¹⁰⁸ Artículos núm. 1 y 3 del Acuerdo núm. 780/20.

¹⁰⁹ Artículos núm. 4 a 8 del Acuerdo núm. 780/20.

¹¹⁰ Artículo núm. 21 del Acuerdo núm. 780/20.

¹¹¹ Artículo núm. 25 del Acuerdo núm. 780/20.

¹¹² Artículos núm. 9 y 10 del Acuerdo núm. 780/20.

Cuadro 9
América Latina (ciudades seleccionadas): planes sectoriales aprobados a lo largo de la pandemia o en elaboración

	São Paulo	Ciudad de México	Buenos Aires	Bogotá
Cambio climático	PlanClima SP (2021)	Estrategia Local de Acción Climática 2021-2050 y Programa de Acción Climática 2021-2030 (2021)	Plan de Acción Climática 2050 (2021)	Plan de Acción Climática 2020-2050 (2021)
Desarrollo económico	Plan de Desarrollo Económico (en elaboración)	Plan de Reactivación Económica para el Bienestar de la Ciudad de México (2020 y 2021)	Plan de Transformación y Reconversión del Microcentro Porteño (2021)	Plan Marshall (2020)
Movilidad		Programa Integral de Seguridad Vial 2021-2024 (2021)		Revisión y actualización del Plan Maestro de Movilidad (en marcha)
Residuos sólidos		Programa de Gestión Integral de Residuos 2021-2025 (2021)		
Vivienda		Actualizaciones del Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024 (2020 y 2022)		
Otros temas	Plan de Seguridad Urbana Municipal (en elaboración) Plano Municipal para la Reducción de Riesgos (en elaboración)	Programa Especial de Infraestructura Verde (en elaboración)		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los gobiernos municipales de São Paulo, la Ciudad de México, Buenos Aires y Bogotá, y entrevistas a administradores públicos.

Sin embargo, los procesos participativos para la elaboración de los planes climáticos varían según la ciudad: São Paulo y Buenos Aires enfatizaron el debate intersecretarial dentro del gobierno municipal y el diálogo con actores específicos, mientras que la Ciudad de México y Bogotá incluyeron a la sociedad en el debate, estimulando una participación más amplia de la población mediante consultas públicas y debates en los consejos locales.

En cuanto a los planes de desarrollo económico y de recuperación económica, se observan respuestas y medidas a largo plazo y otros con medidas de emergencia más directamente vinculadas a la lucha contra los efectos de la pandemia.

En general, se observa poca coordinación entre los planes de acción climática y los planes económicos y otros instrumentos de ordenamiento territorial. Como excepción, cabe mencionar el caso de Bogotá, que al elaborar su nuevo Plan de Ordenamiento Territorial incorpora explícitamente un eje destinado a las políticas de lucha contra el cambio climático.

V. Simplificación de la concesión de licencias urbanísticas

Las medidas de distanciamiento físico y la adopción del teletrabajo durante la pandemia obligaron a adaptar los procesos administrativos en general, lo que impulsó la creación de estrategias de digitalización y simplificación. Partiendo de esto, se buscó entender cómo se manifestaron estas tendencias en la concesión de licencias urbanísticas de las ciudades analizadas, identificando los cambios en la legislación que regula los procesos de análisis y aprobación de proyectos, la digitalización de los trámites y los requisitos urbanísticos.

En el ámbito de las licencias urbanísticas, es importante señalar que, en muchos casos, las tendencias de digitalización y simplificación ya estaban en marcha antes de la pandemia, por iniciativa de los propios municipios y, en algunos casos, incluso del gobierno nacional, en el ejercicio de una regulación más amplia de las actividades económicas.

Es evidente que la evaluación del impacto de la pandemia en los procesos municipales de concesión de licencias urbanísticas requeriría un análisis más detallado de los datos de los procesos administrativos que tuvieron lugar en los gobiernos municipales durante el período, combinado con una reflexión crítica sobre los resultados de la simplificación y la digitalización en la eficiencia de la administración pública, la capacidad de las municipalidades para regular el mercado inmobiliario urbano y el patrón de construcción de la ciudad, cosa que no fue posible en una investigación de carácter exploratorio. Los efectos de las normas federales o nacionales en las medidas de emergencia ante la crisis sanitaria y en los aspectos normativos del urbanismo municipal también merecerían un examen más detallado.

No obstante, la sistematización de las iniciativas gubernamentales durante el período permite una primera aproximación al tema de la concesión de licencias urbanísticas en América Latina, y ayuda a la realización de investigaciones y estudios futuros, como se ilustra en el cuadro 10.

Cuadro 10
América Latina (ciudades seleccionadas): digitalización y simplificación de los procesos de concesión de licencias de obras y de regularización de inmuebles

	São Paulo	Ciudad de México	Buenos Aires	Bogotá
Digitalización	Implementación del Portal de Concesión de Licencias	Reglamentación adicional de la Ventanilla Única Digital para integrar el análisis de los estudios sobre el impacto urbano y ambiental (Procedimiento para la presentación de los Estudios de los Impactos Urbano y Ambiental 2022)	Ciudad 3D: creación de herramientas digitales para ayudar con las consultas y dudas de los interesados	Directrices nacionales para la emisión de licencias de obra a través de los medios electrónicos (Resolución núm. 441/20)
Simplificación de los procesos	Reglamentación adicional de los procesos del Aprova Rápido (Decreto núm. 59455/20) Previsión de proceso declarativo para obras de <i>retrofit</i> (Decreto núm. 61311/22) Ampliación de los plazos de la ley de amnistía hasta 2023 (Leyes núm. 17346/20, 17556/21, y 17771/22 y Decreto núm. 60566/21) Simplificación de la regularización de edificaciones de la administración pública (Decreto núm. 60945/21)	Concesión de facilidades administrativas a los proyectos nuevos (Acuerdos de Facilidades Administrativas 2020 y 2021)	Revisión de la Ley de Catastro y el Código de Edificación para la simplificación de los procesos (Ley núm. 6437/21 y Ley núm. 6438/21)	Normas nacionales para ampliar los plazos de concesión de licencias y crear permisos extraordinarios (Decretos núm. 691/20, núm. 819/20, y núm. 1783/2021)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los gobiernos municipales de São Paulo, la Ciudad de México, Buenos Aires y Bogotá, y entrevistas a administradores públicos.

A. São Paulo

La simplificación de los procesos de concesión de licencias en la ciudad de São Paulo demuestra los esfuerzos continuados por flexibilizar los trámites y digitalizar los procesos, tendencias que ya precedían a la pandemia. Al menos desde 2016, la ciudad ya había empezado a flexibilizar el proceso de concesión de licencias urbanísticas para actividades de bajo riesgo¹¹³, adelantándose a la regulación hecha a escala nacional con la Ley de Libertad Económica¹¹⁴, que estableció directrices para reducir los trámites de concesión de licencias de las actividades económicas de menor complejidad.

Otro hito importante fue la creación del procedimiento "Aprova Rápido" en 2017, que inició un movimiento de revisión de los trámites administrativos dentro de los organismos de la Prefectura para agilizar el análisis y la aprobación de las licencias¹¹⁵. En los dos últimos años, este proceso de simplificación ha continuado con la regulación adicional de "Aprova Rápido"¹¹⁶ y la creación de mecanismos suplentes como, por ejemplo, el procedimiento declarativo para determinados casos de obras de *retrofit*¹¹⁷.

¹¹³ Decretos núm. 57298/16 y 58419/18.

¹¹⁴ Ley núm. 13874/19.

¹¹⁵ Decretos núm. 58028/17 y 58955/19.

¹¹⁶ Decreto núm. 59455/20.

¹¹⁷ Decreto núm. 61311/22.

En el mismo contexto de facilitación de licencias, los plazos¹¹⁸ de la amnistía prevista en la Ley de Regularización de Edificaciones¹¹⁹, que facilita la regularización de las edificaciones existentes antes de la aprobación del Plan Director de 2014, se ampliaron durante toda la pandemia ante la paralización de los trámites y las medidas de distanciamiento físico. También se facilitó la regularización de los inmuebles de la administración pública¹²⁰.

Además, se observa que la digitalización de los trámites de concesión de licencias se intensificó e impulsó como respuesta a las medidas de distanciamiento físico impuestas por la pandemia, siguiendo la tendencia de otras ciudades brasileñas (Fariniuk, 2020). En este ámbito destaca el lanzamiento del Portal de Concesión de Licencias, una plataforma de tramitación y análisis digital que abarca desde la acción que da inicio al proceso hasta la expedición de la licencia (Prefectura de São Paulo, 2020b). Cabe destacar que la licencia de uso del sistema fue donada a la Prefectura por las entidades del sector inmobiliario (Secovi-SP, 2020). São Paulo es uno de los casos que demuestran que, en el contexto de la emergencia sanitaria brasileña, las estrategias digitales se adoptaron en lugares donde había condiciones propicias, ya fuera un mayor PIB per cápita o antecedentes de instrumentación digital (Fariniuk, 2020).

B. Ciudad de México

Desde el inicio de la pandemia, a finales de marzo de 2020, el Gobierno Municipal de la Ciudad de México buscó implementar medidas para flexibilizar la concesión de licencias para nuevos proyectos inmobiliarios, como estrategia para mantener la actividad económica del sector de la construcción y mitigar los efectos de la crisis que se anunciaba. Así, se anunció un paquete de “facilidades administrativas” para permitir anticipar los plazos de construcción de los proyectos nuevos de la Avenida Paseo de la Reforma, principal centro financiero del municipio¹²¹.

Esta estrategia de flexibilización de la concesión de licencias para impulsar nuevos proyectos se mantuvo a lo largo de la emergencia sanitaria, y ganó protagonismo en el Plan de Reactivación Económica para el Bienestar de la Ciudad de México, que extendió la concesión de “facilidades administrativas” a proyectos en otras zonas de la ciudad, así como, específicamente, a la creación de viviendas, hospitales y escuelas (Gobierno de la Ciudad de México, 2021d). Además, en marzo de 2022 se anunció una mayor flexibilidad en la concesión de licencias para los proyectos de vivienda social¹²².

Paralelamente, la tendencia a la digitalización de los trámites en la gestión de la Ciudad de México ya se podía observar al menos desde 2018, con la aprobación de la Ley de Operación e Innovación Digital para la Ciudad de México, por la que se creó la Agencia de Innovación Digital Pública¹²³.

Incluso antes de la pandemia, se había regulado un procedimiento digital para la obtención de licencias, la Ventanilla Única Digital¹²⁴, y se había aprobado la Ley de Ciudadanía Digital de la Ciudad de México¹²⁵, que creó herramientas para verificar la identidad de las personas en las plataformas digitales del gobierno —la “Llave Ciudad de México”— y validar la “Firma Electrónica” (CIAPEM, 2020).

¹¹⁸ Leyes núm. 17346/20, 17556/21, 17771/22 y Decretos núm. 60566/21.

¹¹⁹ Ley núm. 17202/19.

¹²⁰ Decreto núm. 60945/21.

¹²¹ “Aviso por el que se da a conocer el acuerdo de facilidades administrativas para la realización de proyectos inmobiliarios en la avenida Paseo de la Reforma en la Ciudad de México” (Gobierno de la Ciudad de México, 2020d).

¹²² “Acuerdo por el que se otorgan facilidades administrativas al Instituto de Vivienda de la Ciudad de México para eficientar la tramitación del Aviso de realización de obras que no requieren Manifestación de Construcción o Licencia de Construcción Especial para Proyectos Inmobiliarios destinados a la Vivienda de Interés Social o Popular” (Gobierno de la Ciudad de México, 2022g).

¹²³ Ley de Operación e Innovación Digital para la Ciudad de México.

¹²⁴ “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Operación de la Plataforma Única de Gestión de Trámites, Servicios y Actuaciones de Similar Naturaleza de la Administración Pública de la Ciudad de México (Ventanilla Única Digital)” (Gobierno de la Ciudad de México, 2019).

¹²⁵ Ley de Ciudadanía Digital de la Ciudad de México.

Durante el período de emergencia sanitaria, la tendencia a la digitalización se acentuó. En 2022, el procedimiento de la Ventanilla Única Digital se ha sometido a una nueva reglamentación¹²⁶ para integrar el análisis de los estudios del impacto urbano y ambiental a la plataforma digital, con el fin de fomentar la aprobación de proyectos que pudieran potenciar la recuperación económica de la ciudad tras la pandemia, en línea con el Plan de Reactivación Económica para el Bienestar de la Ciudad de México y en paralelo con los demás beneficios señalados anteriormente.

También se ha puesto en marcha el Programa de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular, Social y de Trabajadores en la Ciudad de México, con el objetivo de impulsar la creación de empleo en la industria de la construcción, materializar el derecho a la vivienda y simplificar la concesión de licencias de las viviendas incluyentes para los trabajadores¹²⁷.

C. Buenos Aires

En la Ciudad de Buenos Aires, los procesos de concesión de licencias urbanísticas también se han visto modificados a lo largo de la pandemia, tanto en lo relativo a la simplificación y reformulación de los trámites como a la mejora de la asistencia digital en el proceso.

En el primer eje, se promovieron cambios en la Ley de Catastro¹²⁸ y en el Código de Edificación¹²⁹. El cambio más destacado fue la separación de los diferentes procesos de análisis y autorización para cada fase de la obra. Así, cada fase (diseño, demolición, registro de obra) pasó a tener exámenes independientes que pueden desarrollarse en paralelo, con el fin de otorgar una mayor flexibilidad a los particulares y agilizar la concesión de licencias en su conjunto (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2021d).

A lo largo de este período, la ciudad también ha desarrollado herramientas digitales para servir de apoyo a los interesados durante el proceso de concesión de licencias. En 2021 se lanzó la plataforma Ciudad 3D, que aspira a ser un mecanismo de consulta transparente y accesible para los interesados en desarrollar proyectos inmobiliarios, pues permite una consulta tridimensional sobre lo que se permite construir en cada barrio (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2021e). También se han incorporado nuevas funcionalidades al "Boti", un robot que ayuda a los ciudadanos en la resolución de consultas a través de Internet y de la aplicación de WhatsApp (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2021f).

D. Bogotá

En el caso de Bogotá, los principales cambios en lo relativo a la concesión de licencias se dieron a escala nacional: en los primeros meses de la pandemia se decretó una ampliación de nueve meses del plazo de las licencias urbanísticas que estaban vigentes en marzo de 2020, para todo el país¹³⁰. También se creó un permiso extraordinario para llevar a cabo obras de demolición, construcción o sin necesidad de hacer el trámite previsto en la legislación vigente¹³¹. Además, se publicó una nueva normativa sobre los procedimientos de estudio, tramitación y expedición de licencias urbanísticas¹³².

En lo que respecta a las labores de digitalización, se emitió una resolución nacional con directrices para los órganos municipales sobre la emisión electrónica de licencias de obras nuevas¹³³.

¹²⁶ "Acuerdo mediante el cual se establece el Procedimiento para la presentación de los Estudios de los Impactos Urbano y Ambiental a través de las ventanillas "Única" y "Digital"" (Gobierno de la Ciudad de México, 2022g).

¹²⁷ "Lineamientos para la aplicación de la Norma para Impulsar y Facilitar la Construcción de Vivienda para los trabajadores derechohabientes de los organismos nacionales de vivienda en suelo urbano" (Gobierno de la Ciudad de México, 2020e).

¹²⁸ Ley núm. 6437/21.

¹²⁹ Ley núm. 6438/21.

¹³⁰ Decreto núm. 691/20.

¹³¹ Decreto núm. 819/20.

¹³² Decreto núm. 1783/2021.

¹³³ Resolución núm. 441/20.

E. Dilemas de la digitalización y simplificación del proceso de concesión de licencias urbanísticas

A partir de los cambios en los procesos de concesión de licencias urbanísticas en las cuatro ciudades analizadas, se puede afirmar que la pandemia ha acelerado e intensificado las iniciativas de simplificación, transparencia y digitalización que venían adoptándose anteriormente.

En este sentido, salta a la vista que los objetivos de conferir una mayor agilidad y claridad a los procesos de concesión de licencias están directamente relacionados con el deseo de promover el desarrollo económico, pues se incentiva la aprobación de nuevos proyectos. A raíz de la pandemia, ante el contexto de crisis social y económica y la disminución de las capacidades financieras de los municipios, esta motivación se refuerza y se suman a ella nuevos elementos, en lo relativo al énfasis puesto en la reactivación y reavivación de la industria de la construcción civil —como estrategia de generación de ingresos y empleos— y como forma de garantizar la vivienda para la población de menores ingresos, como en el caso de la Ciudad de México y São Paulo.

Cabe considerar, en este sentido, que muchas veces el propósito de la simplificación de los trámites puede encubrir un intento de flexibilizar la legislación urbanística y ambiental para reducir los requisitos y contraprestaciones, con lo que se genera una disminución de la capacidad de las municipalidades para regular el sector inmobiliario. Estos aspectos, directamente relacionados con el impacto de la simplificación de los procedimientos de regulación de la propiedad inmobiliaria y, en particular, del derecho a construir, merecerían una investigación más a fondo en el futuro.

VI. Consideraciones finales

El estudio de casos de las ciudades de São Paulo, Bogotá, Buenos Aires y la Ciudad de México, basado tanto en la recopilación legislativa y documental como en entrevistas a administradores públicos que actuaron durante la pandemia, revela algunas tendencias generales en los centros metropolitanos de la región, que se resumen a continuación en el cuadro 11.

Cuadro 11
América Latina (ciudades seleccionadas): principales tendencias en el ámbito de la regulación urbanística

Principales tendencias	
Elaboración/visión de los planes de ordenamiento/territorial	<p>Adaptación de los procesos de participación, en los que se favorecen las estrategias virtuales o híbridas</p> <p>Situación de conflictos con la sociedad civil y la iniciativa privada, lo que provoca interrupciones y suspensiones judiciales de los procesos de revisión</p> <p>Intervención de los poderes ejecutivo y legislativo municipales para ampliar los plazos de elaboración o revisión de los instrumentos</p> <p>Surgimiento de nuevos temas en una perspectiva de futuro pospandémico, con hincapié en la cuestión climática y las políticas de cuidado (Bogotá)</p>
Regulación del uso y ocupación del suelo	<p>Regulación de la recalificación o reconversión inmobiliaria, articulada con los objetivos de revitalización de las zonas céntricas, el fomento de la creación de vivienda y los usos mixtos</p> <p>Establecimiento de reglamentos especiales sobre el uso y la ocupación del suelo para zonas específicas de la ciudad y sectores económicos concretos, articulados con los objetivos de desarrollo económico</p> <p>Impacto de la pandemia en la aplicación de los instrumentos urbanísticos</p> <p>Fomento de la flexibilidad, las exenciones y las ventajas urbanísticas y fiscales temporales</p>
Normas de uso del espacio público	<p>Cambios en las normas de uso de las aceras y calzadas para permitir y fomentar su uso para actividades económicas, especialmente bares y restaurantes</p> <p>Implantación de ciclovías temporales y su conversión gradual en estructuras permanentes</p> <p>Articulación de un nuevo concepto del uso del espacio público, estimulando las modalidades de movilidad activa, las actividades de ocio y la armonía entre el entorno construido y las zonas verdes</p>
Concesión de licencias urbanísticas	<p>Profundización las tendencias anteriores de simplificación y digitalización de trámites</p> <p>Orientación de las medidas de simplificación de los trámites de concesión de licencias como parte de las estrategias de enriquecimiento económico ante la crisis planteada por la pandemia</p>
Planes urbanísticos sectoriales	<p>Tendencia general de avance en la planificación climática mediante el apoyo ofrecido por el Grupo C40</p> <p>Elaboración de planes de desarrollo económico que incluyan tanto instrumentos temporales y de emergencia como planes a largo plazo</p> <p>Poca coordinación de los nuevos instrumentos de planificación sectorial con los procesos más generales de planificación urbana y de ordenamiento territorial, especialmente los planes de ordenamiento territorial</p>

Fuente: Elaboración propia.

Si bien se trata de una investigación de carácter exploratorio —y, como tal, limitada a servir solo como una primera aproximación a las visiones y perspectivas en el ámbito de la planificación urbanística de las ciudades latinoamericanas y así orientar futuros estudios e investigaciones¹³⁴—, es posible examinar los hallazgos y tendencias identificados en torno a dos ejes fundamentales: i) la discontinuidad y fragmentación de los procesos urbanísticos más amplios en forma de elaboración o revisión de los planes de ordenamiento territorial, y ii) la focalización de las actividades de regulación urbanística a la promoción cambios legislativos específicos de emergencia frente a los impactos negativos de la pandemia.

El efecto disruptivo de la pandemia y los retos planteados por ella se hicieron sentir en varios ámbitos de la sociedad, y obviamente esto repercutió en la implementación de la política urbana en la región. En otras palabras, se puede decir que la pandemia creó un desajuste en la política urbana, ya que planteó nuevas dificultades y obstáculos para los procesos de planificación urbanística más centrales y, al mismo tiempo, debido a la gravedad de la crisis socioeconómica que se produjo, también obligó a los gobiernos municipales a poner en marcha estrategias para mitigar y atenuar los perjuicios sufridos en el ámbito urbano.

Por un lado, los órganos responsables de la implementación de la política urbana se involucraron directamente en la lucha contra la pandemia —mediante el apoyo en la vacunación de la población, la compra de equipamiento médico, la creación de hospitales de campaña y la distribución de canastas básicas de alimentos—, también se observó que las ciudades examinadas iniciaron un proceso de revisión de sus principales instrumentos de ordenamiento territorial durante el período (planes directores, planes urbanos, planes de ordenamiento territorial, entre otros).

Debido a las dificultades e imperativos del aislamiento social y el distanciamiento físico, los procesos se interrumpieron o suspendieron, lo que supuso un cambio importante en los calendarios preestablecidos. Esto es evidente en los casos de los planes de ordenamiento territorial de São Paulo y la Ciudad de México, cuyos plazos se ampliaron expresamente por ley.

No obstante, la suspensión de la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, aunque interrumpió temporalmente los debates más amplios sobre la ciudad en su conjunto, no significó que no hubiera cambios legislativos en el ámbito urbanístico. El estudio de los impactos de la pandemia en los cambios legislativos revela que hubo una importante continuidad de la actividad reguladora relativa al uso y la ocupación del suelo urbano con la creación de normas especiales, la concesión de beneficios y exenciones, y la flexibilización, entre otras medidas.

Muchas iniciativas legislativas que ya estaban en marcha antes de 2020 se aprobaron durante la pandemia. Sin embargo, en el contexto de la crisis sanitaria, social y económica, pasaron a considerarse medidas para favorecer la recuperación económica, reactivar el mercado de la construcción civil, mitigar los efectos de la pandemia en la población, garantizar el cumplimiento de las medidas sanitarias y evitar las aglomeraciones. Como ejemplos, se puede señalar la simplificación y digitalización de los trámites administrativos de concesión de licencias, las leyes de *retrofit* o reconversión, los beneficios e incentivos fiscales y las nuevas normas para el aprovechamiento del espacio público.

Este proceso pone de manifiesto el riesgo de cierto desajuste en el ordenamiento territorial, pues se da una discordancia entre la dimensión a largo plazo, que ha sufrido interrupciones y discontinuidades, y las respuestas de política urbana más inmediatas y específicas. En otras palabras, se puede decir que la emergencia sanitaria ha intensificado la tensión permanente existente entre la flexibilidad y la rigidez inherentes a las normas de planificación territorial (Fontes, 2020). En un contexto caracterizado por las emergencias, las medidas excepcionales y transitorias, una vez aprobadas por las normas jurídicas, pueden convertirse en permanentes y tener repercusiones a largo plazo no consensuadas con la sociedad ni dimensionadas previamente por los municipios.

¹³⁴ Véase más información sobre los supuestos metodológicos de la investigación en el anexo 1.

En este sentido, es fundamental que las investigaciones futuras busquen evaluar el impacto de estos cambios legislativos a largo plazo, especialmente en lo tocante a la fragmentación de la actividad reguladora municipal, a los intereses y sectores que puedan verse favorecidos o perjudicados, y a los efectos redistributivos reales de las medidas y su impacto en los asentamientos periféricos y en las zonas más pobres de las ciudades.

Aunque las medidas de distanciamiento físico impactaron las rutinas administrativas, creando estancamientos evidentes en la gestión democrática de las ciudades (De Souza y otros, 2021), también es cierto que la disminución de la capacidad estatal de regulación urbanística del mercado inmobiliario, la paralización de los instrumentos de cumplimiento de la función social de la propiedad y la desvinculación de los fondos destinados a la política urbana chocan con lo que se ha señalado como posibilidades garantizadas por el derecho urbanístico latinoamericano —como la promoción del uso de inmuebles subutilizados o abandonados (De Moraes Alfonsin, 2020)—, ya sea para la instalación de equipamiento sanitario de emergencia o como alternativa habitacional para la creciente población en situación de indigencia.

No obstante, hay que reconocer los logros relacionados con la movilidad activa y la expansión del uso del espacio público, como plazas, parques y espacios verdes. La necesidad de reconfigurar la forma de trabajar y evitar las aglomeraciones ha impulsado la creación de normas de uso del espacio urbano destinadas especialmente a incrementar la convivencia al aire libre en la ciudad. Las iniciativas de lucha contra el cambio climático, la promoción de la sostenibilidad urbana y la articulación de las políticas de cuidado con las políticas territoriales sirven de lección e inspiración no solo para orientar futuros estudios e investigaciones, sino sobre todo para arrojar luz sobre posibles vías para lograr el desarrollo sostenible en la región.

Bibliografía

- Abello, V. y M. Kuehler (2021), "Los inquilinatos en Bogotá: desde la problemática socioespacial hasta una propuesta arquitectónica habitacional", *Dearq*, N° 31, septiembre.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2021a), "Más de 22 mil ciudadanos participaron en construcción del POT: Bogotá Verdece", Bogotá [en línea] <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/pot-bogota-verdece-2022-2035/pot-bogota-quienes-lo-construyeron-y-cuantas-personas-participaron>.
- _____ (2021b), *Plan de Acción Climática Bogotá 2020-2050*, Bogotá [en línea] https://oab.ambientebogota.gov.co/?post_type=dlm_download&p=18860.
- _____ (2021c), *Resultados del estudio de revisión y actualización del Plan Maestro de Movilidad de Bogotá*, Bogotá, febrero [en línea] https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/Paginas/21-01-2021/cartilla_plan_de_movilidad_o.pdf.
- _____ (2020a), *Informe técnico ciclovías temporales por Covid19*, marzo [en línea] https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/Temas/2020-11-30/1._informe_tecnico_ciclovias_temporales_por_covid_-_19_grupo_1_35_kilometros_.pdf.
- _____ (2020b), *Propuesta de expansión: ciclovías temporales por Covid19*, abril [en línea] https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/Temas/2020-11-30/2._propuesta_de_expansion_ciclovias_temporales_por_covid_-_19_grupo_2_45_kilometros_.pdf.
- Ámbito Jurídico (2022), "Conozca la decisión que suspendió provisionalmente el POT de Bogotá y las críticas de la alcaldía", 15 de junio [en línea] <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/conozca-la-decision-que-suspendio-provisionalmente-el-pot-de-bogota-y-las#:~:text=El%20Juzgado%20Quinto%20Administrativo%20Oral,mayor%2C%20Claudia%20López%2C%20deci%20deci%20que>.
- Angiello, G. (2021), "Toward greener and pandemic-proof cities: North American cities policy responses to Covid-19 outbreak", *TeMA Journal of Land Use, Mobility and Environment*, vol. 14, N° 1.
- Campos-Vazquez, R. y G. Esquivel (2021), "Consumption and geographic mobility in pandemic times. Evidence from Mexico", *Review of Economics of the Household*, vol. 19, N° 2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, enero.
- _____ (2022b), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3), Santiago, junio.
- _____ (2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, marzo.

- CIAPEM (Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal A.C.) (2020), "Aprueban la Ley de Ciudadanía Digital de la Ciudad de México" [en línea] <https://ciapem.org/aprueban-ley-ciudadania-digital-cdmx/>.
- Clarín (2021), "Con protestas y polémica, aprobaron la construcción de edificios y torres junto al río y en 6 comunas", 2 diciembre [en línea] https://www.clarin.com/ciudades/protestas-polemica-aprobaron-construccion-torres-junto-rio-6-comunas_o_1SzBzcEoH.html.
- Concejo de Bogotá (2019), "Concejo hunde POT de Peñalosa", 2 noviembre [en línea] <https://www.concejodebogota.gov.co/concejo-hunde-pot-de-penalosa/cbogota/2019-11-02/184422.php>.
- De Moraes Alfonsin, B. (2020), "A tragédia da COVID-19 nas cidades brasileiras: análise e alternativas de enfrentamento da pandemia na perspectiva do Direito Urbanístico", *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, vol. 6, Nº 10 [en línea] https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu_alfonsin/53.
- De Moraes Alfonsin, B., P. Berni y P. Pereira (2019), "A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil", *O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico*. J. Junior y otros (orgs.), Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- De Souza, A. y otros (2021), "Notas introdutórias sobre a elaboração e revisão de planos diretores no Estado de São Paulo durante a pandemia COVID-19", *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, vol. 7, Nº 12, junio.
- Dominguez, M. y J. Klink (2021), "Metrópolis en tempos de pandemia: mapeando territórios subversivos nas RMSP e RMRJ", *Cadernos Metrópole*, vol. 23, Nº 52, julio.
- Eggimann, S. (2022), "The potential of implementing superblocks for multifunctional street use in cities", *Nature Sustainability*, vol. 5, Nº 5, mayo.
- El Universal (2022), "CDMX actualiza programa de regeneración urbana y vivienda incluyente", 22 de marzo [en línea] <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx-actualiza-programa-de-regeneracion-urbana-y-vivienda-incluyente>.
- Fariniuk, T. M. D (2020), "Smart cities e pandemia: tecnologias digitais na gestão pública de cidades brasileiras", *Revista de Administração Pública*, vol. 54, Nº 4, agosto.
- Fernandes, E. (org.) (2021), *Direito urbanístico e política urbana na América Latina*, São Paulo, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.
- Fernández, L. (2021), "El verde metropolitano: una revisión de los espacios abiertos públicos en clave pandémica para el Área Metropolitana de Buenos Aires", *Astrágalo: Cultura de la Arquitectura y la Ciudad*, Nº 28.
- Ferreira, F.M. (coord.) (2015), *Instâncias metropolitanas: um imperativo jurídico e seus desafios*, Fundación Getulio Vargas [en línea] <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18672>.
- Folha De S. Paulo (2022), "Justiça antecipa julgamento sobre lei de zoneamento em SP, e urbanistas se dizem perplexos", 16 mayo [en línea] <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2022/05/justica-antecipa-julgamento-sobre-lei-de-zoneamento-em-sp-e-urbanistas-se-dizem-perplexos.shtml>.
- Fontes, M. (2020), "Direito e política urbana: a implementação do plano diretor de São Paulo (2002- 2014)", tesis de doctorado, São Paulo, Universidad de São Paulo.
- FSPPV (Frente São Paulo pela Vida) (2021), "Carta de lançamento - Frente São Paulo pela Vida: a cidade que precisamos em tempos de pandemia" [en línea] <https://www.mdm.org.br/wp-content/uploads/2021/05/CARTA-DE-LANCAMENTO-FSPPV.pdf>.
- G1 (2020), "Ciclistas querem ciclovias temporárias em SP durante pandemia; OMS recomenda bicicleta para evitar aglomeração", *globo.com*, 19 mayo [en línea] <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/05/19/ciclistas-querem-ciclovias-temporarias-em-sp-durante-pandemia-oms-recomenda-bicicleta-para-evitar-aglomeracao.ghtml>.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2022), "Conocé el Plan de Transformación del Microcentro Porteño", 5 mayo [en línea] <https://www.buenosaires.gob.ar/espaciopublicoehigieneurbana/noticias/conoce-el-plan-de-transformacion-del-microcentro-porteno>.
- _____ (2021a), "La Legislatura aprobó la prórroga de la ley de incentivos a la construcción", 30 septiembre [en línea] <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/noticias/legislatura-aprobo-la-prorroga-de-la-ley-de-incentivos>.
- _____ (2021b), *Plan de Acción Climática 2050*, diciembre [en línea] https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/pac_2050_o.pdf.
- _____ (2021c), "Plan de Acción Climática 2050: ¡Conocé el nuevo Plan de Acción Climática 2050!" [en línea] <https://www.buenosaires.gob.ar/cambioclimatico/pac-2050>.

- _____ (2021d), "Entran en vigencia los nuevos ajustes técnicos al Código de Edificación", 8 noviembre [en línea] <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/noticias/entran-en-vigencia-los-nuevos-ajustes-tecnicos-al>.
- _____ (2021e), "Ciudad 3D suma nuevas herramientas para seguir impulsando el desarrollo urbano", 2 agosto [en línea] <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/noticias/ciudad-3d-suma-nuevas-herramientas-para-seguir>.
- _____ (2021f), "Presentación del segundo informe de gestión de 2021", 6 diciembre [en línea] <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/planificacionevaluacionycoordinaciondegestion/noticias/presentacion-del-segundo>.
- _____ (2020a), *Informe de gestión PUA 2020. Informe de análisis sobre las acciones del Plan Urbano Ambiental vigente (Ley N°2930/2008)* [en línea] https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/pua_-_investigacion_copua_-_diagnostico_ley_2930_resumen_ejecutivo.pdf.
- _____ (2020b), "Código Urbanístico: la Ciudad facilita y optimiza la aplicación de la normativa", 22 diciembre [en línea] <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/noticias/codigo-urbanistico-la-ciudad-facilita-y-optimiza-la>.
- _____ (2020c), "La red de ciclovías llega a las avenidas Corrientes y Córdoba", 25 agosto [en línea] <https://www.buenosaires.gob.ar/ecobici/noticias/la-red-de-ciclovias-llega-las-avenidas-corrientes-y-cordoba>.
- Gobierno de la Ciudad de México (2022a), "Desarrollo Urbano en la Ciudad será apegado a legalidad, honestidad y vivienda incluyente: Claudia Sheinbaum", 30 marzo [en línea] <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/desarrollo-urbano-en-la-ciudad-sera-apegado-legalidad-honestidad-y-vivienda-incluyente-claudia-sheinbaum>.
- _____ (2022b), *Ciclovía Insurgentes*, 20 febrero [en línea] https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/200222-ciclovía_.pdf.
- _____ (2022c), *Programa Especial de Infraestructura Verde de la CDMX*, febrero [en línea] https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/343/220524__Programa_Especial_de_Infraestructura_Verde-CDMX-1-88.pdf.
- _____ (2022d), "A opinión pública el Programa Especial de Infraestructura Verde (PEIV) de la Ciudad de México", Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA), 1 junio [en línea] <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/opinion-publica-el-programa-especial-de-infraestructura-verde-peiv-de-la-ciudad-de-mexico-sedema>.
- _____ (2022e), "Gaceta oficial de la Ciudad de México", N° 798, 25 febrero [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/bc4e90ef93f469e534b9e5980037fb4.pdf.
- _____ (2022f), "Gaceta oficial de la Ciudad de México", N° 866 Bis, 6 junio [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/ea2040307a2fdde31c53588ff5ea44c5.pdf.
- _____ (2022g), "Gaceta oficial de la Ciudad de México", N° 814, 22 marzo [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/f4639ff3b58d35778aedfb218f2f98e6.pdf.
- _____ (2021a), "Otorga gobierno de la Ciudad De México mayores descuentos por pago anticipado del predial", Secretaría de Administración y Finanzas, 1 de enero [en línea] <https://www.finanzas.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/otorga-gobierno-de-la-ciudad-de-mexico-mayores-descuentos-por-pago-anticipado-del-predial>.
- _____ (2021b), *Estrategia Local de Acción Climática 2021-2050 y Programa de Acción Climática 2021-2030*, Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA) [en línea] <https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/Libros2013/CD007019.pdf>.
- _____ (2021c), *Plan para la reactivación económica de la Ciudad de México*, 26 julio [en línea] <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/COVID-19/plan-reactivacion-cdmx-2021.pdf>.
- _____ (2021d), "Presenta Gobierno Capitalino acciones emergentes para la reactivación de la construcción", Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), 5 agosto [en línea] <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/presenta-gobierno-capitalino-acciones-emergentes-para-la-reactivacion-de-la-construccion>.
- _____ (2021e), *Programa Integral de Seguridad Vial 2021-2024*, Secretaría de Movilidad (SEMOVI), 24 diciembre [en línea] <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/programa-integral-de-seguridad-vial-de-la-ciudad-de-mexico-2021-2024docx.pdf>.
- _____ (2021f), "Gaceta Oficial de la Ciudad de México", N° 654 Bis, 4 agosto [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/d79467205663a71f3999f236491d0ob7.pdf.

- _____ (2021g), "Especificaciones técnicas para la colocación de enseres e instalaciones al aire libre", 7 mayo [en línea] https://medidassanitarias.covid19.cdmx.gob.mx/storage/lineamientos/tipo_documento_1/archivos/archivo-200.pdf.
- _____ (2020a), "Plan gradual hacia la nueva normalidad y semáforo epidemiológico" [en línea] <https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/acciones/plan-gradual-hacia-la-nueva-normalidad-y-semaforo-epidemiologico/>.
- _____ (2020b), "Reactivación económica para el bienestar de la Ciudad de México", Secretaría de Administración y Finanzas [en línea] <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Secretaria/reactivacion-economica.pdf>.
- _____ (2020c), "Gaceta Oficial de la Ciudad de México", N° 373, 25 junio [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/5e7be79e0363a8ccc17d16289e0860.pdf.
- _____ (2020d), "Gaceta Oficial de la Ciudad de México", N° 309, 24 marzo [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4a71012c2afo28272d11fc6e22b82920.pdf.
- _____ (2020e), "Gaceta Oficial de la Ciudad de México", N° 364 Bis, 12 junio [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/8d9dac95dd31b7fc9b2bdo4dc8cegeb5.pdf.
- _____ (2019), "Gaceta Oficial de la Ciudad de México", N° 160 Bis, 20 agosto [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/ofb737bed20f67fa5f9eeade6f54e852.pdf.
- Guzman, L. y otros (2021), "COVID-19, activity and mobility patterns in Bogotá. Are we ready for a '15-minute city'?", *Travel Behaviour and Society*, vol. 24, julio.
- Huerta, C. (2022), "Rethinking the distribution of urban green spaces in Mexico City: lessons from the COVID-19 outbreak", *Urban Forestry & Urban Greening*, vol. 70, abril.
- Jacobi, P. y otros (orgs.) (2021), *Dilemas ambientais-urbanos em duas metrópoles latino americanas: São Paulo e Cidade do México no século XXI*, São Paulo, Paco Editorial.
- Labcidade (2021), "Lançamento da Frente São Paulo pela Vida: 3 de maio, 10h", 30 abril [en línea] <http://www.labcidade.fau.usp.br/lancamento-da-frente-sao-paulo-pela-vida/>.
- Lipsky, M. (1980), *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Lorenz, C. y otros (2021), "COVID-19 no estado de São Paulo: a evolução de uma pandemia", *Revista Brasileira de Epidemiologia*, vol. 24, septiembre.
- Lotta, G., R. Pires y V. Oliveira (2014), "Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas", *Revista do Serviço Público*, vol. 65, N° 4, diciembre.
- Mauad, A. y E. Viola (2021), "Comparando las respuestas de cambio climático en São Paulo y Ciudad de México: la calidad de la gobernabilidad", *Dilemas ambientais-urbanos em duas metrópoles latino americanas: São Paulo e Cidade do México no século XXI*, P. Jacobi y otros (orgs.), São Paulo, Paco Editorial.
- Miranda, J. (2002), *A dinâmica jurídica do planejamento territorial: a alteração, a revisão e a suspensão dos planos*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Molina-Torres, R. y otros (2021), "A comparative analysis of urban development, economic level, and COVID-19 cases in Mexico City", *Journal of Urban Management*, vol. 10, N° 3, septiembre.
- MPSP (Ministerio Público del Estado del São Paulo) (2021), Oficio PJHURB N° 4260/2021 / Inquérito Civil N° 050/2021.
- Naciones Unidas (2019), *2018 revision of World Urbanization Prospects*, Nueva York.
- Olmos, C., T. Borchers y T. Guerreiro (2021), "Implementation of temporary bike lanes as support tools for mobility in Bogotá, Colombia, during the COVID-19 emergency", *Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista*, vol. 17, N° 4, diciembre.
- Padin, G. (2021), "Defensoria recomenda suspensão do Plano Diretor de SP", Noticias R7, 20 de mayo [en línea] <https://noticias.r7.com/sao-paulo/defensoria-recomenda-suspensao-da-revisao-do-plano-diretor-de-sp-29062022>.
- Prefectura de São Paulo (2022a), "Sobre a revisão" [en línea] <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/sobre-a-revisao/>.
- _____ (2022b), "Prefeitura de São Paulo lança chamamento público para operação e manutenção de Centros Abertos", 12 mayo [en línea] <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/noticias/index.php?p=328880>.

- _____ (2022c), *Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico 2022-2032: versão preliminar para consulta pública* [en línea] https://www.negocios.prefeitura.sp.gov.br/politicas_e_incentivos/plano_de_desenvolvimento.
- _____ (2022d), "Está aberta a consulta pública para o Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico da Capital", 24 febrero [en línea] <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/developimento/noticias/?p=325524>.
- _____ (2022e), "Plano Segurança Urbana Municipal", 28 marzo [en línea] https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/menu/?p=326816.
- _____ (2022f), "SMSU inicia os trabalhos do Plano Municipal de Redução de Riscos", 22 febrero [en línea] https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/noticias/?p=325457.
- _____ (2022g), "Prorrogado prazo para a regularização de edificações até dezembro de 2023", 1 abril [en línea] <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prorrogado-prazo-para-a-regularizacao-de-edificacoes-ate-dezembro-de-2023>.
- _____ (2021a), "63ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU", 30 abril [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=Do4KNVx41Ks>.
- _____ (2021b), "Edital de Chamamento Público - SMUL nº 01/2021", Diário Oficial da Cidade de São Paulo [en línea] <https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/Edital-Chamamento-Publico-RevisaoPDE-DOC20210412.pdf>.
- _____ (2021c), "Extrato de termo de contrato", *Diário Oficial de la Ciudad de São Paulo*, 1 mayo [en línea] <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=6ec62e005d608d1273fcdd5e8012a924&PalavraChave=6068.2021/0002287-8>.
- _____ (2021d), *Relatório de monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020*, Coordenadoria de Planejamento Urbano (PLANURB) y Secretaría Municipal de Urbanismo y Licencias (SMUL), octubre [en línea] <https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/monitoramento/>.
- _____ (2021e), *PlanClima SP: Plano de Ação Climática do Município de São Paulo 2020-2050* [en línea] https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/arquivos/PlanClimaSP_BaixaResolucao.pdf.
- _____ (2020a), "Reuniões 2020", 25 marzo [en línea] https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/developimento_urbano/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/cmpu/index.php?p=306561.
- _____ (2020b), "Licenciamento de edificações passa a ser 100% eletrônico na cidade de São Paulo", 1 diciembre [en línea] <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/noticias/index.php?p=305518>. Acceso en 21/06/2022.
- Red PENSSAN (Red Brasileña de Investigación en Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional), *Encuesta nacional sobre inseguridad alimentaria en el contexto de la pandemia de la COVID-19 en Brasil*, São Paulo, Instituto Vox Populi.
- Rosales Contreras, R. A. (2020), "Vallejo, apuesta importante de recuperación económica para la Ciudad de México", *El Economista*, 29 de diciembre [en línea] <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Vallejo-apuesta-importante-de-recuperacion-economica-para-la-Ciudad-de-Mexico-20201229-0093.html>.
- Rueda, S. (2019), "Superblocks for the design of new cities and renovation of existing ones: Barcelona's case", *Integrating human health into urban and transport planning*, M. Nieuwenhuijsen y H. Khreis (eds.), Cham, Springer International Publishing.
- Secovi-SP (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo) (2020), "Licenciamento de edificações passa a ser 100% eletrônico na cidade de São Paulo", 28 de agosto [en línea] <https://www.secovi.com.br/noticias/licenciamento-de-edificacoes-passa-a-ser-100-eletronico-na-cidade-de-sao-paulo/14962>.
- Selltiz, C. y otros (1975), *Métodos de pesquisa nas relações sociais*, São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária (EPU).
- Sharifi, A. y A. Khavarian-Garmsir (2020), "The COVID-19 pandemic: impacts on cities and major lessons for urban planning, design, and management", *Science of The Total Environment*, vol. 749, diciembre.
- Strobel, D. y otros (2021), "Financiando o desenvolvimento urbano: o Fundurb e outorga onerosa", *Notas Técnicas*, Nº 5, agosto.
- Teodorovicz, J., P. Stemberg y A. De Moura Borges (2021), "O IPTU na crise arrecadatória decorrente da pandemia (COVID-19)", *Revista de Direito da Cidade*, vol. 13, Nº 2, abril.
- TJSP (Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo) (2021), "Agravo de instrumento nº 2194693-18.2021.8.26.0000, de São Paulo", 23 agosto [en línea] <https://www.conjur.com.br/dl/contrato-prefeitura-suspenso.pdf>.

- UOL (2020), "Prefeitura de São Paulo anuncia volta da ciclofaixa com patrocínio da Uber", 10 junio [en línea] <https://www.uol.com.br/carros/colunas/pedala/2020/06/10/prefeitura-de-sp-anuncia-volta-da-ciclofaixa-com-patrocínio-da-uber.htm>.
- Velázquez, M. y D. Singh (2020), "Movilidad cotidiana en pandemia. Prácticas y percepciones del transporte público en Buenos Aires", *Revista Ensembles*, N° 13, agosto.
- WRI Brasil (World Resources Institute Brasil) (2020), "Ciclovias temporárias são resposta sustentável de cidades do Brasil e da América Latina à Covid-19" [en línea] <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2020/07/covid-19-faz-cidades-do-brasil-e-da-america-latina-investirem-en-ciclovias-temporarias>.
- Yin, R. (2001), *Estudo de caso: planejamento e métodos*, Porto Alegre, Bookman.
- Young, A. (2022), "From federal transfers and local investments to a potential convergence of COVID-19 and climate change: the case study of São Paulo city", *Sustainable Cities and Society*, vol. 76, enero.

Anexos

Anexo 1

Supuestos metodológicos

A. Introducción

Los objetivos generales de este estudio son recopilar, describir y analizar las iniciativas gubernamentales ejecutadas durante la pandemia de COVID-19 en el ámbito del urbanismo y el ordenamiento territorial, en particular en lo que respecta a la regulación urbana. Desde una perspectiva centrada predominantemente en la administración pública, se ha buscado sistematizar las experiencias de los administradores en el combate de la pandemia y comprender sus posibles efectos en el tiempo.

El tema principal de la investigación son los cambios normativos en los instrumentos urbanísticos y de ordenamiento territorial durante la pandemia de COVID-19, en particular en los planes directores, los planes de ordenamiento territorial, las leyes de zonificación, y el uso y ocupación del suelo, entre otros planes urbanísticos sectoriales. De forma secundaria, se han analizado los cambios introducidos en la concesión de licencias urbanísticas, así como los eventuales cambios en la recaudación y ejecución de recursos públicos en el ámbito de la política urbana, especialmente los recaudados a través de la aplicación de los instrumentos urbanísticos.

El estudio es de carácter exploratorio (Selltiz y otros, 1975) y, como tal, se basa en métodos cualitativos para sistematizar y conocer en mayor profundidad las iniciativas de los gobiernos municipales durante la pandemia de COVID-19. De una duración de tres meses, este estudio constituye una primera aproximación a las visiones y perspectivas en el ámbito de la planificación urbana en las ciudades latinoamericanas, con el fin de orientar futuros estudios e investigaciones y contribuir a la formulación de vías para el desarrollo sostenible de la región.

A partir de un estudio de casos múltiples, la investigación examina las iniciativas gubernamentales de cuatro ciudades latinoamericanas —São Paulo, Bogotá, la Ciudad de México y Buenos Aires— identificando los cambios normativos promovidos por la administración pública en lo relativo al uso y la ocupación del suelo urbano tras la irrupción de la pandemia de COVID-19.

1. El estudio de casos como estrategia de investigación

Según Yin (2001), la distinción del estudio de casos respecto de otras estrategias de investigación depende de tres criterios fundamentales: i) tipo de preguntas de investigación; ii) enfoque en fenómenos históricos o contemporáneos, y iii) grado de control del investigador sobre los acontecimientos ocurridos. Las preguntas de investigación que guían el estudio de casos son principalmente del tipo “cómo” y “por qué”, centradas en acontecimientos contemporáneos ocurridos en el contexto de la vida real y con un bajo grado de control por parte del investigador.

En el caso de los estudios múltiples, también se busca sistematizar las diferencias y semejanzas entre los casos y, de ser posible, promover generalizaciones analíticas que revelen tendencias generales en el ámbito de la planificación urbana en América Latina durante la pandemia.

Las principales preguntas que guían la investigación aspiran a comprender la forma en que los distintos gobiernos municipales latinoamericanos hicieron frente a los retos de planificación urbana y ordenamiento territorial tras la llegada de la pandemia de COVID-19, y sus desdoblamientos en el ámbito del derecho y la política urbana. Además de sistematizar las principales acciones de los gobiernos municipales en lo relativo a la regulación urbana, la investigación también aspira a conocer las impresiones de los administradores públicos municipales sobre la situación de cara al futuro.

El estudio jurídico empírico de carácter cualitativo se basa en múltiples fuentes, en particular la revisión de la literatura, la recopilación documental y la realización de entrevistas semiestructuradas.

a) Corte territorial

Las ciudades objeto del estudio de casos múltiples —Sao Paulo, Bogotá, la Ciudad de México y Buenos Aires— fueron seleccionadas por la CEPAL, en línea con otros estudios sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en la movilidad urbana en América Latina en el marco del proyecto “Ciudades Inclusivas, Sostenibles e Inteligentes”.

b) Corte temporal

El corte temporal se delimitó a un período reciente, pues el objetivo era sistematizar y analizar las iniciativas creadas a partir de 2020 e identificar la percepción de futuro con vistas a 2030, fecha establecida a raíz de la Agenda 2030, documento acordado por los Estados Miembros y aprobado por las Naciones Unidas en el que se establecen los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

2. Revisión de la literatura

En esta etapa, se buscó identificar trabajos académicos consagrados a comprender las respuestas adoptadas por los gobiernos locales de las cuatro ciudades en materia de regulación y política urbana a raíz de la pandemia de COVID-19.

Se realizaron búsquedas por palabras clave en el Portal de Búsqueda Integrada de la Universidad de São Paulo, que reúne 270 bases de datos, incluidas diferentes colecciones y agregadores, como el Portal de Publicaciones Periódicas de la Coordinación de Perfeccionamiento de la Enseñanza Superior (CAPES)—la mayor base de publicaciones periódicas del Brasil—y Scopus (Elsevier), entre otras. La consulta combinó criterios temporales—trabajos publicados desde el inicio de la pandemia COVID-19 en 2020 en adelante—, criterios espaciales—estudios sobre Bogotá, Buenos Aires, la Ciudad de México y São Paulo— y temas prioritarios, como la pandemia COVID-19, la planificación urbana y la regulación urbanística.

Ante la aún escasa existencia de trabajos académicos publicados en formato de artículos indexados sobre los impactos de la pandemia en la planificación urbana consagrados a ciudades latinoamericanas¹³⁵, la investigación se complementó con la recopilación de literatura sobre los temas específicos y con el análisis de la bibliografía citada en los artículos encontrados¹³⁶.

Los artículos publicados señalan dos dimensiones de planificación urbana durante la pandemia de COVID-19 en América Latina: el impacto de la pandemia en la desigualdad de las ciudades y las respuestas de los gobiernos locales en el contexto de crisis sanitaria mundial.

Sobre la agudización de las desigualdades sociales y territoriales durante la pandemia, los estudios tratan de investigar los múltiples factores que llevaron a la propagación espacial del coronavirus, tales como: la densidad de población, el acceso al saneamiento, las zonas de riesgo y las condiciones del transporte público en las zonas periféricas y las favelas en São Paulo (Dominguez y Klink, 2021; Young, 2022); la imposibilidad por parte de los residentes de viviendas colectivas de observar el aislamiento social (Abello y Kuehler, 2021); los trabajadores periféricos que siguieron con su trabajo presencial para salvaguardar su supervivencia y poder acceder a empleos y servicios en Bogotá (Guzman y otros, 2021) y en la Ciudad de México (Molina-Torres y otros, 2021); o incluso la falta de acceso a zonas verdes y de ocio en las afueras de la Ciudad de México (Huerta, 2022).

Con relación a las iniciativas gubernamentales de dicho período, cabe destacar los artículos centrados en el estudio del plan de recuperación económica de la Ciudad de México (Angiello, 2021), pasando por los incentivos para el uso de la bicicleta en Bogotá—donde también se hace mención a las políticas adoptadas en la Ciudad de México y Buenos Aires (Olmos, Borchers y Guerreiro, 2021)— y, de forma más detallada, la regulación del uso del transporte en Buenos Aires (Velázquez y Singh, 2020), hasta el uso de herramientas digitales por parte de las administraciones municipales en el Brasil, entre ellas

¹³⁵ La combinación de los criterios temporales, espaciales y temáticos solo dio como resultado doce trabajos sobre el tema.

¹³⁶ Véase una visión general de los artículos y temas recopilados en el anexo 1.

São Paulo (Fariniuk, 2020), y, por último, la adopción de beneficios fiscales relacionados con el impuesto sobre la propiedad (Impuesto Predial y Territorial Urbano, IPTU) en las ciudades brasileñas en respuesta a la crisis económica (Teodorovicz, Stemberg y Borges, 2021).

Sin embargo, cabe mencionar que uno de los temas más presentes fue el uso del espacio público durante la pandemia, tanto desde el punto de vista de los impactos de la pandemia en el uso del transporte (Guzman y otros, 2021; Olmos, Borchers y Guerreiro, 2021; Velázquez y Singh, 2020) como desde una perspectiva propositiva para la revisión o el aumento de las zonas verdes (Fernández, 2021; Huerta, 2022).

En cuanto a la revisión de la literatura existente —aunque merece una futura profundización para extender la investigación a publicaciones de otra naturaleza (libros, artículos de opinión, publicaciones no indexadas, entre otras) y disponibles en otros repositorios—, llama la atención la ausencia de trabajos publicados sobre las transformaciones urbanísticas recientes en las ciudades analizadas.

3. Recopilación legislativa y documental

La investigación también se basa en la recopilación documental, que consistió principalmente en la sistematización de datos de carácter secundario obtenidos a través de consultas en Internet y mediante solicitudes formuladas sobre la base de la legislación relativa al acceso a la información y transparencia aplicable en cada municipio. Se presentaron solicitudes de información a todas las ciudades con excepción de Bogotá, ya que el equipo de investigación no encontró, en el tiempo que duró la investigación, un canal específico para este fin.

Las solicitudes presentadas a cada municipalidad tenían exactamente el mismo contenido y pedían información sobre los proyectos de leyes urbanísticas existentes, el proceso participativo llevado a cabo durante la pandemia para la elaboración y revisión de los planes urbanísticos, las normas de alteración del uso y ocupación del suelo y alteración o creación de instrumentos urbanísticos, los procesos de concesión de licencias urbanísticas, la ejecución de recursos, y el funcionamiento de los consejos participativos. En el momento de finalizar este informe, todos los gobiernos municipales que recibieron la solicitud (São Paulo, la Ciudad de México y Buenos Aires) habían respondido.

Una importante fuente de información fueron los sitios web de los cuatro gobiernos municipales estudiados, en particular los sitios web de las Secretarías y órganos competentes en materia de planificación territorial y movilidad urbana. También se utilizaron reportajes de la prensa de gran tirada publicados durante el período.

En la recopilación también se sistematizaron las normas jurídicas vigentes en 2020 así como los cambios legislativos ocurridos hasta marzo de 2022. La recopilación de la legislación federal se hizo sobre la base de datos oficiales obtenidos en los sitios web del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. La legislación municipal se recopiló de los sitios web de los gobiernos o las cámaras legislativas municipales. La recopilación estuvo enfocada en la legislación urbanística consagrada a establecer normas de planificación y ordenamiento territorial, como los planes directores, los planes de ordenamiento territorial y las leyes de uso y ocupación del suelo. La lista de la legislación figura en el anexo 2 de este informe.

4. Entrevistas semiestructuradas

Uno de los aspectos centrales de la investigación fueron las entrevistas semiestructuradas realizadas a administradores públicos municipales con el propósito de identificar las principales iniciativas gubernamentales, así como su percepción de la situación de cara al futuro. Los entrevistados fueron seleccionados sobre la base de su experiencia en los gobiernos municipales entre 2020 y 2022 y de un análisis previo realizado con la CEPAL y con investigadores y expertos en la materia, así como de consultas a través de los sitios web de los gobiernos municipales.

Los entrevistados eran personas que ocupaban cargos de diferentes tipos, tanto funcionarios públicos como no, que se hubieran incorporado a la administración pública durante la pandemia, como secretarios, subsecretarios, directores, coordinadores y jefes de personal. Se trata, por tanto, de una perspectiva que privilegia la visión de la burocracia de alto y medio nivel (Lotta, Pires y Oliveira, 2014) y excluye lo que la literatura especializada denomina “burocracia a nivel de calle” (Lipsky, 1980).

Se realizaron un total de 12 entrevistas (con un mínimo de 2 por ciudad) en formato virtual y de una duración de entre una y dos horas. Se aceptó la condición de anonimato. Se consultaron varios organismos y departamentos de las siguientes secretarías municipales: la Secretaría Distrital de Planeación, el Instituto de Desarrollo Urbano y la Secretaría Distrital de Movilidad del Municipio de Bogotá; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Concesión de Licencias y la Secretaría de Vivienda del Municipio de São Paulo; la Secretaría de Desarrollo Urbano del Municipio de Buenos Aires, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto de Planificación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México.

Las entrevistas se utilizaron para complementar el análisis documental previo y permitieron reconstruir de forma dinámica los principales dilemas y soluciones adoptadas por los gobiernos municipales, así como la percepción de los administradores públicos sobre el proceso.

Los resultados analíticos de la investigación, a pesar de su carácter exploratorio, buscaban identificar las principales tendencias en el ámbito de la planificación urbana y el ordenamiento territorial en América Latina y, a partir de la percepción de los administradores públicos municipales, permitir la elaboración de estudios futuros y de posibles vías de investigación a largo plazo.

Cabe señalar que muchos de los cambios normativos analizados en el ámbito de la planificación urbana ya estaban en marcha o previstos por los gobiernos municipales. La llegada de la pandemia de COVID-19 exigió, no obstante, la aplicación de una serie de medidas —tanto de carácter transitorio como permanente— que agudizaron los dilemas y obstáculos a los que se enfrentaban los administradores públicos.

Anexo 2

A. Lista de legislaciones

1. Brasil

- Constitución Política de la República Federativa del Brasil de 1988 [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
 - Enmienda Constitucional (núm. 109/21) [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm.
- Estatuto de la Ciudad (Ley núm. 10257/01) [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm.
- Régimen Jurídico de Emergencia y de Transición para dar protección jurídica a las relaciones de derecho privado (RJET) durante la pandemia de coronavirus (COVID-19) (Ley núm. 14010/20) [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14010.htm#.
- Suspensión de desahucios y órdenes de desalojo (Ley núm. 14216/21) [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14216.htm.
- Ley de Regularización del Suelo (núm. 13465/17) [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm.
- Ley de Libertad Económica (núm. 13874/19) [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm.
 - Clasificación de riesgo en el derecho urbanístico - Resolución del comité de gestión de la Red Nacional para la Simplificación del Registro y Legalización de Empresas y Negocios (CGSIM) (núm. 64/20, revocada). <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cgsim-n-64-de-11-de-dezembro-de-2020-294084540>.
- Política Nacional de Residuos Sólidos (2010). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm.
- Política Nacional de Movilidad Urbana (2012). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm.

2. Estado de São Paulo

- Región Metropolitana de São Paulo (Ley Complementaria núm. 94/74) [en línea] <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1974/lei.complementar-94-29.05.1974.html#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20%2D%20Os%20Munic%C3%ADpios%20da,garantias%20para%20opera%C3%A7%C3%B5es%20de%20cr%C3%A9dito>.
- Reorganiza la Región Metropolitana de São Paulo (Ley Complementaria núm. 1139/11) [en línea] <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2011/lei.complementar-1139-16.06.2011.html#:~:text=Reorganiza%20a%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20da,Desenvolvimento%20e%20d%C3%A1%20provid%C3%A2ncias%20correlatas>.

3. São Paulo

- Plan Director Estratégico de 2014 (Ley núm. 16050/14) [en línea] https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXT0/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%3%89GICO.pdf.
 - Prorroga el plazo para la revisión del Plan Director (Ley núm. 17725/21) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17725-de-15-de-dezembro-de-2021>.

- Ley de parcelación, uso y ocupación del suelo (Ley núm. 16402/16) [en línea] <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/PL-272-15-com-raz%C3%B5es-de-veto.pdf>.
 - Proyectos de bajo riesgo (Decreto núm. 57298/16) [en línea] <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57298-de-08-de-setembro-de-2016>.
 - Proyectos de bajo riesgo (Decreto núm. 58419/18) [en línea] <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58419-de-15-de-setembro-de-2018>.
- Código de Obras y Edificaciones (Ley núm. 16642/17) [en línea] <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16642-de-09-de-maio-de-2017>.
- Ley de Regularización de Edificaciones (Ley núm. 17202/19) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17202-de-16-de-outubro-de-2019>.
- Extensión de plazo (Ley núm. 17346/20) [en línea] <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17346-de-25-de-junho-de-2020>.
- Extensión de plazo (Ley núm. 17556/21) [en línea] <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17556-de-25-de-marco-de-2021>.
 - Extensión de plazo (Decreto núm. 60566/21) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60566-de-22-de-setembro-de-2021>.
 - Modifica los requisitos de la regularización de inmuebles de la administración pública (Decreto núm. 60945/21) [en línea] <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60945-de-27-de-dezembro-de-2021>.
 - Extensión del plazo (Ley núm. 17771/22) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17771-de-28-de-marco-de-2022>.
- Programa Requalifica Centro (Ley núm. 17577/21) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17577-de-20-de-julho-de-2021>.
 - Regulación Retrofit (Decreto núm. 61311/22) <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61311-de-20-de-maio-de-2022>.
- Programa Aprova Rápido (Decreto núm. 58955/19) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58955-de-20-de-setembro-de-2019>.
 - Cambios en el programa Aprova Rápido (Decreto núm. 59455/20) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59455-de-19-de-maio-de-2020>.
- Proyecto piloto de servicio de bares y restaurantes en espacios públicos (Decreto núm. 59669/20) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59669-de-5-de-agosto-de-2020>.
 - Proyecto Ruas SP (Decreto núm. 60197/21) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60197-de-23-de-abril-de-2021>.
- Ley de Regularización Fundiária Urbana - Reurb (Ley núm. 17734/22) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17734-de-11-de-janeiro-de-2022>.
- Disciplina del Programa Pode Entrar (Ley núm. 17638/21) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17638-de-9-de-setembro-de-2021>.
- Ley de Antenas (Ley núm. 17733/22) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17733-de-11-de-janeiro-de-2022>.
- Autorización de medidas excepcionales en materia de contratos administrativos de prestación de servicios, financiación pública y otras medidas (Ley núm. 17.335/20) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17335-de-27-de-marco-de-2020>.
- Plan Ciclovial del Municipio de São Paulo 2019-2028 (2019) [en línea] http://www.cetsp.com.br/media/1100812/Plano-Ciclovial-CC%81rio_2020.pdf.

- Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (Decreto núm. 54991/14) [en línea] <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/arquivos/PGIRS-2014.pdf>.
- Plan Municipal de Movilidad Urbana (Decreto núm. 56834/16) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56834-de-24-de-fevereiro-de-2016>.
- Plano de Acción Climática 2020-2050 (Decreto núm. 60289/21) [en línea] https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/arquivos/PlanClimaSP_BaixaResolucao.pdf.
- Consejo Municipal de Desarrollo Económico (Decreto núm. 61018/22) [en línea] <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61018-de-27-de-janeiro-de-2022/consolidado>.

4. México

- Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (1998) [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=4945401; <http://centro.paot.org.mx/centro/programas/POZM.pdf?b=ce>.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016) [en línea] https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_o10621.pdf.
- Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643102/PNOTDU_VERSION_FINAL_28.05.2021-comprimido.pdf.

5. Ciudad de México

- Constitución Política de la Ciudad de México (2017) [en línea] https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf.
- Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México (2019) [en línea] https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY_SIS_PLAN_DESAR_CDMX_20_12_2019.pdf.
 - Decretos por los que se reforman los artículos de la Constitución Política y de la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/ae5bd6a359075435bd457a864d087370.pdf.
 - Acuerdos por los que se dejan sin efectos los Avisos de la Convocatoria de la Consulta Indígena a Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México y de la Convocatoria a la Consulta Pública para presentar recomendaciones, opiniones y propuestas al Proyecto de Plan General de Desarrollo y al Proyecto de Programa General de Ordenamiento Territorial (2021) [en línea] <https://www.ipdp.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/610/abe/4d9/610abe4d9d420390769710.pdf>.
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (2019) [en línea] http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf.
- Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México (2019) [en línea] https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY_DER_PUE_BARRI_ORI_COMU_INDI_RES_CDMX_20_12_2019.pdf.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2010) [en línea] https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2021/LEY_DESARROLLO_URBANO_20_08_2021.pdf.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (2013) [en línea] http://centro.paot.org.mx/centro/programas_a/2013/GODF_11_09_2013.pdf?b=ce.
- Ley Ambiental del Distrito Federal (2000) [en línea] <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/577/27f/4d4/57727f4d4f1fc091128179.pdf>.

- Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (2000) [en línea] http://centro.paot.org.mx/centro/programas_a/2014/094232Gaceta2000_agosto_1_Programa_Ordenamiento_Ecologico.pdf?b=ce.
- Programa Parcial de Desarrollo Urbano Vallejo (2020-2050) [en línea] <http://centro.paot.org.mx/centro/programas/df/pdf/2021/bc11d4446ca4c5e1b9d8e6331687d426-1.pdf>.
- Ley de Operación e Innovación Digital para la Ciudad de México (2018) [en línea] https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY_OPERA_INNOVA_DIGITAL_CDMX_31_12_2018.pdf.
 - Ley de Ciudadanía Digital de la Ciudad de México (2020) [en línea] https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY_CIUD_DIGITAL_CDMX_09_01_2020.pdf.
- Acuerdo de facilidades administrativas (2020) [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4a71012c2af028272d11fc6e22b82920.pdf.
- Plan Gradual Hacia Nueva Normalidad (2020) [en línea] <https://medidassanitarias.covid19.cdmx.gob.mx/>.
- Plan de Reactivación Económica (2020/2021) [en línea] <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Secretaria/reactivacion-economica.pdf>; <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/COVID-19/plan-reactivacion-cdmx-2021.pdf>.
 - Condonaciones en materia del impuesto predial (2022) [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/f4639ff3b58d35778aedfb218f2f98e6.pdf; https://cdmxassets.s3.amazonaws.com/media/Archivos+pdf/GACETA_OFICIAL_CDMX_6_JUNIO.pdf.
 - Ventanilla Única Digital.
 - Procedimiento para la presentación de los Estudios de los Impactos Urbano y Ambiental (2022) [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/f4639ff3b58d35778aedfb218f2f98e6.pdf.
 - Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024 (2019) [en línea] <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5fo/beg/996/5fobeg9961701470249607.pdf>.
 - Lineamientos para la aplicación de la Norma para impulsar y Facilitar la Construcción de Vivienda para los trabajadores derechohabientes de los organismos nacionales de vivienda en suelo urbano (2020) [en línea] <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5fo/bed/4d8/5fobed4d89dfc372519991.pdf>.
 - Programa de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular, Social y de Trabajadores en la Ciudad de México (2020) [en línea] <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/programasp/previt>.
 - Actualización del Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024 (2022) [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/f4639ff3b58d35778aedfb218f2f98e6.pdf.
 - Acuerdo mediante el cual se establecen los Lineamientos para la Reconversión de Oficinas a Vivienda en la Ciudad de México y se emite la Resolución de Carácter General por la que se Otorgan los Beneficios Fiscales que se indican [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/d79467205663a71f3999f236491doob7.pdf.
 - Lineamientos para la Reconversión de Oficinas a Vivienda (2022) [en línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/f4639ff3b58d35778aedfb218f2f98e6.pdf.
 - Programa Ciudad al Aire Libre (2020) [en línea] https://medidassanitarias.covid19.cdmx.gob.mx/storage/lineamientos/tipo_documento_1/archivos/archivo-62.pdf.

- Reglas del Programa Ciudad al Aire Libre (2022) [en línea] <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/628/d54/a1b/628d54a1b3f9e441225574.pdf>.
- Programa de Gestión Integral de Residuos 2021-2025 (2021) [en línea] https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DGEIRA/PGIR/PGIR%202021-2025_N_ago21.pdf.
- Programa Integral de Seguridad Vial de la Ciudad de México 2021-2024 [en línea] <https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/programa-integral-de-seguridad-vial-de-la-ciudad-de-mexico-2021-2024.docx.pdf>.
- Estrategia Local de Acción Climática 2021-2050 y Programa de Acción Climática 2021-2030 (2021) [en línea] http://www.data.sedema.cdmx.gob.mx/cambioclimaticocdmx/images/biblioteca_cc/PACCM-y-ELAC_uv.pdf.

6. Argentina

- Plan Nacional de Suelo Urbano (Resolución núm. 19/20) [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-19-2020-337510>.
- Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial (Resolución núm. 44/21) [en línea] <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241046/20210222>.
- Marco de emergencia pública (Decreto núm. 320/20) [en línea] <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227247/20200329>.
 - Emergencia pública / suspensión de desalojos, prórroga de contratos, entre otras medidas (Decreto núm. 766/20) [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-766-2020-342555/texto>.

7. Buenos Aires

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994) [en línea] http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173.
- Ley del Consejo del Plan Urbano Ambiental (Ley núm. 71/98) [en línea] <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley71.html>.
- Plan Urbano Ambiental (Ley núm. 2930/08) [en línea] https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ley_ndeg_2.930.pdf.
- Código Urbanístico (Ley núm. 6099/18) [en línea] <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/446782>.
 - Modifica el Código Urbanístico (Ley núm. 6361/20) [en línea] <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/537020>.
 - Modifica el Código Urbanístico (Ley núm. 6475/21) [en línea] <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/580667>.
 - Reglamentación del Art. 10.9 de Convenios Urbanísticos (Decreto núm. 475/20) [en línea] <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/538195>.
- Código de Edificación (Ley núm. 610/18) [en línea] <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/446783>.
 - Modifica Anexo del Código de Edificación (Ley núm. 6438/21) [en línea] <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/563253>.
- Transformación del Área Céntrica de la Ciudad de Buenos Aires (Ley núm. 6508/21) [en línea] https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/normativa_microcentro.pdf.
- Ciudad 3D [en línea] <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinetes/innovacion/ciudad3d>.

- Ley de Catastro (Ley núm. 6437/21) [en línea] https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/ck_PL-LEY-LCABA-LCBA-6437-21-6179.pdf.
- Sistema de Uso y Expansión de Áreas Gastronómicas sobre Calzada y Espacios Públicos para Prevención de Contagios Covid-19 (Resolución Conjunta núm. 1/SSGMO/20) [en línea] https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/ck_PE-RES-MJGGC-MEPHUGC-MDEPGC-SSGMO-1-20-5953.pdf.
- Guía de expansión de áreas culturales en el espacio público sobre veredas y calzadas (Resolución conjunta núm. 3/MCGC/20) [en línea] <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/532708>.
- Fondo para el Desarrollo Urbano Sostenible (Ley núm. 6466/21) [en línea] <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6466.html#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por,proyectos%20p%C3%BAblicos%2C%20privados%20y%20p%C3%BAblicos>.
- Modificaciones del Código Fiscal (Ley núm. 6.323/20) [en línea] <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6323.html>.
- Plan Integral de puesta en marcha de la Ciudad [en línea] https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan_integral_de_puesta_en_marcha_de_la_ciudad.pdf.
- Programa Buenos Aires: Ciudad Bici (Ley núm. 6352/20) [en línea] <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6352.html>.
- Supermanzanas (Ley núm. 6387/20) [en línea] <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/538069>.
- Plan de Movilidad Sustentable [en línea] <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/movilidad>.
- Plan de Vivienda Asequible (Ley núm. 6137/18) [en línea] <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/448919>.
- Plan de Acción Climática 2050 (2021) [en línea] https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/pac_2050_o.pdf.

8. Colombia

- Normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes (Ley núm. 9/89) [en línea] <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>.
 - Ordenamiento del territorio (Ley núm. 388/97) [en línea] <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley núm. 1454/11) [en línea] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>.
- Política de Gestión Ambiental Urbana (2008) [en línea] https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Politica_Gestion_Ambiental_Urbana.pdf.
- Régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca (Ley núm. 2199/22) [en línea] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=179486>.
- Medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional (Decreto legislativo núm. 579/20) [en línea] <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20579%20DEL%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>.
- Adopción de disposiciones en materia de licencias urbanísticas en el Decreto Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio (Decreto núm. 691/20) [en línea] <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20691%20DEL%2022%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>.

- Relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas del Decreto Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio (Decreto núm. 1783/21) [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=175086.
- Por el cual se adoptan medidas para el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto núm. 819/20) [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=127700.
- Otorgamiento de períodos de gracia en capital e intereses en los créditos para adquisición de vivienda o contratos de *leasing* habitacional (Decreto núm. 493/20) [en línea] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=111176>.
- Medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales (Decreto legislativo núm. 678/20) [en línea] <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20678%20DEL%2020%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>.

9. Bogotá

- Plan de Ordenamiento Territorial 2022-2035 (2021) (Decreto núm. 555/21) [en línea] <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=119582>.
 - Plan de Ordenamiento Territorial (2004) (Decreto núm. 190/04) [en línea] <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935&dt=S>.
- Incentivos para la reactivación económica, respecto de los impuestos predial unificado e industria y comercio, producto de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (Acuerdo núm. 780/20) [en línea] <https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/impuestos/Acuerdo-780-de-2020.pdf>.
- Autoriza un cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital (Acuerdo núm. 781/20) [en línea] https://bogota.gov.co/sites/default/files/inline-files/acuerdo-781_2.pdf.
- Bogotá a Cielo Abierto 2.0 (Decreto núm. 70/22) [en línea] <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=121008>.
- Plan Maestro de Movilidad (Decreto núm. 319/06) [en línea] <https://www.metrodebogota.gov.co/sites/default/files/marco-legal/Decreto%20319%20de%202006.pdf>.
- Plan de Acción Climática Bogotá 2020-2050 (2021) [en línea] <https://drive.google.com/file/d/1lkgIbbczdl38T5GRatOdJMG6IvLUhhPi/view>.



La pandemia de COVID-19 obligó a los Estados a crear políticas públicas capaces de revertir la grave situación en áreas tan determinantes para la calidad de vida y las condiciones sociales como el urbanismo y la movilidad.

Junto con la pandemia llegaron las medidas de aislamiento, el crecimiento del comercio electrónico, los cambios de comportamiento en el uso del transporte público, la realización de procesos participativos de forma virtual, la desocupación de los edificios corporativos, el teletrabajo y el cierre del comercio tradicional, entre otras transformaciones. En este contexto, surgieron iniciativas gubernamentales innovadoras en el ámbito del urbanismo y el ordenamiento territorial cuya comprensión es fundamental para la puesta en marcha del gran impulso para la sostenibilidad.

Esta investigación tiene carácter exploratorio y su objetivo es identificar y comprender las iniciativas gubernamentales urbanísticas de cuatro ciudades —Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo— tras la irrupción de la pandemia de COVID-19, en particular las de carácter normativo. Incluye un análisis de los planes de ordenamiento territorial, la regulación del uso y la ocupación del suelo —especialmente la reconversión de la propiedad y la flexibilización normativa—, el uso del espacio público, la concesión de licencias urbanísticas y los planes urbanísticos sectoriales. Las conclusiones suponen un aporte para crear ciudades más inclusivas, sostenibles e inteligentes.