

HERRAMIENTAS

DE DERECHO

URBANÍSTICO

Núm. 1

Marco de Evaluación de la Normativa en materia de Planeamiento Urbanístico

HERRAMIENTAS DE DERECHO URBANÍSTICO



VOLUMEN 1:

**Marco de Evaluación de la Normativa en materia de
Planeamiento Urbanístico**

2018

UN**HABITAT**

Planning Law Assessment Framework

[Marco de Evaluación de la Normativa en materia de Planeamiento Urbanístico]

Publicado por primera vez en Nairobi en 2018 por UN-Habitat

Copyright © United Nations Human Settlements Programme 2018

Todos los derechos reservados

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)

P. O. Box 30030, 00100 Nairobi KENYA

Tel: 254-020-7623120 (Central Office)

www.unhabitat.org

HS Number: HS/049/18E

AVISO LEGAL

Las designaciones empleadas y la presentación del material de esta guía no reflejan ningún tipo de opinión de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la situación jurídica de países, territorios, ciudades o áreas que se encuentran bajo su autoridad, ni sobre la delimitación de fronteras o límites territoriales. Las opiniones expresadas en esta publicación no coinciden necesariamente con las del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, de Naciones Unidas o de los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

AGRADECIMIENTOS

Responsable del proyecto: Gianluca Crispì.

Coordinador: Robert Lewis-Lettington.

Edición y Diseño: Katie Cashman.

Colaboradores: Rashid Abubakar, Anne Amin, Katie Cashman, Samuel Njuguna, Thomas Stellmach, Marie-Pia Tixier.

Traducción: Instituto de Investigación TransJus, Universitat de Barcelona

Traductores: Wellington Migliari, Ona Lorda y Leila Adim.

Revisor de la traducción: Juli Ponce.

TRANSJUS

INSTITUT DE RECERCA. FACULTAT DE DRET

REVISORES

Mikael Atterhög, Nayoka Martinez-Bäckström, Maria Mousmouti, Juan Felipe Pinilla, Juli Ponce, Marta Lora-Tamayo Vallve, Johnny Astrand, Matthew Glasser, Zione Ntaba, Thomas Stellmach, Rachele Alterman, Marius Pieterse, Ainul Jaria Maidin, Shi Nan, Fiona Darroch, David Simon, Yu Yang, Eva Liedholm Johnson, Jenny Paulsson.

FINANCIADOR

Swedish International Development Cooperation Agency



ÍNDICE

PARTE I

EL MARCO DE EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: QUÉ ES Y CÓMO USARLO	1
METODOLOGÍA	3
COMPOSICIÓN DEL GRUPO FOCAL.....	4
REUNIÓN DEL GRUPO FOCAL.....	5
CALIFICACIÓN.....	5
CONCLUSIONES.....	6

PARTE II

CÓMO EVALUAR LA CALIDAD NORMATIVA.....	7
A.1 CONSISTENCIA DE LOS OBJETIVOS EN UNA DETERMINADA POLÍTICA	9
A.2 TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DE LOS MECANISMOS Y PROCESOS	10
A.3 ORGANIZACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES Y FUNCIONES INSTITUCIONALES.....	12
A.4 ESTÁNDARES DE REDACCIÓN CLAROS	13
A.5 CAPACIDAD DE APLICACIÓN	14
CONCLUSIONES.....	16

PARTE III

CÓMO EVALUAR EL CONTENIDO TÉCNICO DE LAS NORMATIVA SOBRE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.....	17
1. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO	17
1B.1 REGISTRO LEGAL DE SUELOS.....	18
1B.2 SISTEMAS DE TENENCIA FLEXIBLES Y SOCIALMENTE SENSIBLES	20
1B.3 JERARQUÍA COORDINADA DE PLANEAMIENTO	22
1B.4 POSIBILIDAD DE CAMBIOS EN EL USO DEL SUELO.....	23
1B.5 PLANEAMIENTO DE ESCALA Y POLÍTICAS DE VIVIENDA ASEQUIBLES.....	24
CONCLUSIONES.....	26

2. ESPACIO PÚBLICO	27
2B.1-2B.2 MECANISMOS PARA ASIGNAR EL ESPACIO ADECUADO A LAS CALLES Y AL ESPACIO PÚBLICO NO VIAL	28
2B.3 ADQUISICIÓN DE SUELO PARA EL ESPACIO PÚBLICO	30
2B.4 NORMAS DE PLANEAMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO	34
2B.5 GESTIÓN DE LAS CALLES Y DEL ESPACIO PÚBLICO.....	36
CONCLUSIONES	38
3. SOLARES Y MANZANAS DE EDIFICIOS	40
3B.1 FLEXIBILIDAD EN EL TAMAÑO DE LA PARCELA O SOLAR	41
3B.2 LONGITUD MÁXIMA DEL BLOQUE O MANZANA EN CUALQUIER DIRECCIÓN ..	42
3B.3 SUBDIVISIÓN DEL SUELO EN PARCELAS URBANAS.....	44
3B.4 CONSOLIDACIÓN DE PARCELAS O SOLARES	45
3B.5 REAJUSTE DE PARCELAS O SOLARES.....	46
CONCLUSIONES	47
4. DERECHOS DE DESARROLLO URBANÍSTICO.....	48
4B.1 ASIGNACIÓN DEL COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD O EQUIVALENTE (COMBINACIÓN DE POTENCIAL DE EDIFICACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL)	50
4B.2 UTILIZACIÓN DEL COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD O EQUIVALENTE	52
4B.3 ESTRUCTURA URBANA (COBERTURA DE TERRENOS Y RETRANQUEOS)	54
CONCLUSIONES	55
5. CÓDIGOS DE EDIFICACIÓN	56
5B.1 ANTIGÜEDAD DEL CÓDIGO DE EDIFICACIÓN	58
5B.2 UNIFORMIDAD O DIFERENCIACIÓN DE LA APLICACIÓN	59
5B.3 LA UTILIZACIÓN DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN LOCALES.....	60
5B.4 MEDIDAS DE EFICIENCIA DE RECURSOS	61
5B.5 CONSIDERACIÓN DE OPCIONES DE BAJO COSTE PARA VIVIENDAS PEQUEÑAS O DE BAJO COSTE	63
CONCLUSIONES	63
6. FINANCIÓN PÚBLICA BASADA EN EL SUELO	65
6B.1 CATASTRO	66
6B.2 MECANISMOS DE EQUIDISTRIBUCIÓN DEL VALOR DEL SUELO GENERADOS POR LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN.....	68
6B.3 TASAS/CONTRIBUCIONES DE LOS PROMOTORES.....	70
6B.4 IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD	71
CONCLUSIONES	72
ANEXO: MARCO DE EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.....	73
REFERENCIAS.....	79

PARTE I

EL MARCO DE EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: QUÉ ES Y CÓMO USARLO

La normativa en materia de planeamiento urbanístico¹ establece y regula sistemas complejos que no solo gobiernan el desarrollo espacial, sino que también influyen directamente en la gestión del suelo y en la economía a nivel local y nacional. En consecuencia, estas normas tienen un impacto sobre muchos aspectos de la vida y de la actividad económica de un país. Asegurar que la normativa en materia de planeamiento urbanístico cumpla con sus funciones de la forma más efectiva posible significa examinarla frecuentemente, dado que los contextos y las necesidades cambian. Un proceso bien gestionado de revisión o reforma generalmente supone una serie de pasos que van de la aprobación de la política al examen post-normativo. Así, un paso importante es el de tener medios para comparar la calidad normativa e identificar las características claves de los instrumentos existentes o su ausencia.

Es importante destacar que este tipo de evaluación es principalmente de reflexión y no de competencia comparativa, dado que la comparación está destinada a explorar si una norma tiene capacidad para abordar cuestiones prioritarias y no a clasificarla cuantitativamente con respecto a otras normas de contextos diferentes. Aunque la evaluación de un instrumento existente es más efectiva cuando viene utilizada como parte de un procedimiento ampliamente estructurado, esta puede ser también útil como medio para la ejecución de proyectos o como contribución a la toma de la decisión sobre si empezar un proceso de reforma o no.

En cuanto herramienta para la reforma normativa, el Marco de Evaluación de la Normativa en materia de Planeamiento Urbanístico defiende los valores y los objetivos destacados en la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, la evaluación indica maneras específicas de mejorar la normativa de planeamiento urbanístico para lograr:

- ODS 10: Reducir la desigualdad en y entre los países;

¹ Nota de los traductores: se opta por traducir “*Planning Laws*” al español como “Normativa en materia de Planeamiento Urbanístico”. Ello abarca todas las normas relativas a la planificación urbanística, incluyendo los propios planes de urbanismo, así como otras normas con rango legal y reglamentario, tales como ordenanzas, códigos o leyes aprobadas por los parlamentos.

- ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles;
- ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Las herramientas de diagnóstico son útiles para identificar los puntos fuertes y débiles de la normativa de forma estructurada, objetiva y sistemática. El Marco de Evaluación de la Normativa en materia de Planeamiento Urbanístico, desarrollado por la Unidad para la Legislación Urbanística de ONU-Habitat, es una herramienta rápida de autoevaluación que tiene como objetivo la identificación de los puntos fuertes y débiles de la normativa en materia de planeamiento urbanístico. El Marco de Evaluación examina las leyes, los reglamentos y los decretos aplicables en una determinada ciudad y promulgados a diferentes escalas. Esta herramienta ha sido probada en Colombia (2012), Filipinas (2013), Ruanda (2014), Mozambique (2014), Egipto (2015) y Arabia Saudí (2016).

El Marco de Evaluación de la Normativa en materia de Planeamiento Urbanístico utiliza dos grupos de indicadores. El primero está relacionado con la efectividad funcional de la norma, que incluye indicadores concernientes a la consistencia de los objetivos de la regulación, la eficiencia y la transparencia de sus mecanismos y procesos, la organización de las responsabilidades y funciones institucionales, la claridad de los estándares de redacción y la capacidad de aplicar la normativa. El segundo grupo de indicadores es de naturaleza técnica; está relacionado con los ámbitos centrales del planeamiento y en su conjunto proporciona una visión general de las cuestiones sobre planeamiento urbanístico relevantes para la mayoría de los países. En concreto, estas cuestiones están divididas en las categorías de:

1. planeamiento urbanístico;
2. espacio público;
3. solares y manzanas de edificios;
4. derechos de desarrollo urbanístico;
5. códigos de edificación; y
6. financiación pública basada en el suelo.

Es importante subrayar que la herramienta está basada en indicadores y que cada indicador tiene 5 escenarios que van del peor (0) al mejor (4); por lo tanto, no se explora de forma exhaustiva cada posible mecanismo o característica que pueda hallarse en una normativa sobre planeamiento. En su lugar, la herramienta cuenta con una lista de elementos básicos/esenciales que, en el caso de que sean detectados y efectivamente operativos, suelen ser indicativos de una normativa adecuada y sólida de planeamiento, que alcanza sus objetivos y promueve ciudades sostenibles.

Los mejores escenarios de cada uno de los indicadores están basados en valores de ONU-Habitat tales como: los cinco principios de planeamiento urbano sostenible de los barrios (espacio público y calles, densidad, uso mixto del territorio, diversidad social y uso limitado del territorio), la distribución equitativa de la carga y de los beneficios de la urbanización a través del reparto del valor del suelo, el derecho a la vivienda y los principios de la Red Global de Herramientas del Suelo -*Global Land Tool Network* (GLTN).² Los principios y valores mencionados serán descritos en los próximos capítulos.

A través de la puesta en práctica del Marco de Evaluación se han obtenido numerosas recomendaciones y lecciones que podrían resultar importantes para los países que piensan utilizar esta herramienta en sus jurisdicciones. Estas incluyen: la importancia de considerar la herramienta como un punto de partida -y no como un marco exhaustivo- cuando se pretende entender la complejidad del marco normativo; la necesidad de involucrar varios actores de distinta procedencia para tener visiones y sugerencias complementarias; y la garantía de la vinculación de este ejercicio con las iniciativas de reforma existentes.

En general, dicha herramienta se ha demostrado efectiva para identificar puntos fuertes e importantes lagunas relacionadas con el marco normativo -y las políticas públicas- existente. Además, esta es útil a fin de guiar un proceso para acordar las acciones necesarias para subsanar las lagunas detectadas. Para implementar satisfactoriamente el Marco de Evaluación de la Normativa en materia de Planeamiento Urbanístico, es fundamental lograr la participación de una amplia variedad de usuarios y otros profesionales del planeamiento urbanístico.

METODOLOGÍA

El Marco de Evaluación de la Normativa en materia de Planeamiento Urbanístico identifica cuestiones sobre el planeamiento urbano a través de un procedimiento minucioso y analítico. Este busca determinar programas pilotos para su puesta en práctica donde sea necesario y propone reformas específicas. Para que esto ocurra, es vital asegurar la efectiva participación gubernamental y de otros actores.

En algunas ocasiones la herramienta podría ser utilizada por grupos pequeños para llevar a cabo un análisis interno sin valoración pública; una actividad siempre necesaria en la elaboración de políticas. No obstante, creemos que la Evaluación es más efectiva cuando se realiza mediante un proceso inclusivo y participativo que asegura un compromiso activo por parte de los actores. Estos grupos deberían incluir la más amplia variedad de ‘usuarios’ de la normativa en materia de planeamiento urbanístico presentes en una determinada jurisdicción, en cuanto ellos pueden proporcionar experiencia práctica desde diferentes perspectivas. Se recomienda reclutar a expertos y especialistas en normativa

² UN-Habitat (2014): A New Strategy of Sustainable Neighborhood Planning: Five Principles

sobre planeamiento urbanístico que preparen y dirijan la utilización del Marco de Evaluación aunque su voz no tendría que ser dominante. En la práctica, el desarrollo de esta metodología tendrá que adoptar la forma de grupos focales, entrevistas y reuniones de grupos de expertos.

El Marco de Evaluación está basado principalmente en lo que el ordenamiento jurídico vigente —es decir, las normas en vigor— dice o no dice. No obstante, puede también servir como punto de referencia para intercambiar experiencias sobre la ejecución de políticas públicas. A pesar de no centrarse en la puesta en práctica, la reunión del grupo focal debatirá inevitablemente sobre temas claves vinculantes. Dichos temas podrán incluir las interpretaciones compartidas o divergentes sobre el Derecho o la política pública, las cuestiones relativas a las competencias y los recursos necesarios para su realización. Además, el Marco de Evaluación podrá ser de ayuda para guiar conversaciones con el fin de descubrir necesidades, prioridades y cuestiones que inicialmente no habían sido contempladas.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO FOCAL

Los grupos focales deberán incluir funcionarios públicos de distintos niveles administrativos, expertos y usuarios. Los funcionarios públicos trabajan estrechamente con los políticos y proporcionan un conocimiento útil sobre las prioridades potencialmente concurrentes, la cultura institucional y los procedimientos. Los expertos son especialistas del tema procedentes del sector público o privado con competencias técnicas actuales, experiencia y conocimiento sobre los ámbitos relevantes para las áreas temáticas del grupo focal. Estos sujetos pueden ser altos funcionarios técnicos, representantes de ONGs, líderes de la sociedad civil y académicos. Los usuarios varían considerablemente según la jurisdicción y, aunque promotores inmobiliarios y empresas de ingeniería a menudo resultan ser actores importantes, algunas jurisdicciones tienen un nivel sorprendentemente alto de interacción individual con el sistema de planeamiento urbanístico que necesita ser representado. Generalmente esto significa que los derechos humanos —entre los cuales hallamos comúnmente, aunque no exclusivamente, el derecho a unos adecuados medios de subsistencia— necesitan ser considerados. Las instituciones financieras también son actores importantes, dado que el funcionamiento de una normativa de planeamiento urbanístico puede tener consecuencias considerables tanto a nivel macro como a nivel microeconómico.

Es importante también dar preferencia a personas que tengan conocimiento práctico en lugar de experiencia política de alto nivel y, a la vez, perseguir la igualdad de género. Es necesaria una composición cuidadosa para poder llegar a tener un grupo suficientemente cualificado y responsable, procedente del sector público y privado (voluntario o comercial) y del mundo académico.

REUNIÓN DEL GRUPO FOCAL

La parte central de la puesta en práctica del Marco de Evaluación de la Normativa en materia de Planeamiento Urbanístico se realiza mediante una serie de sesiones del grupo focal. Las sesiones tendrán que ser divididas con arreglo a los seis ámbitos centrales del planeamiento urbanístico para que cada reunión aborde un tema distinto sobre planeamiento urbano y tenga participantes diferentes. Estos grupos focales son sesiones intensivas que pueden durar medio día o un día entero y reunir de 5 a 10 especialistas del en el tema, profesionales, expertos o actores clave con un profundo conocimiento sobre la temática del grupo.

Los profesionales, los expertos y los especialistas invitados evalúan conjuntamente una serie específica de los indicadores asignados y sus dimensiones. Antes de la reunión del grupo focal, recibirán de antemano una matriz y se les pedirá que formulen comentarios, así como que puntúen las dimensiones.

Las sesiones del grupo focal deberán ser dirigidas por un moderador o mediador experimentado. Durante la sesión, los expertos analizan y debaten detalladamente cada dimensión y luego, antes de pasar al siguiente subindicador, presentarán una puntuación de forma consensuada y razonada. Aunque haya divergencias de opinión, el moderador deberá auxiliar al grupo con el fin de llegar a una calificación consensuada para cada subindicador de 0 a 4. El enfoque es pedir a los expertos que motiven sus puntuaciones proporcionando datos y otras pruebas.

CALIFICACIÓN

Hay de 8 a 10 subindicadores por cada ámbito central de planeamiento urbanístico; cinco de los cuales clasifican la eficacia funcional de la normativa, y los otros, de 3 a 5, la calidad de sus aspectos técnicos. Debido a que los ámbitos centrales del planeamiento urbanístico pueden abarcar una cantidad variable de aspectos técnicos, se ha añadido una ponderación al proceso de calificación. La ponderación sirve para igualar los aspectos técnicos, de modo que la hoja calificación de cada planeamiento urbanístico tendrá una puntuación total de 40. Con estas calificaciones totales se pueden realizar varios gráficos y tablas para ilustrar los resultados. Esto resulta particularmente importante cuando se presenta el informe al final de la reunión, pues las calificaciones destacarán los aspectos de la normativa en materia de planeamiento urbanístico que requieren revisión y atención. Como ya se ha señalado, la intención no es “calificar” para obtener una clasificación de instrumentos o países, sino más bien proporcionar una imagen clara y gráfica de donde pueden encontrarse los puntos débiles de una norma.

CONCLUSIONES

Cada grupo tendrá que debatir también sobre intervenciones en las políticas públicas. Tras la reunión del grupo focal, los participantes deberán escribir un comentario que sirva como recordatorio de los resultados de la reunión, incluyendo las notas destacadas del debate y las dimensiones de las calificaciones acordadas. El recordatorio se enviará a los participantes del grupo focal para asegurar que haya una representación fiel de los resultados y para que puedan revisar y aceptar la evaluación.

Los resultados principales se presentarán a los políticos de referencia en un seminario organizado, de preferencia, justo después del grupo focal. Los participantes del seminario serán políticos de adecuado nivel, procedentes de ministerios, programas y grupos parlamentarios encargados de cuestiones relacionadas con el planeamiento urbano. Podría también tomarse en consideración la posibilidad de realizar una reunión a parte con los colaboradores en el desarrollo. Lo ideal sería que estas reuniones llevaran a la identificación de prioridades específicas y ámbitos que puedan ser objeto de seguimiento.

PARTE II

CÓMO EVALUAR LA CALIDAD NORMATIVA

Se prevé que la población global urbana llegue a los 3 mil millones en los próximos 50 años.³ Este crecimiento exponencial debe ser acompañado de una gobernanza adecuada, así como de marcos institucionales, legales y de política pública, para que los beneficios de la urbanización puedan apreciarse. De hecho, la Nueva Agenda Urbana reconoce que las áreas urbanas tienen un papel importante en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.⁴ En particular, la Agenda destaca la importancia del Derecho urbanístico como componente fundamental de las áreas urbanas sostenibles.⁵

El Derecho urbanístico, definido como el conjunto de normas, políticas públicas, instituciones y prácticas que disciplinan la gestión de las áreas urbanas, es por tanto el pilar sobre el que se apoyan las instituciones urbanísticas y las autoridades administrativas. Sin embargo, si bien cada país, ciudad o municipalidad puede tener capacidad normativa, el éxito de estas normas no siempre está garantizado. Muchos países promulgan una multitud de normas urbanísticas que resultan ineficaces a la hora de perfilar el entorno urbano⁶ y la mera existencia de una normativa no garantiza la efectiva gestión de las áreas urbanas.⁷

Un Derecho urbanístico de calidad proporciona previsibilidad y orden en el desarrollo urbano desde muchas perspectivas (espacial, social, económica y ambiental) y contribuye a la inversión, a la actuación económica y a la creación de riqueza. Por consiguiente, la normativa puede establecer estructuras efectivas para el desarrollo sostenible o puede incrementar las desigualdades y la exclusión.

La normativa debe ser de buena calidad para que sea aplicable y constituya una herramienta útil para dirigir la gestión y el desarrollo de las áreas urbanas. La calidad de la normativa varía según sus funciones, objetivos, necesidades y prioridades en contextos históricos, políticos y sociales específicos, considerando también el punto de vista de diferentes actores y tradiciones legales, el tipo de política pública, los estándares de redacción y las prácticas.⁸ Por ende, la calidad normativa se evalúa a través de la

³ United Nations Department of Economic & Social Affairs (2012).

⁴ United Nations General Assembly (2016).

⁵ Ibid. p.3.

⁶ Glasser and Berrisford (2015).

⁷ Mousmouti and Crispi (2015).

⁸ Mousmouti (2012).

efectividad funcional –es decir, la capacidad de una ley de cumplir con los objetivos para la cual fue dispuesta. La determinación de la calidad de la normativa abarca su finalidad, su contenido sustancial y su expresión normativa, pero también su estructura global y sus logros en la vida real.⁹

La calidad normativa está caracterizada por normas que son precisas en el cumplimiento de los resultados esperados –calidad sustancial- aunque a la vez claras y de fácil entendimiento –calidad formal. La calidad sustancial implica idoneidad y pertinencia de las disposiciones a la hora de proporcionar soluciones a través de la ejecución previsible, cierta y equitativa. Esencialmente, esto se refiere a la aptitud de la norma para dirigir el cambio socioeconómico deseado, así como los otros cambios que ocurren en la sociedad.¹⁰ La calidad formal de la normativa y su inteligibilidad pueden ser definidas por la claridad, la precisión, la no ambigüedad y la sencillez de la norma.¹¹ La calidad en la normativa se representa también mediante una estructura lógica en la que sus objetivos resultan fácilmente comprensibles. La norma debe ser accesible para todas las partes, incluso para los que tendrán que cumplirla, interpretarla, administrarla y asegurar su ejecución.

Además, la calidad de la normativa puede ser evaluada a través de su efectividad, eficacia y eficiencia. La efectividad es la capacidad de la norma para ser cumplida,¹² la eficacia, por su parte, se refiere a la capacidad de la norma de cumplir con los objetivos para los cuales fue formulada, mientras que la eficiencia es la capacidad de hacerlo con el menor coste posible. La “efectividad es el objetivo cualitativo universal para las normas jurídicas”.¹³

A la luz de lo expuesto, es evidente que, a falta de una definición única, se pueden encontrar varias características definitorias sobre la calidad normativa. Entre estas se incluyen la precisión, la sencillez, la claridad, la no ambigüedad, la accesibilidad, la certeza, la coherencia, la eficiencia, la consistencia, la transparencia, la responsabilidad, la eficacia y sobre todo la efectividad. Dichas características pueden ser evaluadas en el contexto de cinco elementos de efectividad funcional: los objetivos de la ley; sus mecanismos y procesos; la organización de sus responsabilidades y funciones institucionales; los estándares de redacción; y su capacidad de ser implementada.

⁹ Mousmouti (2014).

¹⁰ Vanterpool (2007).

¹¹ Ibid.

¹² Karpen (2012).

¹³ [trad.] Xanthaki (2013).

A.1 CONSISTENCIA DE LOS OBJETIVOS EN UNA DETERMINADA POLÍTICA PÚBLICA

Subindicador	0	1	2	3	4
Consistencia de los objetivos en una determinada política pública.	El marco regulador en este ámbito no tiene una política pública ni objetivos claros.	Las políticas públicas son incoherentes y las normas tienen diversos objetivos políticos.	Existen políticas públicas consistentes en este ámbito, pero las regulaciones tienen objetivos diferentes.	Las medidas reguladoras en este ámbito tienen objetivos consistentes.	Las medidas reguladoras en este ámbito tienen objetivos consistentes basados en políticas públicas claras.

La señal más directa de calidad normativa que se puede encontrar en una ley está en sus objetivos. Las normas jurídicas no solo necesitan tener objetivos claros, sino que dichos objetivos tienen que ser también fundados en políticas públicas sólidas que reflejen las exigencias y los retos locales. Además, los objetivos deben ser expresados de una forma que sea fácilmente comprensible para todos. La consistencia de la ley, así como su interpretación y aplicación, pueden verse afectadas si se comprueba la falta de objetivos claros y basados en políticas públicas sólidas.¹⁴

Cuando se evalúa la calidad de la normativa hay que preguntarse si la ley establece parámetros claros y significativos acerca de lo que se busca lograr.¹⁵ Con este propósito, se tendrán que identificar las realidades locales específicas para que los objetivos sean enmarcados de una manera que permita abordarlas. Cualquier normativa urbanística debe ser precedida por políticas públicas estudiadas de forma adecuada, que incluyan un análisis sobre el carácter necesario de la norma y sobre los posibles efectos que su aplicación podría causar.¹⁶

La importancia de alinear los objetivos de la normativa con las realidades locales no puede ser subestimada. De hecho, frente a la realidad, muchas ideas teóricamente atractivas suelen fracasar. Desafortunadamente y en particular en el África Subsahariana, los planificadores y los reguladores siguen creyendo en “fantasías urbanísticas”;¹⁷ de ciudades que existen en su imaginación, pero que tienen muy poco que ver con la población urbana de estos países. Por consiguiente, elaboran una normativa que es excesivamente ambiciosa, que define metas poco realistas y que a la postre resulta irrelevante para las necesidades y las condiciones locales.¹⁸ Los códigos de edificación de Mozambique son

¹⁴ Mousmouti and Crispi (2015).

¹⁵ Mousmouti (2014).

¹⁶ Vanterpool (2007).

¹⁷ [trad.] Watson (2014).

¹⁸ Cain (2014).

el ejemplo perfecto de una normativa alejada de las circunstancias locales. En efecto, a pesar de tener muy pocos terremotos, este país adoptó los códigos portugueses que habían sido influidos por un fatal terremoto acontecido hace más de dos siglos y que siguen regulando el sector de la edificación y de la construcción en el territorio luso. A raíz de esto y debido a que solo la población más rica está capacitada para cumplir las regulaciones de los códigos, se ha generado una disparidad socioeconómica.¹⁹

A.2 TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DE LOS MECANISMOS Y PROCESOS

Subindicador	0	1	2	3	4
Transparencia y eficiencia de los mecanismos y procesos.	Proceso complicado y burocrático con el resultado de la decisión dejado completamente a la discreción de los funcionarios públicos.	Proceso complejo y no transparente. Existen algunas reglas para guiar el resultado de la decisión, pero pueden ser fácilmente manipuladas.	Los procesos están claramente definidos con un cierto grado de discreción, pero los mecanismos de control y correctores (por ejemplo, la aprobación jerárquica de las diferentes instituciones, la participación pública, la consulta, el recurso ante los tribunales, etc.) son disfuncionales.	Los procesos están claramente definidos con un cierto grado de discreción. Existen mecanismos de control y correctores operativos (por ejemplo, aprobación jerárquica por parte de diferentes instituciones, participación pública, consultas, recursos ante los tribunales, etc.).	Los procesos están claramente definidos y son totalmente transparentes, de modo que el resultado de la decisión no es discrecional.

La calidad normativa depende en gran medida de los mecanismos y de los procesos definidos en la normativa, porque estos representan, por un lado, el nexo entre los objetivos de la ley y, por el otro, sus resultados. Por consiguiente, los procesos de una normativa de calidad deben ser claramente definidos. Además, para evitar acciones arbitrarias por parte de las instituciones competentes, se necesitan controles y mecanismos correctores.

La participación pública ha evolucionado para convertirse en uno de los principios fundamentales en la gestión y en el desarrollo urbanístico, tal y como fue reconocido por

¹⁹ UN-Habitat (2016): World Cities Report.

la Nueva Agenda Urbana. Por lo tanto, no es suficiente con que la normativa incluya mecanismos para asegurar que las personas afectadas sean escuchadas, siendo también importante que se consideren sus puntos de vista en la toma de decisiones.²⁰ Involucrando a los ciudadanos comunes en la elaboración de normas urbanísticas se puede mejorar la calidad de la normativa a través de la incorporación de múltiples perspectivas y también incrementar las probabilidades de cumplimiento. Cuando la gente se siente incluida, tiende a respetar la ley como si hubiese sido elaborada con su contribución. En este mismo sentido, las consultas entre los diversos actores resultan esenciales para potenciar el contenido y la legitimación de la norma.²¹

Además, para no obstaculizar su cumplimiento, es importante hacer que los procesos de aprobación de la normativa no sean demasiado complejos. Los procesos poco claros, con procedimientos que se solapan o se contradicen, frecuentemente generan elevada discrecionalidad por parte de las autoridades públicas, una responsabilidad limitada y corrupción.²² Un ciudadano generalmente respetuoso del Derecho podría estar desmotivado a observar la norma jurídica a causa de su complejidad, la inversión de tiempo que requiere y los potenciales costes derivados. De hecho, las normas detalladas, rígidas e inflexibles dificultan su cumplimiento y empujan a la gente a actuar al margen de la legalidad.²³ Por consiguiente, esto favorece la aparición de actividades extralegales que finalmente pueden dar lugar a procedimientos e instituciones informales.

En Kenia, por ejemplo, antes de la aprobación de la Ley sobre Registro de Tierras del 2012, había cinco normas distintas en materia de inscripción de la propiedad: la Ley sobre Transferencia Indígena de Propiedad, la Ley sobre Tierras Gubernamentales, la Ley sobre Registro de Títulos de Propiedad y la Ley sobre Tierras Registradas. Debido a que cada ley trataba una diferente categoría de suelo y preveía diferentes procedimientos de registro, la inscripción de suelos se volvió gravosa y costosa hasta el punto de desalentar a muchos keniatas que deseaban registrarlas.²⁴

La normativa de calidad es entonces aquella que reduce la complejidad mediante revisiones, pocos pasos procedimentales y menos papeleo. La OCDE propone varias medidas para lograrlo, incluyendo, entre otras, las actividades de concentración en ventanillas únicas, los permisos y los procedimientos de licencia unificados, la fijación de plazos limitados para la toma de decisiones, el uso de tecnologías y la disposición de rápidos mecanismos para recurrir.

²⁰ Obradovic and Vizcaino (2006).

²¹ OECD (2001).

²² Mousmouti and Crispi (2015).

²³ Ibid.

²⁴ Republic of Kenya (2009).

A.3 ORGANIZACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES Y FUNCIONES INSTITUCIONALES

Subindicador	0	1	2	3	4
Organización de las responsabilidades y funciones institucionales.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones y no existe ningún mecanismo de coordinación.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones. Existen mecanismos de coordinación, pero no son efectivos.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones. Existen mecanismos de coordinación, pero sólo funcionan ocasionalmente.	Las funciones y responsabilidades institucionales en este sector se concentran en una institución que no siempre funciona eficazmente.	Las funciones y responsabilidades institucionales en este sector se concentran en una institución eficiente o en varias instituciones bien coordinadas.

Además de ser redactadas de forma clara y de tener objetivos específicos y procedimientos adecuados, las normas necesitan instituciones capacitadas para aplicarlas. Las estructuras institucionales y procedimentales tienen una importancia central para proporcionar estándares técnicos y en su mayoría están determinadas normativamente. La efectividad de dichas estructuras puede ser mejorada significativamente si está considerada y examinada en la fase de diseño normativo.²⁵

En consecuencia, la calidad normativa viene evidenciada por la fuerza de las instituciones establecidas y su capacidad de coordinarse fácilmente la una con la otra.²⁶ Una buena norma debe estipular cuál es la institución responsable de su aplicación y dotarla de los mecanismos técnicos y financieros de ejecución que sean necesarios.

Algunos países tienen configuraciones institucionales complejas que desdibujan la frontera entre los diferentes roles de las instituciones y causan una superposición entre competencias que puede llevar a conflictos institucionales. Por ejemplo, la Constitución de Kenia, juntamente con la Ley para la Comisión de Tierras Nacionales, estableció la Comisión para las Tierras Nacionales que, entre otras funciones, es responsable de la supervisión de la inscripción de todos los derechos y los intereses relativos a las tierras y del desarrollo y mantenimiento de un efectivo sistema de gestión informativa. Sin

²⁵ UN-Habitat (2016): World Cities Report.

²⁶ Acemoglu and Robinson (2008).

embargo, las mismas funciones fueron también conferidas al Ministerio de las Tierras. Por consiguiente, estas dos instituciones entraron en conflicto en muchas ocasiones alegando mutua interferencia. La disputa tuvo que ser resuelta mediante un proceso judicial²⁷ que acabó afectando a los ciudadanos comunes, porque cada institución denunciaba los títulos de propiedad emitidos por la otra.

Asimismo, en Mozambique, la inscripción de los derechos de uso del suelo está caracterizada por un procedimiento de doble registro que involucra instituciones diferentes: el Registro de Títulos, que depende del Ministerio de Justicia, y la Oficina de Servicios Catastrales, que se encuentra bajo la dirección del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por causa de este enrevesado procedimiento, muchas de las transacciones relativas al suelo vienen realizadas de manera informal.²⁸

A.4 ESTÁNDARES DE REDACCIÓN CLAROS

Subindicador	0	1	2	3	4
Estándares de redacción claros.	Lenguaje extremadamente confuso y ambiguo con la interpretación dejada completamente a la discreción de los funcionarios públicos.	Lenguaje poco claro y ambiguo con algunas normas o decisiones judiciales para orientar el resultado de la decisión, pero pueden manipularse fácilmente.	Lenguaje poco claro y ambiguo con algunas normas o decisiones judiciales que facilitan la interpretación.	Los textos normativos están redactados en un lenguaje claro e inequívoco que sólo pueden entender los profesionales.	Los textos normativos están redactados en un lenguaje claro y sin ambigüedades, comprensible para los profesionales y los ciudadanos comunes.

Hasta las leyes más bienintencionadas han fracasado debido a ambigüedades y mala redacción. No se puede subestimar la importancia de la claridad, de la no ambigüedad, de la sencillez y de la precisión, porque son estas las características que permiten la aplicación de la normativa. Las disposiciones legales deben ser comprensibles tanto para los ciudadanos comunes, como para los que tienen que aplicarlas²⁹ y esto es fundamental para salvaguardar el Estado de Derecho. De hecho, la eficacia de una norma depende de su capacidad de comunicar sus objetivos y los medios para lograrlos. Por lo tanto, la

²⁷ Republic of Kenya (2014).

²⁸ Van den Brink (2008).

²⁹ Xanthaki (2011).

normativa tiene que ser precisa al igual que coherente y su lenguaje debe ser sencillo, cierto, claro, gramaticalmente correcto y neutro en cuanto al género.³⁰

A.5 CAPACIDAD DE APLICACIÓN

Subindicador	0	1	2	3	4
Capacidad de aplicación.	Los recursos humanos y financieros son totalmente insuficientes para aplicar el marco normativo.	Los recursos humanos y financieros son insuficientes para aplicar el marco normativo, pero podrían mejorarse en varios años (+5 años) con el desarrollo de la capacidad.	Los recursos humanos y financieros son insuficientes para aplicar el marco normativo, pero podrían mejorarse de manera realista en unos pocos años (2-3 años) con el desarrollo de la capacidad.	Los recursos humanos y financieros apenas son suficientes.	Los recursos humanos y financieros son suficientes para aplicar con éxito el marco normativo en este ámbito.

Fundamentalmente, una normativa urbanística de buena calidad debe ser apta para la aplicación y esto supone una observación holística de la norma. Además de todas las cuestiones examinadas hasta el momento -objetivos claros, instituciones fuertes y disposiciones precisas-, hay que destacar que la calidad normativa está también caracterizada por consideraciones sobre los recursos financieros y humanos necesarios para su aplicación. En este sentido, es imprescindible prestar atención a la capacidad económica, a los mecanismos de coordinación, a las funciones burocráticas y a los mecanismos de ejecución.³¹

³⁰ Xanthaki (2013).

³¹ Ayres and Braithwaite (1992).



Imagen 1: Reforma de Capacidad en el Ayuntamiento de Nairobi, Departamento para la Administración de la Construcción, 2009.

Fuente: World Bank Group (2013): “Good Practices for Construction Regulation and Enforcement Reform”.

La aplicación no se produce automáticamente; tiene que ser tomada en consideración e integrada desde el inicio en la planificación, diseño y redacción de una norma. Crear estrategias realistas de aplicación dentro de las capacidades de aquellos encargados de la ejecución reducirá las probabilidades de fracasar en la aplicación mediante un análisis de recursos, sinergias y mecanismos de cumplimiento pensados para que la norma produzca resultados.³²

Estas prácticas y estrategias de aplicación no deben crearse de manera aislada; tienen que interactuar durante todo el ciclo normativo, desde el diseño hasta la meta final. Por lo tanto, cada práctica debe ser examinada para analizar cómo el objetivo, la estructura, el contenido y los resultados esperados se alinean para crear una norma cohesionada. Este marco interconecta el diseño de la política pública, el redactado, la aplicación y la evaluación como un *continuum* más que como partes separadas. Un sólido marco general con una detallada aplicación previene que la ley se convierta en un “agujero negro”.³³ En Egipto, por ejemplo, a pesar de que los planes detallados sean obligatorios, solo el 5 por ciento de las ciudades y pueblos cuentan con ellos.³⁴

La elevada tasa de incumplimiento se debe a que el gobierno central no tomó en consideración las implicaciones relativas a los recursos financieros y humanos durante el proceso normativo. La falta de cumplimiento de la norma compromete al Estado de Derecho. Por consiguiente, cuando los medios son escasos sería más apropiado utilizar los

³² Braithwaite (2011).

³³ [trad.] Mousmouti and Crispi (2015).

³⁴ *Ibid.*

recursos disponibles para lo que más se necesite y revisar la normativa una vez que los medios se incrementen.

CONCLUSIONES

La normativa de calidad requiere de las aportaciones de varios actores: planificadores urbanísticos, abogados, autoridades locales, instituciones financieras, líderes políticos y ciudadanos en general. La calidad normativa involucra mucho más que la mera redacción de la norma, dado que incorpora todo el proceso que va desde la conceptualización de la ley hasta su aplicación. Por lo tanto, se necesita reforzar colaboraciones, asociaciones y consultas entre todos los actores relevantes para que cada uno contribuya en una parte del marco normativo conjunto.

PARTE III

CÓMO EVALUAR EL CONTENIDO TÉCNICO DE LAS NORMAS SOBRE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

01 PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

La gestión urbana es el proceso que sirve para utilizar los recursos del suelo de forma eficiente y sus beneficios son ampliamente reconocidos.³⁵ De hecho, los sistemas de efectiva gestión del suelo proporcionan seguridad de tenencia, una base para la valoración y tributación del suelo y de la propiedad, mejor acceso a la inversión crediticia, uso sostenible del suelo y minimización de los conflictos en materia de suelo.³⁶

Un sistema adecuado tiene que ser también capaz de ofrecer servicios al público a un precio asequible, lo que resulta particularmente importante en los sistemas pensados para los más desfavorecidos, dado que una mejor administración del suelo debería también contribuir a la erradicación de la pobreza.

Sin embargo y especialmente en los países en desarrollo, las normas y los procesos de apoyo a los sistemas de administración del suelo no son efectivos. Sus deficiencias dependen mayoritariamente de los elevados costes institucionales y financieros relacionados con la creación y el mantenimiento de los sistemas. En muchos casos se ha detectado también que los registros del suelo y los mapas catastrales son inconsistentes, obsoletos y, por lo tanto, poco fiables. Además, los procedimientos para registrar transacciones en materia de suelo vienen a menudo distribuidos entre varias organizaciones creando un ambiente en el que podrían darse casos de soborno. Asimismo, un tema urgente es la existencia de “brechas en la seguridad de tenencia”, consideradas responsables de haber frenado la puesta en marcha de sistemas de administración del suelo sostenibles y asequibles. Por lo tanto, esta sección analizará algunos de los aspectos técnicos que desempeñan un papel integral para la eficacia de los marcos de administración del suelo.

³⁵ GLTN (2016): “Land Administration and Information”.

³⁶ Enemark et al. (2015).

1B.1 REGISTRO LEGAL DE SUELOS

Subindicador	0	1	2	3	4
Registro legal de suelos.	No existe ningún sistema de información territorial en la ciudad.	El sistema de información está presente en la ciudad, pero no ofrece total cobertura y/o no está actualizado.	El sistema de información está presente en la ciudad, pero cubre la ciudad sólo parcialmente (menos del 80%) y/o no está adecuadamente actualizado.	El sistema de información territorial cubre más del 80% del municipio y está adecuadamente actualizado.	El 100% de los terrenos del municipio están registrados en un catastro y su información está actualizada y a disposición del público.

La parcela territorial del catastro es la unidad espacial básica para el registro de suelos. Tradicionalmente, los sistemas catastrales han proporcionado información espacial para la administración del suelo, el planeamiento espacial, la facturación para la recuperación de gastos de servicios, etc. Dado que muchos países en desarrollo tienen poca cobertura catastral, habría que enfatizar la creación de formas más apropiadas de información espacial a gran escala, en vez de en la producción de parcelas catastrales puntuales y precisas. En especial, esto tiene que ser un imperativo para todas aquellas jurisdicciones en las que la gente no puede permitirse registrar los derechos de propiedad.

Por lo tanto, se requieren nuevos enfoques para mejorar y gestionar la información espacial. En este sentido hay que destacar que, al contrario de los sistemas catastrales convencionales que utilizan la documentación de las parcelas de suelo analizadas como base para inscribir los derechos en un registro de propiedad, la Red Global de Herramientas del Suelo -*Global Land Tool Network (GLTN)*- promueve un enfoque flexible con el fin de ofrecer un *continuum* de derechos de propiedad para la seguridad de la tenencia, que se adapte a propósitos específicos: el “*Fit-For-Purpose*” (FFP).³⁷ El FFP promueve las imágenes aéreas y de satélite para identificar, delinear y adjudicar los límites de las unidades de espacio visibles y determinar e inscribir directamente en un registro los respectivos derechos. Básicamente, esto es un enfoque participativo llevado a cabo por funcionarios públicos del suelo entrenados a nivel local y que involucra a todos los actores. Asimismo, en contraposición con la elevada estandarización que caracteriza a los sistemas catastrales, el enfoque FFP procura ser flexible al considerar la variedad de los tipos de tenencia que deben ser garantizados, lo que permite que el sistema de administración mejore con el tiempo.

Resulta también importante tener un procedimiento de registro del suelo que sea

³⁷ GLTN (2016).

proyectado para el ámbito administrativo, más que para el judicial. De hecho, el proceso judicial en muchos países es poco inclusivo, enrevesado y costoso. Por lo tanto, su impacto sobre la tenencia del suelo es negativo. Al contrario, el enfoque FFP recomienda que, en virtud de una delegación de autoridad, las instituciones administrativas conduzcan las actividades de inscripción y registro de derechos cada vez que sea posible. Esto permitirá una menor involucración de los tribunales de justicia en la administración del suelo y que su actividad se concentre exclusivamente en la resolución de controversias relativas al suelo.



Imagen 2: La herramienta *Fit-For-Purpose* para la administración del suelo: funcionarios locales midiendo los límites de las unidades de espacio y registrando la información de forma directa para garantizar la seguridad de tenencia a todos los residentes, incluyendo a los más desfavorecidos.

Fuente: GLTN (2016).

1B.2 SISTEMAS DE TENENCIA FLEXIBLES Y SOCIALMENTE SENSIBLES

Subindicador	0	1	2	3	4
Sistemas de tenencia flexibles y socialmente sensibles.	Sólo se reconocen los derechos formales legales.	La normativa sólo reconoce los derechos formales legales, pero existen mecanismos para reconocer los derechos informales sobre el suelo (por ejemplo, usucapión, títulos de ocupación, formas no documentales de prueba, etc.).	La normativa reconoce los derechos estatutarios y consuetudinarios. Existen mecanismos para reconocer los derechos informales sobre el suelo (por ejemplo, usucapión, títulos de ocupación, formas no documentales de prueba, etc.). El proceso de registro o su coste es bastante prohibitivo.	La normativa tiene en cuenta la perspectiva de género y reconoce los derechos estatutarios y consuetudinarios. Existen mecanismos para reconocer los derechos informales sobre el suelo (por ejemplo, usucapión, títulos de ocupación, formas no documentales de prueba, etc.). Existe un proceso simplificado de registro para la primera vez.	La normativa tiene en cuenta las cuestiones de género y reconoce los derechos legales, consuetudinarios e informales. Existe un proceso simplificado de registro por primera vez. Existen mecanismos para reconocer la ocupación y dar seguridad de tenencia a los que no son propietarios.

Apoyar medidas que mejoren la seguridad de la tenencia y reduzcan los costes de acceso al mercado inmobiliario dentro del marco normativo resulta ser de la máxima importancia ya que un porcentaje significativo de la población no puede permitirse una tenencia del suelo formal y se ve forzada a optar por los mercados inmobiliarios informales (asentamientos informales).

Un sistema flexible para la seguridad de la tenencia, formado por derechos que tengan una duración razonable y una protección efectiva contra el desalojo, es entonces indispensable para que haya seguridad y protección en las ciudades. De hecho, la falta de seguridad de tenencia incrementa el miedo al desalojo y disminuye las probabilidades de que la gente invierta para la mejora de sus casas y barrios con materiales de construcción más seguros.

A este propósito, la normativa debería incluir disposiciones para el reconocimiento de firmas digitales que habiliten procedimientos administrativos automatizados, medidas de transparencia y de rendición de cuentas para los funcionarios públicos, leyes de seguros y otros mecanismos normativos que permitan la financiación de vivienda por parte de los sectores de la población que tengan los ingresos más bajos.

En los países en desarrollo, los sistemas convencionales de administración del suelo no están técnicamente capacitados para alcanzar una mejora a gran escala y los sistemas ignoran los tipos de tenencia social más comunes entre los habitantes. El motivo es que la normativa en materia de suelo es a menudo restrictiva y sesgada en favor de los derechos formales de propiedad. Por consiguiente, el enfoque FFP requiere que la legítima tenencia consuetudinaria del suelo por parte de comunidades locales sea reconocida formalmente en el sistema normativo con la opción de ser registrada y finalmente elevada a un estatus legal. Las ventajas de implementar un sistema flexible de seguridad de tenencia son amplias en cuanto se ayuda a proteger los derechos de las comunidades locales mientras se reducen los riesgos de inversión y se integra a los residentes de los asentamientos informales en el sistema formal. Un buen ejemplo de este marco normativo es la Ley de Tenencia Flexible del Suelo adoptada por Namibia en 2012.³⁸

El *continuum* de tenencia, en sustitución de la simple propiedad, puede ser otra importante herramienta para mejorar el acceso a la tenencia del suelo.³⁹ En efecto, el *continuum* de derechos de propiedad ofrece un enfoque alternativo a la orientación dominante que prevé la titularización de la propiedad privada ocupada de forma individual como el objetivo final de las reformas sobre tenencia del suelo.⁴⁰ Cada proceso del *continuum* puede ser reconocido y formalizado, autorizando al mismo tiempo una cierta movilidad entre las varias formas de tenencia. De este modo, se permite que las políticas públicas globales y nacionales en materia de suelo se concentren en el reconocimiento y en la proyección de las tenencias más informales, sociales y consuetudinarias.

Además, una herramienta efectiva tiene que ir más allá del ámbito técnico y considerar dimensiones sociales tales como el género. Efectivamente, hay que destacar que en muchas partes del mundo los derechos de propiedad y la seguridad de tenencia no están al alcance de las mujeres de la misma forma en que lo están para los hombres, y esto es contrario a los derechos humanos reconocidos a nivel internacional al igual que un factor que afecta negativamente a los hogares y a la economía. Por lo tanto, tener procesos de certificación de la tenencia del suelo refleja igualdad de género y da lugar a un sistema que proporciona a todas las personas un acceso igualitario a la tenencia.

³⁸ Esta ley prevé el otorgamiento de un “título inicial” a las personas residentes en asentamientos informales, con una inscripción formal en el registro inmobiliario. El título es transferible, pero no puede ser utilizado como garantía para obtener un préstamo.

³⁹ UN-Habitat (2016): Framework for Evaluating Continuum of Land Rights Scenarios.

⁴⁰ Ibid.

1B.3 JERARQUÍA COORDINADA DE PLANEAMIENTO

Subindicador	0	1	2	3	4
Jerarquía coordinada de planeamiento.	No existe ningún mecanismo para vincular los planes entre sí.	Existen mecanismos normativos para vincular los planes entre sí, pero con altos índices de discrecionalidad en todos los niveles.	Existen mecanismos normativos para vincular los planes entre sí, pero no garantizan el cumplimiento de los planes más grandes ni guían a los planes más pequeños.	La jerarquía urbanística es clara, pero existen solapamientos institucionales y administrativos.	La jerarquía urbanística es clara y los mecanismos normativos garantizan que los planes a nivel local cumplan con los planes superiores. Los planes son adecuados a las necesidades locales.

La eficacia de la planificación urbanística depende de la coordinación de la jerarquía del sistema de planeamiento en vigor. A pesar de que los sistemas de planeamiento varían considerablemente de lugar a lugar, un sistema efectivo tiene que ser capaz de poner en práctica las políticas públicas vigentes en materia de uso del suelo a través de instrumentos de control. Por lo tanto, una jerarquía coordinada de planeamiento implica consistencia de los objetivos de la política pública en materia de planificación urbanística tanto a nivel local y de barrios, como a escala nacional, en un sistema que permita que planes más detallados permanezcan en línea con los planes de más alto nivel.

La coherencia de los instrumentos de planeamiento y la manera en que se relacionan unos con otros determinará la efectividad del sistema de planeamiento y la aplicación e ejecución de las estrategias. Además, la normativa de planeamiento no deberá exigir más planes y herramientas de las que pueden ser creadas por las autoridades competentes. La elaboración de los planes tiene que incorporar mecanismos de participación pública que sirvan como medio para facilitar las negociaciones entre Estado y ciudadanos en materia de gestión del ambiente urbano y rural. En última instancia, este diálogo debe legitimar la toma de decisiones políticas en el ámbito local.

Las actividades relacionadas con el planeamiento y el control sobre el uso del suelo requieren también un marco espacial para identificar las parcelas territoriales y los objetos físicos y espaciales que se encuentren en la superficie. La escala de los mapas dependerá de la actividad de planeamiento y de control. Así, un planeamiento espacial detallado en las áreas urbanas requerirá un mapa a escala mayor en comparación con la planificación urbanística de las zonas rurales.

1B.4 POSIBILIDAD DE CAMBIOS EN EL USO DEL SUELO

Subindicador	0	1	2	3	4
Posibilidad de cambios en el uso del suelo.	Los planes urbanísticos no existen o no permiten cambios en el uso del suelo.	Según los planes urbanísticos, el cambio de uso del suelo es posible, pero el proceso de solicitud dura al menos 12 meses.	Según los planes urbanísticos, el cambio de uso del suelo es posible, pero el proceso de solicitud dura al menos 9 meses.	Según los planes urbanísticos, el cambio de uso del suelo es posible, con transparencia y sin discrecionalidad, pero el proceso de solicitud dura al menos 6 meses.	Los planes estipulan qué cambios en el uso del suelo son posibles con transparencia y sin discrecionalidad. El proceso de solicitud dura menos de 2 meses. Los planes de uso del suelo permiten superposiciones en los distritos de uso único existentes.

La normativa en materia de gestión urbana debe incluir derechos inmobiliarios y de propiedad, así como derechos de uso. No obstante, el derecho de uso puede ser limitado a través de varios tipos de regulaciones privadas sobre el uso del suelo como las servidumbres, los convenios, etc.; y por lo tanto muchos derechos sobre el uso del suelo son en realidad restricciones que controlan su posible uso futuro. Esencialmente, el planeamiento sobre el uso del suelo y sus restricciones se hacen cada vez más importantes como medios para asegurar la efectiva provisión de infraestructura y servicios, así como para perseguir un desarrollo sostenible.

La adopción de planes urbanísticos aprobados legalmente permite cambios en el uso del suelo y estimula el dinamismo de la ciudad, generando al mismo tiempo un beneficio económico. Es importante que los cambios admisibles en el uso del suelo sean estipulados por planes urbanísticos de forma tal que el desarrollo urbano no se deje a la discreción de las autoridades gubernamentales competentes. De hecho, determinar los usos del suelo admisibles o compatibles en los planes urbanísticos promoverá el desarrollo urbano y creará comunidades más igualitarias y sostenibles.

ONU-Habitat aboga por una especialización limitada en materia de uso del suelo, ajustando la utilización de una zonificación funcional para la implementación de políticas

públicas de uso plurifuncional del territorio.⁴¹ La propuesta de una zonificación del uso mixto del territorio sirve para limitar los bloques que tienen función única; de hecho, estos deberían representar menos del 10 por ciento en cualquier barrio. Hay dos formas para configurar las políticas de zonificación: combinar usos del suelo compatibles en un solo bloque y barrio e introducir la zonificación del uso mixto del suelo mientras se respeta la demanda del mercado y las regulaciones y ordenanzas urbanísticas de las ciudades.

En el mundo, un número creciente de ciudades (Portland, Filadelfia y Los Ángeles entre otras) está abandonando los códigos de zonificación convencionales que separan usos residenciales del suelo de usos institucionales, comerciales o con otras destinaciones, y eligen vías más grandes y rápidas para conectarlas. Por lo tanto, está apareciendo una nueva generación de códigos que permiten la superposición de tipos de uso del suelo. Dichos códigos estimulan una mezcla de usos y de tipos de edificios, enfatizando la forma y la función de los ámbitos públicos y privados. Además, estos prescriben las relaciones deseables y establecen los resultados esperados según el tipo de edificio, el patrón de bloques y calles, los estándares de las calles y los espacios públicos. Los códigos de zonificación exitosos se vuelven flexibles y a través de ellos los usos del suelo pueden ser fácilmente modificados dentro de los grupos de usos aceptables para cada zona.

1B.5 PLANEAMIENTO DE ESCALA Y POLÍTICAS DE VIVIENDA ASEQUIBLES

Subindicador	0	1	2	3	4
Planeamiento de escala y políticas de vivienda asequible.	No es un requisito para los planes urbanos considerar proyecciones demográficas y migratorias ni vincularlas a la oferta de vivienda asequible.	Los planes urbanísticos tienen en cuenta las proyecciones demográficas, pero no planifican a escala ni tienen en cuenta la implementación de políticas de vivienda asequible.	Los planes urbanísticos consideran proyecciones demográficas y migratorias, pero no planifican a escala ni consideran la implementación de políticas de vivienda asequible.	Los planes urbanísticos deben tener en cuenta las proyecciones demográficas y migratorias y vincularlas a la oferta de vivienda asequible, así como a suelos provistos de servicios, pero no lo hacen a una escala adecuada.	Los planes urbanísticos deben tener en cuenta las proyecciones demográficas y migratorias y vincularlas a la oferta de viviendas asequibles y a suelos con servicios a escala a través de una variedad de instrumentos (oferta público/privada, subsidios de vivienda/alquiler, etc.).

⁴¹ UN-Habitat (2014): A New Strategy of Sustainable Neighborhood Planning: Five Principles.

La asequibilidad del alojamiento es un aspecto clave para una ciudad bien administrada y los planes urbanísticos juegan un papel crucial en el planeamiento a escala para acomodar las futuras proyecciones demográficas y migratorias. Es por lo tanto necesario que los planeamientos identifiquen espacios en los que se puedan proporcionar viviendas asequibles en suelos con servicios para asegurar que las futuras generaciones tengan estándares habitacionales adecuados.

ONU-Habitat pide que haya una diversidad socioeconómica en los precios de la vivienda y en los tipos de tenencia en cada barrio, donde “del 20 al 50 por ciento del área residencial sea destinado a las viviendas de bajo coste, y que cada tipo de tenencia no alcance más del 50 por ciento del total”.⁴² Las recomendaciones están pensadas para dejar espacio a las ratios propiedad-alquiler nacionales o regionales. La diversidad socioeconómica se puede lograr a través de un marco normativo de gestión del suelo como la zonificación inclusiva, las políticas públicas de reserva u otras maneras de asignar suelo para nuevas viviendas que sean adecuadamente proporcionadas a las ratios de asequibilidad local. Estos programas pueden también prever parcelas de vivienda con tamaños variables y tipos de tenencia que aseguren la diversidad de las opciones residenciales. Otro factor importante a considerar en la adquisición de terrenos para viviendas asequibles es la conectividad y la adecuación del lugar, con el fin que no haya segregación social o espacial y tampoco un precio prohibitivo del transporte público.

Las ciudades pueden proporcionar un amplio abanico de opciones de vivienda asequible a través de instrumentos normativos que promuevan la venta y alquiler de vivienda social. Vivienda social no significa solo proporcionar un parque de viviendas construido y gestionado por el Estado para ser vendido o alquilado a la población con bajos ingresos; los marcos de vivienda social pueden también incluir incentivos dirigidos al sector privado, para que este actúe como el principal actor en el aprovisionamiento de vivienda asequible. De hecho, los actores privados y públicos deberían trabajar juntos para proporcionar niveles adecuados de vivienda social. La agencia nacional de vivienda de Turquía, por ejemplo, colabora con el sector privado para repartir los ingresos procedentes del desarrollo de viviendas de alto coste y utilizar los fondos para adquirir suelo para vivienda social (valorado alrededor de un 30 por ciento por debajo del precio de mercado).⁴³ Además, los programas regulatorios para los impuestos sobre el suelo y los derechos de desarrollo pueden desempeñar un papel importante en la generación de los ingresos municipales necesarios para proporcionar viviendas adecuadas y asequibles.

El apoyo a la vivienda social y las regulaciones deben responder a las necesidades habitacionales de la población local como un mecanismo para la prevención de asentamientos informales y marginales. Esto se puede hacer gestionando los precios del

⁴² [trad.] UN-Habitat (2014): A New Strategy of Sustainable Neighborhood Planning: Five Principles.

⁴³ UN-Habitat (2016). World Cities Report, p. 56.

alquiler de vivienda con arreglo a los salarios y a los niveles de ingresos familiares. Aunque el concepto de asequibilidad es elusivo, ONU-Habitat mide la asequibilidad como el gasto neto mensual para la vivienda que no supera el 30 por ciento del total de los ingresos mensuales del hogar.⁴⁴ A pesar de que la propiedad del alojamiento ha sido a menudo considerada la prioritaria en la política de vivienda, hay que destacar que la mayoría de los hogares solo pueden sufragar el alquiler de vivienda social o del mercado inmobiliario informal. Por ende, los programas de alquiler deberían ser priorizados.

CONCLUSIONES

Una sabia gobernanza del suelo requiere un marco legal y normativo efectivo y un proceso operacional para poner en marcha sistemáticamente las políticas públicas dentro de una jurisdicción de forma comprehensiva, integrada y sostenible. Muchas jurisdicciones han fracasado en la vinculación de los derechos de tenencia con las oportunidades relativas al uso del suelo y esto ha perjudicado sus capacidades de conectar marcos espaciales y controles sobre el uso del suelo con su respectivo valor y las operaciones del mercado inmobiliario. Por tanto, para que los marcos de planeamiento sean robustos, se necesita abogar y prever una interacción efectiva de los cinco aspectos técnicos de la gestión del suelo que se han delineado en esta evaluación.

⁴⁴ Objetivo de Desarrollo Sostenible 11.1: Para 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

02 ESPACIO PÚBLICO

La Carta del Espacio Público⁴⁵ lo define como “cada lugar de propiedad pública o de uso público accesible y utilizable por todos de manera gratuita, o sin fines de lucro. [...] Los espacios públicos son un elemento clave del bienestar individual y social, los lugares de la vida individual y la expresión comunitaria de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural, y un fundamento de su identidad [...]. La comunidad se reconoce en sus espacios públicos y persigue la mejora de su calidad”.⁴⁶ El aspecto central del espacio público se basa en un diseño para todos los ciudadanos independientemente de su estatus económico y político, origen o nacionalidad. Por esta razón, los espacios públicos tienen el potencial de hacer que una ciudad sea más equitativa e inclusiva.⁴⁷

Los espacios públicos aumentan la cohesión de la comunidad, la calidad de vida y crean identidad cívica. Así, tener acceso a espacios públicos no solamente mejora la calidad de vida: también es un primer paso hacia el empoderamiento cívico y un mayor acceso a espacios institucionales y políticos. Los espacios públicos correctamente diseñados no solo contribuyen a destacar el carácter visual general de una ciudad, sino que también estimulan las actividades económicas y promueven la productividad de la ciudad.

Hoy somos testigos de la crisis del espacio público ya que su cantidad en las ciudades del mundo está disminuyendo. En efecto, las calles, las áreas verdes y los espacios abiertos a menudo son obviados cuando se planifican las ciudades e, incluso cuando planificados, rara vez son realizados. La mala gestión de los espacios públicos existentes conduce a su abandono, degradación y privatización con acceso y realización limitados para el público.

Los gobiernos nacionales y locales siempre han regulado los espacios públicos a través de la aplicación de leyes y regulaciones locales. Este capítulo examina las principales herramientas en los marcos regulatorios de las ciudades para la creación, la gestión y el diseño sostenibles de espacios públicos, identificando los mecanismos que las ciudades exitosas han puesto en marcha.

⁴⁵ La Carta del Espacio Público es el resultado de un proceso abierto, colaborativo y participativo anunciado en el Foro Global Mundial 2012 y llevado a cabo en colaboración con ONU-Habitat, INU y otros socios con el propósito de establecer un conjunto de principios claros para definir el espacio público y sugerir acciones apropiadas para la creación, mantenimiento y disfrute de buenos espacios públicos urbanos. Véase Biennale for public space (2013).

⁴⁶ [trad.] UN-Habitat (2013): State of the World's Cities: Prosperity of Cities.

⁴⁷ Garau (2014).

2B.1-2B.2 MECANISMOS PARA ASIGNAR EL ESPACIO ADECUADO A LAS CALLES Y AL ESPACIO PÚBLICO NO VIAL

Subindicador	0	1	2	3	4
2b.1 Mecanismos para asignar el espacio adecuado a las calles (% de terreno, número de intersecciones, anchura y longitud, densidad de las calles, existencia de planos de calles, etc.).	No existen mecanismos.	Existen mecanismos, pero no garantizan una oferta adecuada de espacio público.	Existen mecanismos, pero garantizan una oferta adecuada de espacio público sólo en algunas partes de las ciudades.	Existen mecanismos para garantizar una oferta adecuada de espacio público a todas las partes de las ciudades.	Existen mecanismos para garantizar una oferta adecuada de espacio público a todas las partes de las ciudades, teniendo en cuenta las necesidades locales y el impacto de este requisito en la vivienda asequible.

Subindicador	0	1	2	3	4
2b.2 Mecanismos para asignar espacio adecuado al espacio público no vial (áreas verdes, patios de recreo, instalaciones deportivas, instalaciones públicas, etc.).	No existen mecanismos.	Existen mecanismos para asignar espacio adecuado al espacio público no vial, pero no son sensibles a los resultados.	Existen mecanismos que funcionan para asignar una cantidad adecuada de espacio al espacio público no urbano.	Existen mecanismos que funcionan para asignar una cantidad y una distribución adecuadas de espacio al espacio público no vial.	Existen mecanismos que funcionan para asignar la cantidad y distribución adecuadas de espacio al espacio público no vial a todas las escalas (desde el plan general de la ciudad hasta planes más detallados).

Actualmente, la mayoría de las ciudades no ofrecen una cantidad adecuada de espacio público, inclusive a las calles.⁴⁸ Un estudio reciente realizado por ONU-Habitat⁴⁹ sobre el espacio indica que las ciudades reservan un porcentaje de territorio muy pequeño a las calles: de las 18 ciudades africanas en el estudio, 13 dedicaron menos del 15 por ciento, con el nivel más bajo (6 por ciento) observado en Bangui en la República Centroafricana. El mismo estudio encontró que incluso en las ciudades norteamericanas o europeas, la proporción de suelo destinada a las calles es mucho menor en las áreas suburbanas que en los centros urbanos. Mientras que los núcleos de la mayoría de las ciudades tienen más del 25 por ciento del suelo reservado a las calles, en las áreas suburbanas es menos del 15 por ciento. Entre las razones para la provisión inadecuada de calles y espacios públicos se encuentran: (1) la falta de planificación adecuada de la expansión urbana; (2) la provisión inadecuada de estándares para el espacio público en la normativa sobre planificación y planes urbanos; (3) la excesiva dependencia de las ciudades de la expropiación para adquirir suelos para el espacio público; (4) la ausencia de herramientas regulatorias en los marcos de planificación que permitan a las ciudades dedicar suelo privado para al uso público en el proceso de urbanización sin pagar ninguna compensación monetaria.

En varios países del hemisferio sur, las regulaciones de subdivisión y las normas mínimas no suelen considerar los requisitos de espacio público para las calles. En numerosas naciones africanas no hay incluso requisitos mínimos establecidos y la creación de calles, aceras, áreas abiertas y áreas verdes queda a la discrecionalidad de planificadores urbanos y promotores privados. Además, algunos países solo han sugerido directrices sin efectos jurídicamente vinculantes.

En otros estados existen requisitos legales, pero son extremadamente inefectivos e inadecuados. En Egipto, por ejemplo, cada subdivisión de parcelas que requiere la creación de nuevas vías de acceso debe dedicar al menos el 33 por ciento del suelo tanto a las calles como a los espacios abiertos.⁵⁰ Sin embargo, debido a las ambigüedades de la ley, la cantidad exacta que debe proporcionarse en cada caso es muy controvertida y no siempre viene consistentemente ofrecida.

Un estudio realizado por ONU-Habitat revela que la densidad de las intersecciones, resultante de la corta longitud entre las manzanas es un buen indicador para señalar las ciudades peatonales y con una animada vida callejera. Según la Muestra Global de Ciudades -*Global Sample of Cities*-, el rango de intersecciones varía de 382,1 (Hong Kong) a 40,9 (Bangui) cruces de calle por km². En general, las calles con 100 cruces por km², en promedio, permiten caminar distancias entre cruces de 100 metros. Las ciudades

⁴⁸ ONU-Habitat recomienda que al menos el 30 por ciento del suelo sea destinado a las calles y que al menos el 15-20 por ciento del suelo sea destinado al espacio público abierto. Véase UN-Habitat (2014).

⁴⁹ UN-Habitat (2013): *Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity*.

⁵⁰ Executive regulations to Law 199/2008.

que tienen bloques más largos y que tienen menos de 100 cruces por km² tienen largas distancias entre las calles, lo que reduce la vida en la calle, la intensidad y la movilidad urbana, y facilita la congestión.⁵¹

2B.3 ADQUISICIÓN DE SUELO PARA EL ESPACIO PÚBLICO

Subindicador	0	1	2	3	4
Adquisición de suelo para el espacio público.	La única herramienta disponible para crear espacio público es la expropiación.	El suelo es aportado por los propietarios en el proceso de urbanización/subdivisión. Los requisitos son demasiado ambiguos y dejan espacio para la discreción en la aprobación.	El suelo es aportado por los propietarios en el proceso de urbanización/subdivisión. Los requisitos son inadecuados o no se cumplen.	El suelo es aportado por los propietarios en el proceso de urbanización. Los derechos de subdivisión o de edificación están condicionados a dicha aportación.	El suelo es aportado por los propietarios en el proceso de urbanización. Los derechos de subdivisión o de edificación están condicionados a dicha aportación. Una vez que se aprueba el plano de la calle, ningún edificio puede ser construido o compensado. Se permite el uso público temporal del espacio de ocio.

Las ciudades con una gran cantidad de espacio público tienen marcos normativos que les permiten obtener terrenos de los propietarios privados durante el proceso de conversión del suelo del uso rural al urbano, cuando este se subdivide o desarrolla. La justificación legal para tales contribuciones de tierras es: el interés público sobre la propiedad privada, la equidad para compartir la plusvalía del suelo (PV) y la distribución equitativa de los costes y beneficios de la urbanización. Estas obligaciones a menudo son delineadas en las reglas de división del suelo y de desarrollo urbano, que detallan la manera de capturar una parte del aumento del valor del suelo derivado de las acciones públicas (véase capítulo 6: Financiación pública basada en el suelo). Sin embargo, existen otros mecanismos para adquirir suelo para el espacio público.

Expropiación: esta es la forma más común que las ciudades tienen para la adquisición de terrenos destinados a calles, espacios públicos e infraestructura. Este enfoque se basa en el ejercicio de la potestad expropiatoria con una finalidad considerada de interés público basada en una compensación justa. El poder de expropiar terrenos existe en la mayoría de

⁵¹ UN-Habitat (April 2013): The Relevance of Street Patterns and Public Space in Urban Areas, Working Paper.

las naciones del mundo, pero no es la forma más efectiva de liberar espacio público por varias razones: la expropiación es económicamente costosa ya que las ciudades no tienen suficientes recursos financieros para indemnizar con el valor de mercado a los propietarios de las tierras necesarias para el suministro adecuado del espacio público, además esta es una medida políticamente costosa y nunca popular entre los votantes. Las expropiaciones generalmente son impugnables y están sujetas a procedimientos largos y costosos en los tribunales, durante los cuales el nivel de compensación generalmente se determina a través de largas negociaciones con los propietarios.⁵² Por último, podría ser problemático construir una infraestructura importante para unir múltiples parcelas pertenecientes a diferentes propietarios, dado que cada una de ellas puede dar lugar a un proceso separado. Por todas estas razones, las ciudades no son capaces de proporcionar la cantidad adecuada de espacio público mediante la expropiación del suelo que necesitan.

Exacciones derivadas de la subdivisión del suelo: las regulaciones urbanas en algunos países pueden requerir subdivisiones territoriales para destinar suelo a las calles, parques, escuelas e instalaciones recreativas como condición para que se apruebe un mapa final de subdivisión o bien acordar el pago de tasas en su lugar. Estas retribuciones usualmente equivalen al coste del suelo que el promotor tendría que desembolsar de cualquier manera. La reserva de suelo generalmente se fundamenta en el uso justificable de la autoridad general que se adjudica a los gobiernos locales para la protección de la salud pública, la seguridad y el bienestar. Hay varios enfoques sobre la manera de decidir la cantidad de suelo con que se debe contribuir al espacio público abierto en una subdivisión individual. Algunas ciudades tienen dedicado un porcentaje de suelo fijo o uniforme, mientras que muchas municipalidades utilizan una fórmula basada en la población o en la densidad. En Filipinas, un promotor que solicite una subdivisión de suelo deberá proporcionar carreteras, aceras y callejones adecuados. Además, para proyectos de subdivisión de una hectárea o más, el promotor deberá reservar el 30 por ciento del área total a espacios abiertos. Tales espacios con parques y patios de recreo deben representar un porcentaje mínimo proporcional a su densidad.⁵³

⁵² Alterman (2007).

⁵³ Philippines Housing and Land Use Regulatory Board (2008).

VIVIENDA DEL MERCADO LIBRE		VIVIENDA SOCIAL	
Densidad (Nº de Parcelas/ UV* por hectárea)	Asignación (% del área total para PP**)	Densidad (Nº de Parcelas/ UV* por hectárea)	Asignación (% del área total para PP**)
Hasta 150	3.5%	Hasta 150	3.5%
151 – 160	4%	151 – 160	4%
161 – 175	5%	161 – 175	5%
176 – 200	6%	176 – 200	6%
201 – 225	7%	201 – 225	7%
Más de 225	9%	Más de 225	9%

* Unidades de vivienda

** Parques y patios de recreo

Tabla 1: Asignación de Parques y Patios de Recreo en Filipinas.

Fuente: Phillippines Housing and Land Use Regulatory Board (2008).

Reparcelación: esta herramienta de agrupación de fincas permite cambiar el diseño físico existente de parcelas, calles y espacios públicos cuando se percibe que ya no es el más adecuado. En el siguiente capítulo la reparcelación se detalla como una forma de cambiar la morfología urbana, consolidar todas las parcelas en un área determinada para permitir una nueva planificación y crear una red de calles suficiente y espacios públicos adecuados. En Colombia, por ejemplo, casi el 50 por ciento del área total rediseñada debe destinarse a cumplir requisitos obligatorios de espacio público como calles locales para vehículos y peatones, parques y áreas verdes y redes secundarias de servicios públicos (agua, alcantarillado, electricidad, teléfono).⁵⁴

Cesiones obligatorias: en algunos países, el marco regulatorio permite a las ciudades exigir a los propietarios privados dispuestos a desarrollar sus parcelas, que transfieran parte de sus tierras para fines públicos sin pagar ninguna compensación. La importancia de las cesiones obligatorias radica en que estos instrumentos pueden aplicarse a un desarrollo no sujeto a las regulaciones de subdivisión. En Israel, la cesión obligatoria llamada “expropiación parcial sin compensación”, es el método más utilizado para obtener suelos para los servicios públicos. Así, la Ley de Planificación y Edificación⁵⁵ permite a las autoridades locales tomar hasta el 40 por ciento de una parcela sin pagar indemnización si el suelo está destinado a uno de los siguientes propósitos: construcción o ensanche de caminos, parques, patio de recreo o construcción de edificios destinados a centros educativos, culturales, religiosos o de salud.

Las cesiones de suelo se usan comúnmente en toda América Latina. En Colombia, por ejemplo, tales exacciones o transferencias son cargas que los urbanizadores deben pagar en suelo o en dinero como parte del proceso de aprobación para una promoción específica. Pueden consistir en transferencias de terrenos para áreas comunes, desarrollo y

⁵⁴ IGAC (2003).

⁵⁵ Israeli Planning and Building Law, 5725—1965

equipamiento de áreas comunes (parques y zonas verdes) o infraestructura urbana (infraestructura vial y servicios públicos); o pueden utilizar pagos compensatorios en efectivo en lugar de cualquiera de estas obligaciones. En general, los promotores están dispuestos a abonar tales exacciones, porque el valor estimado de la nueva urbanización propuesta tiende a superar en mucho el coste de la exacción.

Sector de la Ciudad	Usos del Suelo Aprobados			Transferencia de Obligaciones		
	Densidad [Habitantes por edificios]	Índice de construcción [Superficie edificable proporcional al tamaño total del área]	Número máximo de plantas	Metros cuadrados por habitante	Metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados de otros usos	% Superficie mínima neta
ZN1_CN1_2	230		4	3.0	7	18
Z1_CN2_7	270	3.00		3.0	7	18
Z2_RED_31	350	3.40		4.0	10	18
Z2_RED_26	300		4	2.0	5	0
Z4_CN1_12	350	3.40		5.6	20	18
Z6_D_5	170	1.40		5.6	20	18

Tabla 2: Formato de tabla del POT de Medellín, Artículo 252, que describe los usos aprobados y las obligaciones de transferencia en diferentes zonas.

Fuente: Juan Felipe Pinilla – Compilado del POT de Medellín

Exacciones negociadas: estas pueden tomar la forma de contribuciones relacionadas con vías locales, parques y otros bienes públicos como condición para que se aprueben proyectos urbanizadores o que se pueda intercambiarlas por tasas. La ventaja de examinar situaciones en función de cada caso es que es más sensible observar las características únicas de cada urbanización. La desventaja es que se depende de la integridad, la capacidad analítica y las habilidades de negociación de los funcionarios municipales para llegar a un resultado justo.

Incentivos de planificación: estos incentivos proporcionan una bonificación, por lo general en forma de superficie adicional -*additional floor area (FSA)*-; también pueden consistir en reducciones de requisitos para estacionamiento u otros permisos y bonificaciones financieras a cambio de la provisión de un equipamiento público. Una de las primeras aplicaciones de los incentivos de planificación fue en la ciudad de Nueva York,⁵⁶ donde se proporcionó un área de planta mayor a los promotores de edificios de oficinas a cambio de la provisión de espacio público de plaza accesible al público en la base del edificio.

⁵⁶ The City of New York (1961).

2B.4 NORMAS DE PLANEAMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO

Subindicador	0	1	2	3	4
Normas de planeamiento del espacio público.	No existen normas de planeamiento del espacio público.	Existen normas de planeamiento del espacio público, pero no garantizan la existencia de espacios públicos animados, seguros y accesibles.	Las regulaciones tienen en cuenta el clima y la seguridad, pero no garantizan espacios públicos animados, seguros y accesibles.	Las regulaciones consideran el clima, la seguridad, aseguran espacios públicos animados, seguros y accesibles para comerciantes informales.	Las regulaciones consideran el clima, la seguridad, aseguran espacios públicos animados, seguros y accesibles para mujeres, niños, personas con discapacidades y comerciantes informales.

Una cantidad adecuada de espacio público es indispensable para tener ciudades productivas, dinámicas y socialmente inclusivas, pero tal cantidad por sí sola no es suficiente. Los espacios públicos deben diseñarse para crear lugares donde las personas disfruten de caminar y pasar el tiempo y que fomenten la interacción social. Además, los lugares públicos adecuadamente diseñados pueden desbloquear oportunidades, construir comunidades vivas y animadas y contribuir a la prosperidad económica. La estructura espacial de una ciudad es algo muy complejo y puede ser considerado el resultado físico de las interacciones entre mercados de suelo, topografía, infraestructura, regulaciones e impuestos a lo largo de los siglos.⁵⁷

Las autoridades de planificación pueden usar los códigos de edificación para los equipamientos públicos influyendo en el ancho de las aceras, retranqueos y altura de los edificios para mayor seguridad en las calles y aceras. Las calles con pequeños retranqueos o sin ellos, por ejemplo, tienden a destacarse con plantas, carteles, mobiliario urbano, cafés y fachadas activas de edificios, lo que hace de la acera un lugar animado y seguro, mientras que las calles con grandes áreas de retranqueo estimulan el espacio para coches y fomentan el tránsito de automóviles en lugar de modos activos de transporte. Además, los códigos de edificación pueden requerir que los propietarios privados hagan una acera despejada y segura frente a su edificio para asegurar el derecho de paso público, ya sea para peatones o vehículos de servicio de emergencia. Hay ejemplos interesantes de regulaciones

⁵⁷ Bertaud and Malpezzi (2003).

innovadoras, que apuntan a la creación de espacios y ambientes públicos más amigables para los peatones. Algunas ciudades como Melbourne,⁵⁸ Rotterdam⁵⁹ y São Paulo⁶⁰ han introducido una normativa con incentivos para promover fachadas de edificios activos y que el hecho de caminar sea una experiencia agradable. São Paulo, por ejemplo, proporciona incentivos de desarrollo urbano para edificios con servicios e instalaciones de comercio minorista en la planta baja y con acceso abierto al público además de los incentivos para promover una mezcla de uso del suelo.

ESTRATEGIA DE ESPACIO PÚBLICO: ROTTERDAM

La estrategia 2030 de desarrollo espacial de Rotterdam tiene como lema “Rotterdam, una ciudad portuaria efervescente”. Para lograr esa aspiración, una de las estrategias es utilizar los espacios públicos como un acelerador del desarrollo espacial elevando su calidad en lugares icónicos, estrechando los vínculos con la mejora general del espacio público y utilizando el tema de la gestión del agua para crear los ambientes residenciales deseados. Además, se introdujeron regulaciones para que se lograran perfiles, materiales y muebles uniformes en las calles. La estrategia base de Rotterdam fundó sus propuestas en la legislación internacional comparada. Sus principales conclusiones fueron: en primer lugar, que las funciones públicas crean “*Great Streets*” [calles ideales] que incluyen tiendas, cafeterías, restaurantes y centros educativos; en segundo lugar, que las “*Great Streets*” tienen instalaciones públicas cada 15 metros (entre 6-8 en 100 metros); y, finalmente, que la existencia de oficinas no es relevante para las “*Great Streets*”.

Fomento de usos temporales de terrenos vacíos para espacio público: la ciudad de Monterrey en México ha introducido una forma creativa de obtener y utilizar solares privados que se encuentren vacíos y sin uso destinándolos a espacios públicos. El propietario de tales parcelas puede hacer una cesión temporal de su propiedad sin uso para áreas verdes tales como jardines y patios de recreo a cambio de una exención en el pago de impuestos sobre la propiedad conforme a la duración del acuerdo. Tras el periodo de cesión, se puede renovar el acuerdo o, si se finaliza, la propiedad vuelve a su uso privado con las respectivas mejoras que puedan haberse realizado.⁶¹ Por otro lado, el cobro por la ocupación temporal del espacio público también es una estrategia útil para generar ingresos que las ciudades pueden disponer para el mantenimiento de otro espacio público. Monterrey también permite que propietarios de edificios o terrenos ubicados en el centro

⁵⁸ City of Melbourne (2016).

⁵⁹ Rotterdam Municipality (2008).

⁶⁰ Municipality of São Paulo (2014).

⁶¹ Municipality of Monterrey (2014).

de la ciudad obtengan el uso del espacio público frente a su propiedad para fines recreativos a cambio de su mantenimiento y una tasa.⁶²

ESTRATEGIA DE ESPACIO PÚBLICO: MELBOURNE

En 1994, Melbourne introdujo las regulaciones de “límites activos” -*active edges*- para delimitar el diseño de nuevos edificios y garantizar un entorno urbano con una combinación de funciones y actividades. Según la legislación de los “límites activos”, los edificios con fachada a nivel de la calle en las zonas de comercio deben proporcionar al menos 5 metros o el 80 por ciento de la fachada de la calle (lo que sea mayor) como la entrada o escaparate de una tienda y/ o un local para servir comida y bebida. El objetivo más importante de introducir límites activos a lo largo de las calles de la ciudad es asegurar que las fachadas de la planta baja atraigan a los peatones y contribuyan con una buena iluminación aumentando el interés y la actividad locales. Melbourne, de 1995 a 2005, experimentó un aumento del 40 por ciento en el tráfico de peatones. La vitalidad económica de la ciudad ha mejorado proporcionalmente, como lo demuestra el aumento del empleo, los ingresos fiscales y el valor de las propiedades.

2B.5 GESTIÓN DE LAS CALLES Y DEL ESPACIO PÚBLICO

Subindicador	0	1	2	3	4
Gestión de las calles y del espacio público.	La responsabilidad de la gestión del espacio público es muy poco clara y/o está fragmentada entre varias instituciones.	Funciones y responsabilidades claras, pero escaso mantenimiento debido a la falta de fondos y personal adecuados.	Buena coordinación, financiación y personal adecuados. Espacio público debidamente mantenido, pero su acceso está restringido a los ciudadanos o sujeto a una tarifa.	Funciones y responsabilidades claras, buena coordinación, financiación y personal adecuados. Espacio público debidamente mantenido y abierto a los ciudadanos.	Funciones y responsabilidades claras, buena coordinación, financiación y personal adecuados. El espacio público está adecuadamente mantenido, es dinámico, seguro, accesible y abierto a los ciudadanos. Los ciudadanos participan en su gestión y uso.

⁶² Ibid.

La Carta del Espacio Público afirma que la gestión y el mantenimiento del espacio público son responsabilidad de las autoridades locales de forma predominante. Para que sea desempeñada tal función de forma exitosa, es indispensable la colaboración activa de los ciudadanos, la sociedad y el sector privado.⁶³ En varios países, la gestión pública parece ser inefectiva debido a los mandatos poco claros o fragmentados entre autoridades diferentes (medio ambiente, obras públicas, planeamiento etc.) y a la insuficiencia de recursos para mantener adecuadamente los espacios públicos. Asimismo, en muchas ciudades, no existe todavía un claro entendimiento en cuanto al papel de los diferentes departamentos ni tampoco la coordinación entre ellos. Ejemplo de ello son las aceras que tienen al mismo tiempo diferentes departamentos dedicados al cuidado del asfalto, de los árboles, de la limpieza y de la seguridad urbanas; de las licencias para actividades empresariales, etc. En estos casos, deben ser desarrollados mecanismos de coordinación de manera más clara para que la comunicación de los diferentes departamentos mejore.⁶⁴

Algunos gobiernos locales han creado agencias unificadas para mejorar la coordinación institucional en la gestión de los espacios públicos. Por ejemplo, la Ciudad de Johannesburgo ordenó a la administración de parques y zoológicos -*Johannesburg City Parks and Zoo* (JCPZ)- gestionar los cementerios, parques y espacios abiertos, así como llevar a cabo su función de conservación del medio ambiente. JCPZ resultó de la fusión de varias entidades después de un proceso de revisión institucional realizado por la ciudad. La organización tiene más de 20,000 ha de áreas verdes con libre acceso y 3,2 millones de árboles.⁶⁵

ESTRATEGIA DE ESPACIO PÚBLICO: BOGOTÁ

En Colombia, la Defensoría del Espacio Público de Bogotá tiene el mandato de proteger, inspeccionar, patrullar, supervisar, regular y controlar el espacio público en la capital del distrito, incluyendo el inventario y la administración de los bienes inmuebles de la ciudad. La Defensoría del Espacio Público ha tenido éxito en la financiación de gran parte de sus actividades a través de la gestión y el uso rentable de sus activos. Bogotá también arrienda espacios a comunidades a cambio de su manutención y tutela. De hecho, la Defensoría promueve la administración, el mantenimiento y la mejora económica de los contratos de espacio público. Estos son acuerdos voluntarios mediante los cuales la ciudad puede otorgar a las organizaciones comunitarias el uso de espacios públicos a condición de que se comprometan a mantener y administrar el espacio con los ingresos generados por su propio uso productivo.

⁶³ Biennial of Public Space (2013).

⁶⁴ UN-Habitat (2015): Global Public Space Tool Kit.

⁶⁵ Johannesburg City Parks (2017).

En los últimos años han surgido nuevas formas de gestión, como colaboraciones público-privadas y gestiones privadas. De hecho, hay un gran potencial para involucrar a diferentes tipos de empresas en el desarrollo y en la gestión sin ánimo de lucro del espacio público, pero es importante que la parte del contrato formada por el sector público esté completamente preparada para establecer y gestionar estas asociaciones de manera que se conviertan en un activo para el interés público. En Kenia, desde 2002, la iniciativa “*Adopt a Light*” se asoció con la Legislatura de la Ciudad de Nairobi para vender publicidad en las columnas del alumbrado público. Así, las empresas pueden “adoptar” las luces de autopistas, calles y barrios de la periferia para su publicidad y, a cambio, deben asumir los costes asociados con la iluminación de la farola. Además, hay numerosos casos de empresas privadas que, por ejemplo, se convierten en patrocinadores de un parque, de un parque infantil, o de una calle. Asimismo, varias ciudades tienen incentivos para estimular la participación del sector privado en el desarrollo y en la gestión de los espacios públicos.

La investigación ha demostrado que la inversión de recursos en el desarrollo y en el mantenimiento del espacio público suele tener un efecto multiplicador y generar más recursos tanto para los propietarios privados como para el municipio. Por ejemplo, las inversiones en diseño de calles y espacios verdes producen valores inmobiliarios más altos, que a su vez determinan mayores ingresos fiscales. Un informe reciente de la Comisión de Arquitectura y Medio Ambiente encontró que, en el caso de Londres, incluso las mejoras modestas en el diseño de calles pueden llevar a un aumento del 5 por ciento en el nivel de alquileres para tiendas y a un aumento del 5 por ciento en el precio de propiedades residenciales en las calles principales.⁶⁶

CONCLUSIONES

Las ciudades necesitan marcos de planificación urbana con requisitos claros para la provisión adecuada de espacios públicos que estén suficientemente bien conectados y diseñados. Es recomendable que el espacio público se genere a partir de los propietarios privados durante el proceso de urbanización; cuando se haga la subdivisión de tierras agrícolas o el desarrollo de nuevos proyectos de edificación. La obtención del espacio público proveniente de propietarios privados es un paso clave en la construcción de espacios públicos viables. Los países que dependen exclusivamente de la expropiación difícilmente podrán proporcionar espacio público suficiente e interconectado. Asimismo, aquellos países que relegan la responsabilidad de crear calles y espacios públicos a los promotores privados difícilmente obtendrán una red de calles y espacios públicos interconectados y eficientes. El análisis realizado por ONU-Habitat sobre la normativa de planificación urbana en varios países revela que la mayoría de los estados no tiene requisitos claros para guiar a los planificadores y promotores en la producción de suficiente espacio público.

⁶⁶ Commission for Architecture and the Built Environment (2007).

Las ciudades a menudo no tienen los recursos financieros para administrar adecuadamente los espacios públicos. Por lo tanto, el principio de planificación del espacio público está muy relacionado con la sección sobre financiación pública basada en el suelo; por ejemplo, por lo que se refiere a la adopción de instrumentos normativos para compartir el aumento de valor de las propiedades privadas debido a decisiones de planificación o inversiones públicas. De hecho, esto no es solo un mecanismo sostenible para reunir recursos, sino que es la forma más importante y justa de distribuir equitativamente los costes y los beneficios de la urbanización. El intercambio de valor y la gestión rentable de los activos públicos tiene el potencial de proporcionar los recursos necesarios para gestionar y mejorar los espacios públicos. Por último, hay que destacar que, aunque la privatización puede reflejar la incapacidad del gobierno municipal para crear y mantener espacios públicos o su voluntad de ceder el control social a las empresas, la gestión exclusivamente privada de los espacios públicos no garantiza la libertad de acceso y disfrute que debe caracterizar los espacios públicos, restringiendo la capacidad de las ciudades de mejorar la cohesión de la comunidad, la identidad cívica y la calidad de vida.

03 SOLARES Y MANZANAS DE EDIFICIOS

El solar o parcela es la unidad básica para el desarrollo urbano. Definida de manera simple, esta es la porción medida y registrada de suelo destinada a la edificación y totalmente accesible desde el espacio público. La parcela y la propiedad a menudo coinciden, pero lo que define la primera es su accesibilidad y no la construcción en el suelo.⁶⁷ Funcionalmente, el solar influye en el tamaño de los edificios, sus funciones y sus habitantes, y delimita quién puede construir allí y cuáles son los recursos necesarios para desarrollarlo.

Las manzanas de edificios o bloques, por otro lado, son grupos de parcelas separados por calles. Estos pueden variar considerablemente en forma y tamaño de acuerdo con la configuración de las calles, la orientación y la topografía elegidas, la naturaleza de las subdivisiones de parcelas y los tipos de edificios que deben acomodarse.

Está bien documentado que una amplia variedad de macroprocesos (en esencia, la industrialización) ha impulsado cambios en la morfología urbana y que la relación entre solares y manzanas comportó consecuencias para el urbanismo tradicional.⁶⁸ Sin embargo, esto ha llevado a la creación de bloques que han perdido definición frontal, se han expandido en tamaño, han disminuido en complejidad funcional y tienen una estructura bastante homogénea. Este capítulo tratará de establecer el vínculo entre normas sobre parcelas y forma/morfología urbana por un lado, y entre acceso al suelo y a la vivienda por el otro, basándose en los siguientes principios técnicos: tamaños mínimos de parcelas para habitantes urbanos en situación de pobreza, mecanismos de la ciudad para la subdivisión de parcelas, consolidación y reajuste, además del impacto de los tamaños de las parcelas sobre la densidad y la movilidad de la ciudad.

En la actualidad, parece haber una preferencia de mercado por un mayor desarrollo de uso exclusivo del suelo y una producción masiva de viviendas, lo que tiene efectos nefastos de cara a la pérdida de la vida callejera y a la baja calidad y homogeneidad de las áreas suburbanas. El enfoque de ONU-Habitat es planificar las extensiones de la ciudad -*planned city extensions* (PCE)- con el fin de aumentar el suministro de solares pequeños con servicios asequibles para el segmento más grande de la población urbana (población urbana vulnerable).⁶⁹ Este enfoque tiene implicaciones radicales para la forma urbana y el acceso a los terrenos y a la vivienda, dado que abre la posibilidad de que las parcelas

⁶⁷ Porta and Romice (2010).

⁶⁸ UN-Habitat (2015): *Planned City Extensions: Analysis of Historical Examples*.

⁶⁹ *Ibid.*

individuales sean vendidas, diseñadas y desarrolladas por las personas. Además, los PCE son potentes palancas de cambio que pueden ayudar a las autoridades públicas a responder de manera ordenada al crecimiento urbano proyectado. Finalmente, lo más importante es que los PCE pueden evitar el crecimiento disperso en grandes áreas de la ciudad, lo cual genera costes prohibitivos para el suministro de nuevos servicios urbanos e infraestructura en lugares distantes.

3B.1 FLEXIBILIDAD EN EL TAMAÑO DE LA PARCELA O SOLAR

Subindicador	0	1	2	3	4
Flexibilidad en el tamaño de la parcela o solar que permite la diversificación para diferentes usos del suelo y su asequibilidad.	El tamaño mínimo de la parcela es de 801 m ² o más. Las parcelas de menor tamaño no pueden ser creadas legalmente.	El tamaño mínimo de la parcela es de 501-800 m ² . Las parcelas de menor tamaño no pueden ser creadas legalmente.	El tamaño mínimo de la parcela es de 301-500 m ² . Las parcelas de menor tamaño no pueden ser creadas legalmente.	El tamaño mínimo de la parcela es de 101-300 m ² . Las parcelas de menor tamaño no pueden ser creadas legalmente.	El tamaño mínimo de la parcela es de 20-100 m ² o no existe un tamaño mínimo. Se puede crear una parcela de cualquier tamaño mayor si es necesario.

Históricamente, las dimensiones de las parcelas han sido determinadas por el mercado de la edificación. Así, en varios países, no existen patrones para el tamaño de la parcela, pero hay una gran cantidad de estándares que afectan el tamaño de la vivienda, el espacio abierto público y privado, las distancias mínimas entre ventanas opuestas y el tamaño de las habitaciones que influye indirectamente en las dimensiones de la parcela. Un buen ejemplo se puede deducir del Código de Construcción de Kenia de 1969 que estipula, como parte del cumplimiento de los requisitos mínimos de vivienda, que una estructura habitacional debe tener por lo menos dos cuartos, cada uno midiendo como mínimo 7m², con una cocina separada y un conducto de ventilación. Esta disposición podría interpretarse en el sentido de que el tamaño mínimo de la parcela para una casa residencial en Kenia es de aproximadamente 450 m², lo que es obviamente inaccesible para las personas en situación de pobreza en zonas urbanas y para las familias con ingresos de medios a bajos que generalmente suelen representar la mayoría de la población. Estas regulaciones desmesuradas podrían llevar a la ilegalidad de los asentamientos informales. Por lo tanto, sería razonable, especialmente para fines de asequibilidad y acceso al suelo y a la vivienda para los más pobres, que el tamaño mínimo de parcela para usos residencial oscilara entre 20-100 m². En varios países africanos, el tamaño mínimo de la parcela o solar sigue siendo demasiado grande y esto contrasta con las necesidades de los centros urbanos densos y transitables, pero también con las necesidades de ciudades más pequeñas y zonas urbanas. Por ejemplo, en el estado nigeriano de Kogi, los tamaños de las parcelas

varían entre 900 y 1350 m² y en Ruanda la parcela estándar es de 600 m².⁷⁰

La creación de pequeñas parcelas con servicios (20-100 m²) genera formas de construcción compactas en comparación con las parcelas excesivamente grandes (850 m²) que dificultan la densidad. La densidad, a nivel urbano, se refiere al número de personas en un área determinada que frecuentemente se expresa como unidades de vivienda residencial por hectárea (vph). De conformidad con el Principio 2 de ONU-Habitat sobre planificación urbana, las densidades más altas (al menos 15,000 personas por km², es decir, 150 personas por hectárea o 61 personas por acre) se consideran generalmente más sostenibles que las densidades más bajas debido a los beneficios económicos, sociales y ambientales:

- el uso eficiente del suelo ralentiza la expansión urbana porque los barrios de alta densidad pueden albergar a más personas por área;
- servicios públicos con costes reducidos. Los barrios de alta densidad tienden a disminuir los costes de los servicios públicos, como la policía y emergencias, el transporte escolar, las carreteras, el agua y el desagüe, etc.;
- el apoyo para un mejor servicio comunitario;
- la reducción de la dependencia del automóvil y de la búsqueda de estacionamiento con el creciente apoyo al transporte público;
- medidas de equidad social;
- el apoyo para un mejor espacio público abierto, y;
- el aumento de la eficiencia energética y reducción de la contaminación.

3B.2 LONGITUD MÁXIMA DE BLOQUES O MANZANAS DE EDIFICIOS EN CUALQUIER DIRECCIÓN

Subindicador	0	1	2	3	4
Longitud máxima del bloque o manzanas de edificios en cualquier dirección (para uso predominantemente residencial/mixto, excluyendo usos industriales y otros que requieren bloques más grandes).	No existen criterios.	Más de 400m.	300-200m.	200-130m.	Menos de 130m.

En relación con los bloques, se prefieren manzanas de edificios más pequeñas, ya que no solo generan una red más flexible, sino que también permiten enlaces más frecuentes,

⁷⁰ UN-Habitat (2014): Urban Legal Assessment.

conectividad visual y peatonal, y un mayor grado de actividad en la calle. A menudo, las regulaciones no contienen la longitud máxima del bloque y cuando lo hacen, esta incluso llega a los 500 metros como ocurre en las ciudades chinas. En Filipinas, la longitud máxima de un bloque es de 400 metros. Sin embargo, los bloques que superan los 250 metros deben contar con un callejón de dos metros aproximadamente en la mitad de la longitud.⁷¹

Los bloques cortos promueven la movilidad, mientras que los bloques excesivamente grandes (400 metros) la reducen y dificultan la posibilidad de densificación. Una ciudad peatonal es una medida clave para atraer a la gente al espacio público, reducir el embotellamiento e impulsar la economía y las interacciones locales. Una vida callejera dinámica y viva alienta a las personas a caminar o a ir en bicicleta, pero una red racional de calles requiere de los servicios administrativos de la ciudad unas distancias caminables o transitables en bicicleta que garanticen la seguridad. En última instancia, la alta densidad y la diversidad social hacen posible la proximidad al trabajo, al hogar y a los servicios. Es más, la movilidad sostenible ayuda a reducir la dependencia del automóvil y alivia el atasco de forma considerable, disminuye la contaminación del aire y el agotamiento de los recursos. Sin lugar a dudas, los peatones aportan una dosis increíble de vivacidad a la vida de la ciudad, pero se debe también advertir que las manzanas de edificios pequeñas pueden dar lugar a resultados no deseados, como:

- menor potencial para usos mixtos;
- menores densidades globales;
- menor potencial para la biodiversidad;
- áreas reducidas para el desarrollo potencial; y
- mayores costes de provisión de infraestructura.

Por lo tanto, como regla general para las mejores prácticas, las longitudes de los bloques deben oscilar entre los 50 metros y los 100 metros, con dimensiones de entre 60 y 80 metros para lograr un buen equilibrio entre estas exigencias contrapuestas.

⁷¹ Philippines, Housing and Land Use Regulatory Board (2008).

3B.3 SUBDIVISIÓN DEL SUELO EN PARCELAS URBANAS

Subindicador	0	1	2	3	4
Subdivisión del suelo en parcelas urbanas (subdivisión de tierras agrícolas).	No existe ningún mecanismo o, si existe, no se han establecido reglas para guiar la subdivisión.	Proceso largo y costoso. Las reglas a seguir son muy ambiguas. Subdivisión hecha por propietarios privados con aprobación pública (altamente discrecional).	Proceso largo y costoso. Las reglas a seguir son claras, pero los estándares de subdivisión no son adecuados. Subdivisión hecha por propietarios privados con aprobación pública.	La subdivisión puede ser propuesta por las autoridades públicas en consulta con los propietarios. Hay una clara indicación de las formas de las parcelas con los estándares urbanos requeridos para el espacio público, calles y otras instalaciones.	Fácil y sencillo, con una clara indicación de las formas de las parcelas y de los estándares urbanos requeridos para el espacio público, calles y otras instalaciones. El cumplimiento de las normas y de la infraestructura necesaria corre a cargo del propietario.

Dividir el suelo en dos o más parcelas se conoce como subdivisión de la parcela. En algunas jurisdicciones de tradición jurídica anglosajona (*Common Law*),⁷² el proceso de subdivisión de la parcela es legal y llevado a cabo a través una transmisión de propiedad en la que la porción de suelo resultante se describe y se asienta en un registro de propiedad, pero sin coordinarse con el resto de parcelas circundantes. En la experiencia de estos países, parece que el proceso de subdivisión del suelo es casi siempre un producto de diversos tipos de conflictos de interés entre privados, promotores y sus agentes, que son formados y remodelados por contingencias *ad hoc* a lo largo del tiempo. Contrastemos ahora tales ejemplos con otras jurisdicciones,⁷³ donde la regulación de la subdivisión proporciona a la autoridad de planificación un poderoso medio adicional para controlar el aspecto urbano. Se verá que, en definitiva, esto facilita la compilación de un mapa catastral urbano y permite considerar las implicaciones de la subdivisión en la construcción y en el modelo general de subdivisión.

En cualquier caso, para que las herramientas mencionadas sean las principales palancas de gestión y planificación del uso del suelo a nivel nacional y, lo que es más importante, a nivel de ciudad, se deben promulgar marcos regulatorios claros y que puedan ser verdaderamente implementados. El control del aspecto urbano, tal y como vimos en el párrafo anterior, parece ser una propuesta razonable que complementará las buenas

⁷² Por ejemplo, Reino Unido, Kenia e India.

⁷³ Estados Unidos y Australia

decisiones de planificación y de diseño urbano. De forma realista, sin embargo, se considera que para alcanzar el resultado mencionado se necesita impulsar infraestructuras apropiadas, tecnología, habilidades y un detallado análisis de la sociedad local y de la economía.

3B.4 CONSOLIDACIÓN DE PARCELAS O SOLARES

Subindicador	0	1	2	3	4
Consolidación de parcelas o solares (lotes adyacentes de los mismos o diferentes propietarios).	No existe ningún mecanismo o, si existe, no se han establecido reglas para guiar la consolidación.	Existe un mecanismo de consolidación, pero requiere un proceso complejo y costoso. Las reglas a seguir son ambiguas. Su aprobación es altamente discrecional.	Proceso largo y costoso. Los estándares no son adecuados. No se tiene en cuenta la adecuación de la infraestructura existente.	Proceso fácil y directo. La consolidación se utiliza para aumentar las densidades en las zonas urbanas que ya tienen servicios (cambio de uso) y forma parte de la política pública y de los programas urbanos.	Fácil y directo. La consolidación se utiliza para aumentar las densidades en las zonas urbanas con servicios (relleno urbanístico) y forma parte de la política pública y de los programas urbanos. Existencia de incentivos (por ejemplo, derecho de tanteo a favor de los vecinos, densidades más altas permitidas, etc.)

La consolidación de parcelas o amalgamación se refiere a la unión de dos o más parcelas contiguas para registrar el suelo bajo un solo título. Este trámite implica etapas de negociación y acuerdos voluntarios, llevados a cabo abierta y democráticamente. La consolidación de parcelas se puede utilizar como una herramienta para el redesarrollo de un área, o para incrementar la densidad en parcelas urbanas a través del desarrollo de los rellenos urbanísticos. Tal proceso a menudo implica una solicitud por la cual el solicitante redactará un plan para la consolidación y explicará por qué debe ocurrir la fusión y cómo está en línea con la política pública de planificación. Por lo tanto, es importante que los objetivos de las políticas públicas en referencia a este proceso sean comunicados de manera clara y transparente por la autoridad de planificación. Además, cuando esté en línea con los objetivos de planificación, la consolidación de la parcela debería incentivarse por medio de mecanismos como el derecho de tanteo a favor de los vecinos o bien permitiendo densidades más altas.

3B.5 REAJUSTE DE PARCELAS O SOLARES

Subindicador	0	1	2	3	4
Reajuste de parcelas o solares.	No existe ningún mecanismo.	Existe un mecanismo de reajuste de la parcela, pero las reglas y el proceso a seguir son ambiguos. Su aprobación es altamente discrecional.	Las reglas y los requisitos son complicados y difíciles de aplicar. Las instituciones municipales involucradas no están coordinadas. La participación de los propietarios es inadecuada (más del 70% o menos del 60% de consentimiento) y no significativa.	Las reglas y los requisitos son sencillos. El consentimiento y la participación de los propietarios es adecuada (entre el 60 y el 70%) y la coordinación institucional es suficiente.	Existe un mecanismo eficaz para reajustar las parcelas con una participación adecuada. Los proyectos tienen en cuenta los objetivos de toda la ciudad y tratan de evitar la gentrificación. También tiene en cuenta los derechos de los inquilinos y de los no propietarios.

Técnicamente, el reajuste de parcelas o reparcelación es un método de consolidación de suelos mediante el cual las parcelas de terreno adyacentes de un barrio marginal urbano o de un barrio del centro de la ciudad son reunidas voluntariamente o compartidas para la planificación y los servicios unificados. Las parcelas son “reubicadas” y los costes y beneficios del proyecto son repartidos equitativamente entre los propietarios. El concepto básico de reajuste de las parcelas es que todos los titulares de una zona determinada unen sus recursos de manera que el área vuelva a ser estudiada e incluya una infraestructura pública adecuada. La parte restante de las parcelas será analizada y devuelta a los propietarios originales. De este modo, las porciones reconfiguradas estarán disponibles para el desarrollo individual o colectivo con el resultado de que, posteriormente, estas parcelas tendrán un aumento de valor debido a un mejor acceso y a la mejora de los servicios de la ciudad. Después del proceso de reajuste es posible que la forma de las parcelas varíe y que esté en una ubicación ligeramente diferente, pero el objetivo final es que todos los propietarios consigan una mejora.

La Metodología de ONU-Habitat para el Reajuste Inclusivo y Participativo de Parcelas - *Methodology for Participatory Inclusive Land Readjustment (PILaR)*- se esfuerza por lograr un proceso de participación más inclusivo y participativo que apoye a las personas

en situación de pobreza y considere temas de género. El enfoque busca una pronta y consistente participación que sea realista entre las partes interesadas para alentar la idea de propiedad comunitaria en el proceso de reurbanización.

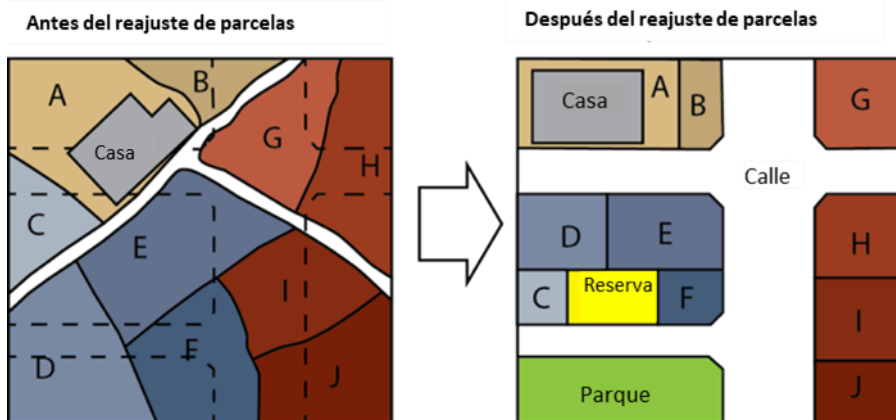


Imagen 3: Posibilidades de Cambio en la Morfología Urbana con el Reajuste de las Parcelas

Fuente: UN-Habitat (2015): PILaR handbook.

CONCLUSIONES

Es imperativo que las regulaciones de parcelas sean funcionalmente efectivas, porque no solo son la clave de los barrios sostenibles, sino que también definen tanto el derecho a la tierra como a la vivienda para la población urbana en situación de pobreza. El análisis llevado a cabo ha demostrado que la densidad y la movilidad están influidas por el tamaño de la parcela y de las manzanas. Por un lado, las parcelas más pequeñas son deseables para planificar extensiones de la ciudad, crear acceso y asequibilidad al suelo y a las instalaciones de vivienda para los más pobres y generar formas de construcción compactas que perfeccionen las zonas con altas densidades. Por otro lado, los bloques más pequeños promueven la movilidad de personas, lo que a su vez crea una ciudad viva y dinámica. Estos estándares se reflejan en los Principios de ONU-Habitat sobre planificación sostenible de barrios. Esencialmente, lo que se necesita son políticas públicas claras y efectivas en el entorno edificado con el fin de apoyar la creación de comunidades sostenibles que sean seguras, inclusivas, bien planificadas y ofrezcan igualdad de oportunidades y buenos servicios para todos.

04 DERECHOS DE DESARROLLO URBANÍSTICO

Los derechos de desarrollo urbanístico se refieren en general a los ‘derechos de emprender el desarrollo del suelo’. Además, la atribución de los derechos de desarrollo a las autoridades públicas les ayuda a obtener el bienestar social mediante la provisión de viviendas adecuadas y asequibles, de acuerdo con la Nueva Agenda Urbana (2016). Esto se puede lograr a través de la venta de derechos de desarrollo con un incentivo para que los promotores prioricen la vivienda asequible. Por ejemplo, la ciudad puede emitir derechos de desarrollo adicionales como una “bonificación de densidad” para que los promotores incluyan viviendas asequibles en sus proyectos. En los casos en que los promotores no estén interesados en proporcionar viviendas asequibles, la autoridad pública puede usar los ingresos generados por la venta de derechos de desarrollo para construir unidades asequibles en otras áreas de la ciudad. Por ejemplo, entre 1987 y 1998, la ciudad de São Paulo aprobó 857,424 m² construibles, recaudando US\$ 122,5 millones que a su vez se utilizaron para financiar la construcción de 13,000 viviendas sociales.⁷⁴

La asignación de los derechos de desarrollo debe estar vinculada a los objetivos de densificación y habitabilidad de la ciudad. Estadísticas de ONU-Habitat, extraídas de una muestra mundial,⁷⁵ indican que, si bien los derechos de desarrollo están ampliamente regulados, a menudo están poco vinculados a los objetivos del planeamiento de las ciudades. A pesar de las políticas generalizadas de densificación y compactibilidad urbana, las regulaciones que limitan el potencial de densificación deseable están vigentes en la mayoría de las ciudades. Un informe contundente sobre ciudades señala que el 85 por ciento de las ciudades tienen una o más regulaciones que limitan el tamaño de los edificios en sus áreas de expansión (ver gráfico 1). Del 85 por ciento, un 68 por ciento presentaban regulaciones de relación máxima de área para cada planta, un 59 por ciento regulaciones de altura máxima de construcción y un 57 por ciento regulaciones de desarrollo máximo de las parcelas. Es más, las ciudades a menudo regulan el coeficiente de edificabilidad - *floor to area ratios* (FAR). Por ejemplo, el promedio del coeficiente de edificabilidad (FAR) permitido en la periferia de las ciudades en una muestra global fue de 2.2, mientras que la altura máxima permitida del edificio era de 33 metros o aproximadamente de 10 plantas (ver gráfico 2).

⁷⁴ Sandroni (2011): Urban value capture in São Paulo using a two-part approach: Created land and sale of building rights.

⁷⁵ UN-Habitat (2016): The Fundamentals of Urbanization: Evidence base for Policy Making, p. 18.

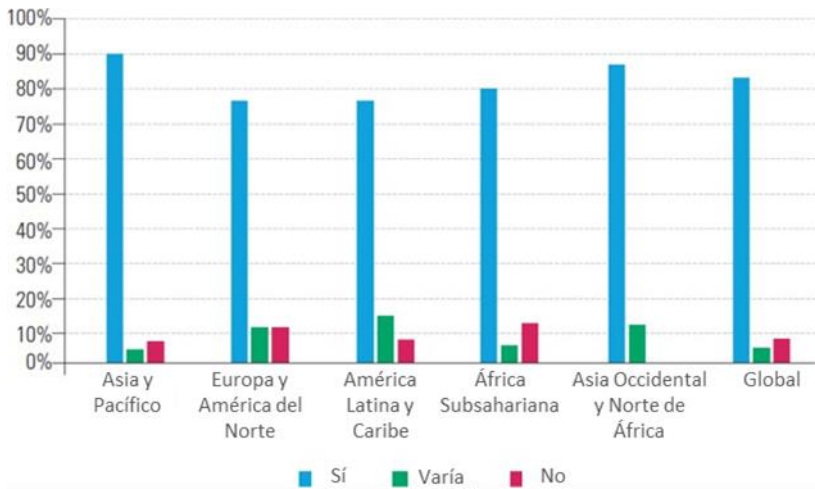


Gráfico 1: Presencia de Regulaciones para el Tamaño de la Construcción en las regiones de las Naciones Unidas.

Fuente: UN-Habitat (2016): The Fundamentals of Urbanization: Evidence base for Policy Making, p. 18.

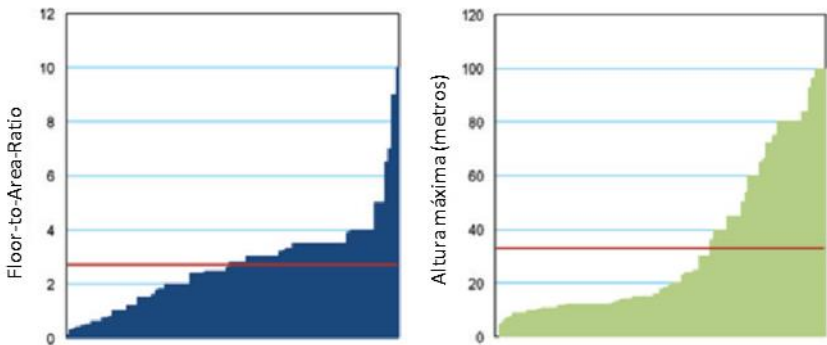


Gráfico 2: Máximo FAR permitido (izquierda) y Altura máxima (derecha) considerando una Muestra Global de Ciudades (en orden creciente de izquierda a derecha). La línea roja indica el promedio.

Fuente: UN-Habitat (2016): The Fundamentals of Urbanization: Evidence base for Policy Making, p. 19.

Otro ejemplo claro de controles de desarrollo urbanístico excesivamente restrictivos es que el 62 por ciento de todo el conjunto de las ciudades y el 72 por ciento de las ciudades

de regiones menos desarrolladas informaron que los edificios multifamiliares no eran permitidos o que lo eran solo en una pequeña parte del área, limitando claramente las oportunidades de densificación. Además, la subdivisión interna de las unidades, o sea, la adición de nuevas unidades y de nuevas plantas no estaba permitida en la mayoría de las ciudades. Las unidades no se pudieron subdividir en el 53 por ciento de los núcleos urbanos, en el 60 por ciento de los casos no se permitía agregar viviendas adicionales en las parcelas unifamiliares y en el 65 por ciento de estas ciudades tampoco se podía construir pisos adicionales.⁷⁶

A partir de estos datos se puede reconocer que en muchos casos los derechos de desarrollo tienen una naturaleza excesivamente restrictiva. Por lo tanto, ellos representan un área potencialmente mejorable en el ámbito de los marcos normativos sobre planeamiento urbanístico. La presente evaluación ha identificado tres aspectos técnicos clave que se pueden ajustar para mejorar el aspecto urbano, impulsar la densificación y financiar proyectos urbanísticos.

4B.1 ASIGNACIÓN DEL COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD O EQUIVALENTE (COMBINACIÓN DE POTENCIAL DE EDIFICACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL)

Subindicador	0	1	2	3	4
Asignación del coeficiente de edificabilidad o equivalente (combinación de potencial de edificación horizontal y vertical).	No existe ninguna regulación sobre la asignación del coeficiente de edificabilidad a solares.	Existen regulaciones sobre la asignación del coeficiente de edificabilidad, pero permiten una gran discrecionalidad.	Existen regulaciones sobre el coeficiente de edificabilidad y asignan diferentes potenciales de edificación con algunos criterios para limitar la discrecionalidad.	Existen regulaciones sobre el coeficiente de edificabilidad y asignan diferentes potenciales de edificabilidad mediante criterios específicos que limitan la discrecionalidad.	Las regulaciones sobre la atribución del coeficiente de edificabilidad existen y se basan en criterios objetivos tales como infraestructura existente/planeada, salud y seguridad, clima, medio ambiente, sitios históricos, etc., con discrecionalidad limitada.

El “potencial de edificación” en este caso se refiere a la capacidad de desarrollar una parcela, incluida la extensión sobre la que puede construirse y la gama de usos del suelo a la que puede dar cabida. El potencial de edificación es una combinación proporcionada entre la cobertura de la parcela en la planta baja y el desarrollo vertical (altura del

⁷⁶ UN-Habitat (2016): The Fundamentals of Urbanization: Evidence base for Policy Making, p. 19.

edificio). A menudo este se calcula como el coeficiente de edificabilidad -*Floor Area Ratio (FAR)*-, también conocido como índice de superficie -*floor space index*.

Las autoridades públicas deben dar a cada parcela un potencial edificatorio de la manera más transparente y menos discrecional. A la hora de tomar decisiones relativas al establecimiento del coeficiente de edificabilidad, la extensión de las parcelas, los límites de altura y otras restricciones, la autoridad pública debe actuar con la máxima transparencia. La asignación del coeficiente de edificabilidad entre los barrios urbanos debe estar respaldada por objetivos claros, sustentada con necesidades genuinas y, en ausencia de razones válidas, no debe ser excesivamente restrictiva. Estas razones podrían incluir la preservación de las tierras agrícolas, la protección de áreas históricamente significativas y la prevención de desastres. Por ejemplo, mientras que la fomentación de la densidad puede hacer necesario asignar un alto potencial de edificación en una zona, la necesidad de proteger las zonas ecológicamente sensibles puede hacer que se requiera un menor potencial de edificación en otra zona.

Los derechos de desarrollo como el coeficiente de edificabilidad pueden ser utilizados por las autoridades públicas para generar ingresos. El ordenamiento jurídico a menudo restringe el derecho de propiedad de un propietario a un coeficiente de edificabilidad básico que puede ser -o no ser- diferente del máximo que el área puede asumir. Esto significa que cuando un propietario desea realizar un mayor aprovechamiento de ese suelo, tiene que pagar por el derecho a hacerlo. Así, un coeficiente de edificabilidad incrementado de 1,0 a 1,2 permitiría a los propietarios de suelos aumentar la superficie de sus edificios en un 20% y la autoridad local podría cobrar al propietario por el aumento de la superficie. Por ejemplo, Mumbai recibió ingresos adicionales al aumentar los coeficientes de edificabilidad de 1.0 a 1.3 con el requisito de que los constructores compraran el 0.3 adicional al gobierno.⁷⁷ De manera similar, la ciudad de São Paulo ha recaudado ingresos sustanciales a través de la venta de Certificados de Bonos Potenciales Adicionales de Edificación -*Certificates of Additional Construction Potential Bonds (CEPACs)*-, que otorgan al portador derechos adicionales de edificación tales como mayores coeficientes de edificabilidad y la posibilidad de cambiar los usos de la parcela.⁷⁸

Sin embargo, no debe existir una discrepancia en la asignación de derechos de edificación verticales para las parcelas que se encuentran en el mismo lugar y presentan una topografía similar. Por ejemplo, dos parcelas en una zona que ha sido destinada a actividades comerciales deberían tener el mismo potencial de edificación para evitar la discriminación entre los propietarios y en los casos en que haya razones para asignar diferentes potenciales de edificación a estas parcelas, la autoridad pública debe justificar abiertamente su decisión. De hecho, si las parcelas no pueden tener el mismo potencial de edificación es necesario compensar a los propietarios desventajados. La compensación puede adoptar la

⁷⁷ Walters (2016).

⁷⁸ Sandroni, Paolo (2011): "Recent experience with land value capture in São Paulo, Brazil." *Land Lines* 23(3):14-19.

forma de derechos de desarrollo transferibles y esto ocurre cuando el constructor al que se ha limitado la posibilidad de edificar en una zona, obtiene el derecho a construir en otra. El hecho de que no se aborden las disparidades en el potencial de edificación a menudo conduce a la discordia entre los propietarios de suelos que se sienten injustamente afectados. En Río de Janeiro, por ejemplo, aunque la designación de áreas como zonas de protección cultural/histórica/medioambiental (“protección APAC”) no haya *per se* devaluado el suelo, esta afectó el valor potencial de dichas parcelas cuando fueron convertidas para un uso más intensivo. Estas medidas, aunque claramente bien intencionadas, han dado lugar a protestas por parte de los propietarios del suelo.⁷⁹

4B.2 UTILIZACIÓN DEL COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD O EQUIVALENTE

Subindicador	0	1	2	3	4
Utilización del coeficiente de edificabilidad o equivalente (combinación de potencial de edificabilidad horizontal y vertical).	El derecho de propiedad da el derecho a construir (no se requiere licencia).	El uso de los derechos de desarrollo verticales está condicionado a una licencia de construcción y a una tasa administrativa.	El uso de los derechos de desarrollo verticales está condicionado a una licencia de construcción y la tasa es proporcional a los volúmenes construidos.	Los derechos de desarrollo verticales para volúmenes de construcción deben adquirirse y pagarse antes de que se conceda la licencia de edificación.	Los derechos de desarrollo verticales deben adquirirse y pagarse antes de que se conceda la licencia de construcción. Los volúmenes de construcción pueden ser comprados y/o recibidos de la municipalidad como compensación por otras transacciones de terrenos. Los derechos no utilizados pueden ser vendidos/usados en cualquier otro lugar de la ciudad.

Para que los derechos de desarrollo urbanístico existan, debe haber algún tipo de marco regulador que los vincule con las normas de planificación. Por ejemplo, debe haber reglas de zonificación que restrinjan los cambios en el uso del suelo de modo que, si un propietario tiene la intención de cambiar su uso actual, debe adquirir el derecho a hacerlo. Del mismo modo, las normas de zonificación y las restricciones de altura tienen la capacidad de regular la densidad de un área y, como tal, cualquier densidad adicional debe ser adquirida. Para que el uso del coeficiente de edificabilidad funcione, el derecho a la propiedad debe estar separado del derecho a la construcción y los derechos de desarrollo urbanístico deben ser conferidos a las autoridades públicas.

Separación del derecho de propiedad del derecho de edificación: la propiedad privada del suelo a suele ir acompañada de un conjunto de derechos, entre los que se incluye el derecho

⁷⁹ Smolka (2013).

a construir, subdividir o emprender otras formas de desarrollo del suelo. Sin embargo, las leyes de la mayoría de los países imponen restricciones a la gama de actividades que pueden realizarse en el suelo, incluso cuando esto es de propiedad privada. Estas restricciones se presentan en forma de control de la edificación, que es la regulación pública de la construcción a través de alguna forma de consentimiento o autorización. En este sentido, mientras que los propietarios se reservan el derecho de propiedad (o posesión) no tienen derecho a la edificabilidad (derechos de desarrollo urbanístico). Como tal, existe una separación entre el derecho a la propiedad del suelo y el derecho a la edificación sobre el mismo. Esta separación es importante, dado que es una de las formas en que las autoridades públicas regulan la ubicación, el tipo y la intensidad de la edificación bajo sus jurisdicciones.

La atribución de los derechos de desarrollo a las autoridades públicas: el marco jurídico que rige los derechos de desarrollo debería conferirlos a las autoridades públicas. Así, los cambios en el uso del suelo y el aumento de la densidad de población tendrían que ser aprobados por las autoridades públicas. Por ejemplo, el derecho a aumentar de 1,0 a 1,2 la proporción permitida de superficie construida para una zona determinada (a menudo denominada coeficiente de edificabilidad), se adquiriría de las autoridades locales. En consecuencia, estas podrán tener la facultad de aprobar o rechazar dicha solicitud.

La concesión de derechos de desarrollo urbanístico por parte de las autoridades públicas es una herramienta de planificación muy valiosa. Mediante la regulación del uso y la densidad del suelo en zonas específicas, la autoridad local puede planificar el área bajo su jurisdicción. Asimismo, la autoridad local puede regular el derecho a edificar el suelo en áreas ecológicamente sensibles fijando el coeficiente de edificabilidad en un mínimo. Finalmente, la autoridad puede promover la densificación de una zona eliminando las restricciones de altura o aumentando el número total de pisos edificables permitidos en esa zona. Por ejemplo, en la ciudad de Curitiba, Brasil, se han concedido coeficientes de edificabilidad más altos en algunos segmentos de la ciudad como medio para promover carriles exclusivos para autobuses de alta velocidad.⁸⁰

Los derechos de desarrollo vertical conllevan el permiso de añadir derechos para construir más pisos en los edificios más altos, lo que puede ayudar a conseguir densidad en los centros de las ciudades. La ciudad puede vender derechos adicionales para construir más plantas a mayores densidades, especialmente en puntos designados para su crecimiento. El aumento de la altura del edificio aumenta la densidad de edificación de una parcela y, a su vez, aumenta el valor del suelo, por lo que entran en juego la financiación pública basada en el suelo y la equidistribución del valor del suelo (véase Financiación pública basada en el suelo, 6b.2).

⁸⁰ Smolka (2013).

4B.3 ESTRUCTURA URBANA (COBERTURA DE TERRENOS Y RETRANQUEOS)

Subindicador	0	1	2	3	4
Estructura urbana (Cobertura de terrenos y retranqueos).	No existen regulaciones.	Existen regulaciones sobre la cobertura de terrenos y retranqueos, pero no aseguran una forma urbana segura con densidades apropiadas y fachadas de edificios continuas y dinámicas para una ciudad compacta, viva y transitable.	Existen regulaciones sobre la cobertura de terrenos y retranqueos que garantizan la seguridad, pero no garantizan las densidades adecuadas ni permiten que las fachadas de los edificios sean continuas y dinámicas para lograr una ciudad compacta, viva y transitable.	Existen regulaciones sobre la cobertura de terrenos y retranqueos que garantizan la seguridad, la salud y las densidades adecuadas, pero no permiten que las fachadas de los edificios sean continuas y dinámicas para lograr una ciudad compacta, viva y transitable.	Existen regulaciones sobre cobertura de terrenos y retranqueos que aseguran una forma urbana segura, saludable y densa con fachadas de edificios continuas y dinámicas para una ciudad compacta, viva y transitable.

Las reglas de “huella” o de “cobertura de parcela” dictan en qué proporción y área de una parcela determinada se puede construir. Los requisitos de cobertura de parcela son otras formas de control de la edificación que, cuando se adquieren, dan lugar a “derechos de desarrollo”. La densidad puede ser planificada y manejada a través de un sistema de regulaciones que lleve a una elevada cobertura de parcela, derechos de desarrollo vertical y zonificación para barrios de uso mixto. Estos objetivos de política pública son alcanzables con un sistema sólido de gestión de los derechos de desarrollo. Nuestra evaluación aboga por requisitos de alta cobertura de parcela en áreas urbanas para promover la densidad al mismo tiempo que se mantiene el espacio para calles y otros espacios públicos. Esto se relaciona con la provisión de infraestructuras para servicios públicos, como redes de transporte público, más manejables en asentamientos urbanos densos.

La regulación de los derechos de desarrollo puede tener un impacto significativo en la dinámica de las calles y en el tránsito mediante la gestión de la distancia entre los edificios y las calles (frecuentemente llamada retranqueo), lo que afecta a la cobertura de parcela y a la densidad de edificación. Por tanto, la regulación debería desarrollarse claramente para apoyar a los objetivos de política pública en estas áreas. Los retranqueos son un control de diseño que requiere que los edificios retrocedan desde el borde de la parcela, ya sea en la parte delantera, trasera o lateral. Los requisitos de retranqueo y las distancias entre edificios son un impedimento para la continuidad de las fachadas de las calles; algo que

suele favorecer una ciudad compacta y transitable. De hecho, los retranqueos caracterizan a una ciudad dependiente del automóvil, porque determinan la forma en que se regula el espacio entre calles y edificios con el fin de dejar plazas para coches. Además, los retranqueos obstaculizan marcos normativos de planificación sostenible y la aplicación de la agenda para ciudades compactas.

CONCLUSIONES

Los derechos de desarrollo urbanístico son una herramienta importante para desarrollar una ciudad sostenible y asequible, especialmente cuando se consideran y priorizan objetivos de planificación urbana como la habitabilidad y la transitabilidad. En efecto, estos pueden contribuir a prevenir la expansión urbana, la segregación y la dependencia del automóvil. Debido a que los controles de urbanización suponen un aumento de los costes para el público en términos de necesidades de infraestructura y servicios, la concesión de derechos de desarrollo suele ir acompañada de un cargo o tasa. Dichos cargos únicos pueden simplemente ser tasas variables de acuerdo con los derechos asignados en una parcela específica. Sin embargo, es también posible que estos sean más complejos, dado que pueden implicar derechos negociables entre parcelas, o incluso entre áreas de una ciudad. Otra opción es que los derechos de desarrollo se concedan a cambio de la prestación de servicios o de infraestructuras.⁸¹ El financiamiento de la administración de los derechos de desarrollo urbanístico y/o la organización y gestión de un programa para la venta de derechos de desarrollo transferibles requieren una fuerte capacidad y transparencia de los mecanismos y procesos para que estos tengan éxito. Además, los derechos de desarrollo deben ser gestionados equitativamente para dar oportunidades de desarrollo a todos los barrios y a todos los niveles de ingresos.

⁸¹ UN-Habitat (2016): The Fundamentals of Urbanization: Evidence base for Policy Making, p. 20.

05 CÓDIGOS DE EDIFICACIÓN

Unas normas adecuadas de planificación y edificación son un requisito previo para el suministro, el diseño, la producción y la gestión de viviendas asequibles, seguras, resilientes y energéticamente eficientes. La normativa de construcción y uso del suelo puede reducir los riesgos en las ciudades, incluyendo el riesgo de (i) incidentes súbitos y de gran envergadura y el riesgo de (ii) incidentes más contenidos pero también mortales, como incendios o derrumbes de edificios.⁸²

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres fue adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de ONU en 2015, siendo el primer acuerdo importante para la agenda de desarrollo post-2015. Este marco establece prioridades de acción, entre ellas la “Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo”. Esto implica una evaluación de la capacidad para gestionar el riesgo de desastres y de los incentivos para cumplir con las leyes y regulaciones que mejoran la seguridad, incluyendo el uso del suelo, la planificación urbana, los códigos de edificación, la gestión del medio ambiente y los recursos, así como las normas de salud y seguridad. El Marco también identificó la “Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia”, que fomenta la revisión de los códigos y normas de edificación existentes o la elaboración de nuevos códigos y normas de edificación y las prácticas de rehabilitación y reconstrucción a nivel nacional o local.⁸³

Los códigos y reglamentos de edificación deben ser relevantes a nivel local y ser adaptables a países con diferentes climas, precipitaciones y temperaturas. Así, unas normas adecuadas de seguridad en la edificación deben adaptarse a las necesidades locales, según el perfil de riesgo, la cultura de la edificación, la disponibilidad de materiales, el equipo y los niveles de ingresos.⁸⁴

En los casos en que las regulaciones son desconocidas, inaplicables o desproporcionadas, la mayoría de la gente tiende a ignorarlas, especialmente las poblaciones en situación de pobreza. En consecuencia, es necesario un proceso abierto y participativo con representación de todos los grupos interesados pertinentes para generar un consenso sobre los riesgos y costes aceptables para el funcionamiento del edificio. Todas las partes interesadas deben aceptar los mecanismos específicos de aplicación y cumplimiento como legítimos y justos. El cumplimiento de estos requisitos implica la consulta y participación

⁸² World Bank Group (2015): Building Regulation for Resilience: Managing Risk for Safer Cities.

⁸³ United Nations General Assembly (2015): Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

⁸⁴ UN-Habitat (2014): Sustainable Building Design for Tropical Climates: Principles and Applications for East Africa.

efectivas de las partes interesadas (proceso de revisión pública, discusiones en grupos focales).

La provisión de suelo seguro es también un paso importante para controlar los desastres y el riesgo crónico en las zonas urbanizadas. A falta de sistemas eficaces, las ciudades de los países en desarrollo se han expandido rápidamente hacia territorios peligrosos que carecen de un título de propiedad válido o de la infraestructura necesaria.⁸⁵ Por lo tanto, el marco jurídico de la planificación requiere mecanismos de regulación que permitan a las personas en situación de pobreza de las zonas urbanas acceder a tierras seguras y a la seguridad de la tenencia (tanto para negocios como para la vivienda) de una manera asequible.

Por ejemplo, las autoridades pueden hacer referencia a los mapas de las zonas de riesgo en el código de edificación. Estos mapas diferencian los requisitos de los edificios en proporción a las previsiones de peligro. Por lo tanto, el marco normativo puede contemplar usos alternativos para ocupar zonas de riesgo (por ejemplo, parques agrícolas urbanos o áreas de recreación), con el fin de minimizar nuevos riesgos de exposición y asentamientos informales.

Los códigos de edificación también deben considerar prácticas de construcción tales como la construcción progresiva; el proceso gradual a través del cual los propietarios-construtores añaden o mejoran los componentes de la construcción a medida que se dispone de fondos, tiempo o materiales. La construcción progresiva es una práctica informal muy extendida que rara vez se reconoce en los códigos de edificación formales, lo que amplía la brecha entre los sectores de la construcción formal e informal.

Asimismo, es de gran importancia aliviar la excesiva carga que suponen los procedimientos de obtención de permisos de edificación de los gobiernos locales y reducir la discrecionalidad arbitraria en la planificación y la aprobación de permisos de edificación. Esto podría incluir la mejora de los sistemas de información y comunicación para la gestión de riesgos, la certificación de los profesionales de la construcción, la acreditación privada de terceros para proporcionar revisión e inspección, y el uso de mecanismos de seguros para aumentar el control de los edificios.

En esta sección se evalúan los siguientes aspectos técnicos de los códigos de edificación: la antigüedad del código de edificación, la uniformidad o diferenciación de la aplicación, la utilización de materiales de construcción locales, las medidas de eficiencia de recursos y la consideración de opciones de bajo coste.

⁸⁵ World Bank Group (2013): Good Practices for Construction Regulation Enforcement Reform.

5B.1 ANTIGÜEDAD DEL CÓDIGO DE EDIFICACIÓN

Subindicador	0	1	2	3	4
Antigüedad del código de edificación.	No existe ningún código de edificación.	30-50 años.	20-30 años.	10-20 años.	0-10 años.

Los códigos de edificación deben ser revisados periódicamente para que sean efectivos en la entrega de viviendas seguras y resilientes. Los documentos del código de edificación deben estar sujetos a revisión y actualización de forma regular (ciclo de 3 a 5 años) para incorporar nuevos conocimientos relacionados con la experiencia de edificación en tema de materiales y prácticas de construcción. Por ejemplo, el código de edificación de la ciudad de Nueva York ha respondido a los desastres en la ciudad con mejoras en su código.



Imagen 4: Incendios y su Respuesta Regulatoria en la Ciudad de Nueva York [1776-2000].

Fuente: World Bank Group (2015).

El código de edificación también debe tener en cuenta los nuevos riesgos emergentes y la evolución de los niveles de ingresos. Además es necesario, para fortalecer la aplicación del código de edificación, establecer mecanismos de revisión de planes, inspección de espacios y permisos a nivel local.

5B.2 UNIFORMIDAD O DIFERENCIACIÓN DE LA APLICACIÓN

Subindicador	0	1	2	3	4
Uniformidad o diferenciación de la aplicación.	No existen normas de edificación a nivel nacional o local.	El código nacional de edificación establece normas para todo el país. No es posible la adaptación local.	No existe un código nacional de edificación ni una normativa rectora. Los municipios adoptan sus propias normas de edificación.	La normativa nacional establece principios generales y se adoptan códigos de edificación locales.	Las jurisdicciones locales adoptan un código de edificación basado en un modelo nacional.

Dado que el ámbito municipal es clave para la aplicación y el cumplimiento de la normativa de edificación, la autoridad local debe basarse firmemente en la legislación nacional que define la función pública en la protección de la salud pública, la seguridad y el bienestar en el entorno de la edificación. Además, es recomendable que la legislación nacional delinee las funciones y responsabilidades de las entidades gubernamentales subordinadas y delegue la autoridad reguladora a las instancias gubernamentales apropiadas. Asimismo, es preciso contar con una legislación nacional coherente y complementaria para establecer el marco jurídico en el que puedan implementarse las normas de edificación.

Hay una necesidad masiva de apoyar la introducción de códigos de edificación aplicables localmente, inclusive la adaptación de los códigos-modelo nacionales. Esto permitiría establecer la capacidad de desarrollar, adaptar y actualizar los estándares apropiados de edificación a través de procesos participativos y transparentes a nivel nacional.

En la etapa del proceso de elaboración del código de edificación, debe preverse la participación abierta de todas las partes interesadas (profesionales de la construcción, promotores, representantes del sector financiero y de servicios sociales), de modo que el código de edificación tenga en cuenta e incluya todas las prácticas de edificación.

5B.3 UTILIZACIÓN DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN LOCALES

Subindicador	0	1	2	3	4
Utilización de materiales de construcción locales.	No existen normas de edificación a nivel nacional o local.	Las construcciones y materiales de construcción locales/tradicionales están explícitamente prohibidas en el código de edificación.	Las construcciones requieren materiales de construcción que no están disponibles localmente, difíciles de encontrar, caros, etc., incluso para viviendas pequeñas o de bajo coste.	Hay una amplia gama de materiales de construcción aceptables. Se permite el uso de materiales y construcción disponibles localmente. Existe un conjunto especial de reglas para viviendas de bajo coste (menos de 20 metros cuadrados y no más de 2 pisos) con estándares mínimos/básicos.	Se permite y fomenta el uso de materiales disponibles localmente y de técnicas de construcción tradicionales a través de incentivos (materiales subvencionados, aprobación rápida, tipología de vivienda, etc.).

El código de edificación debe permitir y fomentar el uso de materiales y técnicas de construcción disponibles localmente. La indebida transposición de códigos de los países desarrollados aumenta a menudo la dependencia de los países en desarrollo hacia los materiales de construcción industrializados y las técnicas de diseño importados. Dichos códigos generan altos costes de cumplimiento, empujando la edificación hacia el sector informal. Así, las normas de edificación severas e inalcanzables han sido un obstáculo importante para ampliar el cumplimiento de la normativa. Los códigos de edificación deben reflejar la realidad social y las posibilidades materiales de la sociedad en la que se van a aplicar.

En efecto, los códigos de edificación transpuestos de los países desarrollados a los que están en vías de desarrollo a menudo mencionan estándares técnicos para un abanico limitado de materiales y métodos de edificación. Así, dichas transposiciones pueden empeorar medidas de salud y seguridad en materia de edificación en los países en vías de desarrollo haciéndolos aún más vulnerables al sector informal. Es fundamental entonces desarrollar un código de edificación adecuado a las condiciones locales, sociales y económicas que facilite el uso seguro de materiales y prácticas de construcción locales.

También debe destacarse la importancia de los requisitos para la cualificación profesional y las licencias. Estos se basan en la práctica profesional en el mundo desarrollado y no implican el conocimiento de la edificación local relevante. En consecuencia, es preciso

tener directrices para mejorar la resiliencia de las formas tradicionales de construcción.

5B.4 MEDIDAS DE EFICIENCIA DE RECURSOS

Subindicador	0	1	2	3	4
Medidas de eficiencia de recursos (agua, tierra, energía, materiales y residuos).	No existen normas de edificación a nivel nacional o local.	Las normas de edificación no contemplan medidas de eficiencia de recursos.	Las construcciones requieren medidas de eficiencia de recursos que no están disponibles localmente, son difíciles de encontrar, costosas, etc.	El uso de medidas de eficiencia de recursos es obligatorio.	El uso de medidas de eficiencia de recursos es obligatorio y se fomenta mediante incentivos (materiales subvencionados, aprobación rápida, tipología de vivienda prevista, etc.).

El uso de una construcción eficiente en cuanto a recursos debe ser obligatorio y fomentado. A este propósito, conviene señalar el impacto de los códigos de edificación en las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la construcción y el mantenimiento de los edificios, dado que alrededor del 40% de las materias primas y de la energía producidas en todo el mundo se utilizan en el sector de la construcción y que la industria del cemento es responsable, por sí sola, del 25% de las emisiones mundiales anuales de CO² procedentes de combustibles fósiles.⁸⁶ La adopción de un código de edificación energéticamente eficiente no sólo reducirá la demanda de energía de los edificios y la huella de carbono de la ciudad, sino que también supondrá un importante ahorro económico en términos de importación de combustible y gastos en servicios públicos para los residentes. El uso de medidas de uso eficiente de los recursos en la construcción de edificios a menudo se denomina “práctica de construcción verde” -*green building practice*-, ya que el objetivo es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante el uso de materiales de construcción y diseño sostenibles.

ONU-Habitat recomienda los siguientes métodos para incorporar la eficiencia energética y de recursos en los códigos de edificación:⁸⁷

- Un diseño respetuoso con el medio ambiente que incorpore conceptos y normativas de edificación ecológica (diseño de edificación pasiva según la zona climática);
- El uso de materiales de construcción sostenibles y adaptados al clima;
- El uso de electrodomésticos eficientes energéticamente, como el uso obligatorio de sistemas solares para el calentamiento del agua residencial, la

⁸⁶ UN-Habitat (2015). “Sustainable Building Design for Tropical Climates”.

⁸⁷ [trad.] UN-Habitat (2016). “Mainstreaming Energy and Resource Efficiency into the Built Environment”.

iluminación, el aire acondicionado y la ventilación, y sistemas integrados de calefacción, ventilación y aire acondicionado;

- Eficiencia del agua: recogida de agua de lluvia, reutilización y reciclaje del agua;
- Energías renovables (es decir, solar, eólica, geotérmica, energía generada por residuos);
- Planificación del lugar: separación y tratamiento de aguas residuales; gestión de residuos; suelo/vegetación y paisajismo; drenaje, trazado urbano y orientación de las calles; prevención de la erosión, etc.;
- Certificación energética de edificios; y
- Procedimientos de inspección de edificios y sanciones por incumplimiento.

Para que la aplicación de medidas de eficiencia de recursos en el código de edificación dé buenos resultados, los permisos de edificación deben exigir medidas ambientales y el uso de materiales de construcción sostenibles y locales, acompañados de un enfoque multifacético para formar a arquitectos, ingenieros y otros profesionales de la construcción en el diseño de edificios sostenibles. Esto puede lograrse integrando el diseño pasivo de edificios en el plan de estudios de las universidades, asignando recursos regulatorios para maximizar la reducción de riesgos e incentivando al sector privado para que amplíe sus recursos técnicos para la implementación de códigos de edificación, tanto en materiales de construcción como en mano de obra técnica disponible para funciones de revisión e inspección.

Además, es necesario revisar la política de vivienda (específica del clima) de cada país para incluir medidas de eficiencia energética. Los arquitectos, planificadores y legisladores de códigos de edificación en países en vías de desarrollo deben dejar de imitar la arquitectura de los países desarrollados. Cuando los códigos de edificación se especifican a nivel local, los códigos de construcción verde se vuelven asequibles para todos y, por lo tanto, adecuadamente incentivados.

5B.5 CONSIDERACIÓN DE OPCIONES DE BAJO COSTE PARA VIVIENDAS PEQUEÑAS O DE BAJO COSTE

Subindicador	0	1	2	3	4
Consideración de opciones de bajo coste para viviendas pequeñas o de bajo coste.	No existen normas de edificación a nivel nacional o local.	Las normas de edificación no contemplan opciones de bajo coste.	Las construcciones con ciertos materiales de construcción están explícitamente prohibidas (madera, barro, tierra, chapa ondulada, etc.) incluso para viviendas pequeñas o de bajo coste.	Se tienen en cuenta las opciones de bajo coste: existe un conjunto especial de reglas para viviendas de bajo coste (menos de 20 metros cuadrados y no más de 2 pisos) con estándares mínimos/básicos.	Se permiten y fomentan las opciones de bajo coste (materiales subsidiados, aprobación rápida, tipología de vivienda prevista, etc.).

Se debe prestar especial atención a la vivienda de bajo coste, estableciendo estándares diferenciados para la vivienda asequible pequeña, de bajo coste y de baja altura. El cumplimiento de normas de edificación inalcanzables es especialmente costoso para las personas con una situación económica vulnerable. El proceso de diseño y adopción de normas de edificación apropiadas ha sido con frecuencia una directiva impuesta desde las altas esferas que no consulta suficientemente a las partes interesadas y estas incluyen tanto a los profesionales de la construcción privada como a las comunidades locales.

Por ende, esto ha llevado a muchos países a tomar prestadas algunas normas inalcanzables del extranjero, generalmente de países desarrollados del hemisferio norte. En efecto, los códigos de edificación de los países desarrollados a menudo han puesto el listón demasiado alto, creando una dependencia de los materiales de construcción importados y sofocando al mismo tiempo la innovación local. El cumplimiento de los códigos puede aumentar relativamente los costes de construcción. Así, la simple transferencia de documentos de sistemas regulatorios consolidados sin la debida adaptación a los factores culturales y económicos locales que inciden en el cumplimiento, ha ocasionado una deficiencia crítica en la implementación.

CONCLUSIONES

La puesta en práctica de un código de edificación es necesaria, pero es igualmente importante establecer organizaciones, mecanismos regulatorios e instituciones que son esenciales para lograr construcciones conformes y seguras. Se considera que dichos organismos relegan responsabilidades y funciones institucionales, como la formación para las profesiones de la construcción, los procesos de certificación para contratistas y

promotores, los seguros de propiedad y los seguros de responsabilidad profesional para los profesionales de la construcción. Un marco jurídico eficaz puede crear la capacidad institucional para hacer frente a peligros cotidianos como incendios, derrumbes de edificios, epidemias y condiciones de vida insalubres. El supuesto marco jurídico también puede definir la impartición de programas educativos y de capacitación, que se basarán en prácticas de cumplimiento de códigos para todos los sectores de la construcción.

Un factor crítico que obliga a muchos habitantes de las zonas urbanas a recurrir al sector informal es la extrema escasez de tierras, que hace que los precios sean inasequibles (la tierra se encuentra bajo presión como resultado del aumento de la demanda y la especulación). Por lo tanto, las disposiciones del código de edificación deben establecer un equilibrio entre los costes de las regulaciones y la capacidad económica de las personas. Esto implica, además, considerar materiales de construcción locales, eficientes en cuanto a recursos y de bajo coste para que haya opciones de vivienda pequeñas y económicas.

Una mejora en el cumplimiento del código de edificación supondría un mayor compromiso hacia las reformas de política pública y gestión del suelo.

06

FINANCIACIÓN PÚBLICA BASADA EN EL SUELO

A lo largo de los años, se ha ido prestando cada vez más atención al papel de la economía en la planificación y el desarrollo urbanos. En particular, el suelo ha surgido como uno de los principales recursos financieros que conducen al concepto de “financiación basada en el suelo” -*land-based finance* (LBF).⁸⁸ Por definición, la financiación pública basada en el suelo se refiere a las diversas formas en que el suelo y el desarrollo de la vivienda se utilizan para recaudar ingresos para las autoridades locales u otras entidades públicas. Tal técnica se basa en el aprovechamiento del valor del suelo (y de otras instalaciones en el suelo) para asegurar la distribución justa y equitativa de los aumentos de valor entre los propietarios y el público.⁸⁹ Aplicada eficazmente, la financiación pública basada en el suelo tiene el potencial de generar suficientes ingresos para apoyar y sostener el desarrollo urbano, así como para contribuir a cambios socioeconómicos positivos en la sociedad.⁹⁰

La financiación pública basada en el suelo es un conjunto flexible de instrumentos que pueden adaptarse a una variedad de contextos institucionales y culturales. Su objetivo es aumentar la disponibilidad de recursos para el desarrollo local. La mejora de las finanzas locales y la capacidad de perfeccionar infraestructura local y prestación de servicios pueden tener beneficios sociales y económicos de gran alcance. Además, la financiación pública basada en el suelo suele causar menos impactos negativos en la inversión privada que otros tipos de mecanismos de ingresos.

La financiación pública basada en el suelo tiene varias ventajas en comparación con otras fuentes de financiación. En primer lugar, el suelo es inamovible y, si bien esto parece ser un punto obvio, tiene efectos profundos en la puesta en práctica de la financiación pública basada en el suelo. Algunas formas de impuestos, como el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre la venta al por menor, pueden influir en las decisiones personales sobre el lugar en el que se vive, se comercia o se trabaja. Sin embargo, un impuesto basado en el suelo puede influir en quién es el propietario del suelo o en la forma en que se utiliza, pero no tendrá ningún efecto en su ubicación. En segundo lugar, el suelo es visible. Esto significa que el propietario se conoce o puede ser identificado.⁹¹ Con una base impositiva

⁸⁸ Walters (2016).

⁸⁹ Tong (2015).

⁹⁰ UK Aid (2015).

⁹¹ Esto significa que se debe tener un catastro efectivo para asegurar que los propietarios sean rápidamente identificados y que el valor del suelo sea determinable.

nítida, la evasión fiscal resulta relativamente difícil. En tercer lugar, el uso de la financiación pública basada en el suelo por parte de las autoridades locales reduce su dependencia excesiva de las transferencias intergubernamentales. Esto puede traducirse en una mayor autonomía de los gobiernos locales y en la adaptación de los planes de desarrollo a las circunstancias locales.⁹²Es importante destacar que una eficiente financiación pública basada en el suelo contribuye a una planificación y un desarrollo urbanos eficaces mediante la promoción de la densificación, la reducción de la especulación del suelo y la expansión urbana. Para ello, la financiación pública basada en el suelo introduce impuestos sobre el suelo, lo que significa que los propietarios deben desarrollarlo para poder pagar. El efecto de esta medida es la promoción del “más alto y mejor” uso del suelo. Por último, la financiación pública basada en el suelo tiende a promover la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades locales.

Para que los diferentes tipos de técnicas de financiación pública basada en el suelo sean eficaces, deben darse varias condiciones previas, que incluirán la siguiente evaluación de los aspectos técnicos. Primero, se precisa un catastro adecuado. En segundo lugar, las técnicas de financiación pública basada en el suelo deben utilizarse de manera que beneficien no sólo a los propietarios de suelos, sino también al público en general, siendo así una forma de compartir el valor del suelo. En tercer lugar, hay que exigir a los promotores que contribuyan a la financiación municipal mediante exacciones, tasas o contribuciones. Finalmente, el impuesto sobre la propiedad, que es la principal forma de financiación pública basada en el suelo, debe estar plenamente establecido para que se aprovechen sus beneficios.

6B.1 CATASTRO

Subindicador	0	1	2	3	4
Catastro.	No existe catastro.	El catastro no está actualizado (más de 20 años) y no cubre áreas informales.	El catastro no está actualizado (más de 10 años) y no cubre áreas informales.	El catastro está relativamente actualizado (menos de 10 años), pero no cubre áreas informales y no está bien coordinado con los impuestos sobre el suelo.	El catastro está actualizado (menos de 5 años de antigüedad), cubre áreas informales y está a disposición del público y bien coordinado con los impuestos sobre el suelo.

El valor del suelo se refiere a los procesos de valoración y fiscalidad de terrenos y fincas. Estos sistemas de valoración y fiscalidad varían en todo el mundo. En los países

⁹² Ruiz and Vallejo (2010).

desarrollados, el valor se refiere normalmente al precio que los compradores y vendedores bien informados de una propiedad podrían probablemente decidir cuando esta se pueda adquirir.⁹³ Esto significa que el valor no es un hecho, sino una estimación del precio que posiblemente se pagará por el suelo y la propiedad en un momento dado, y que depende del tipo de transacción, de los motivos y de los intereses de las partes involucradas.⁹⁴ Los valores estimados pueden utilizarse para determinar la tributación y, en consecuencia, para la financiación de los servicios públicos.⁹⁵

Un sistema eficaz de valoración del suelo y de fiscalidad requiere un sistema catastral fiable. Por ejemplo, de acuerdo con el enfoque FFP (véase el subindicador 1b.1), la función de valoración y fiscalidad necesita un mapa con los números catastrales de parcelas y propiedades individuales.⁹⁶ La valoración no necesita ninguna medida, ni la identificación exacta de los límites, pero la escala del mapeo debe ser suficiente para identificar los objetos presentes en el terreno y para el cálculo de su área.⁹⁷ Así, resulta también beneficioso el uso de imágenes aéreas o de satélite a efectos de valoración, ya que combina los objetos jurídicos, es decir, las unidades de espacio, con objetos físicos como la topografía, los edificios y los acuerdos sobre el uso del suelo.⁹⁸

El éxito de la financiación pública basada en el suelo depende en gran medida de un catastro bien gestionado y actualizado. Un catastro es un inventario de todas las parcelas e incluye toda la información necesaria para determinar el valor de la propiedad a efectos fiscales. Por lo tanto, un catastro debe primeramente capturar todas las parcelas de suelo, incluyendo las áreas informales. Si bien se ha argumentado que la inclusión de las áreas informales en el sistema tributario puede ser un esfuerzo costoso e infructuoso, algunos han afirmado que si los asentamientos informales se incluyeran en el sistema de impuestos sobre la propiedad, muchos de los residentes pagarían el impuesto voluntariamente.⁹⁹ Este caso se daría especialmente si el gobierno estableciera un proceso formal para otorgar algún tipo de estatus legal a quienes han pagado el impuesto.

El catastro, además de abarcar todas las parcelas de la zona en cuestión, debe especificar lo que es gravado fiscalmente. ¿Es el suelo? ¿Es el valor de los proyectos urbanísticos realizados en el terreno ¿o ambos? A continuación, debe realizarse un examen de la base imponible, es decir, del valor de la propiedad a gravar. ¿Cómo se determinará este valor? ¿Es el valor del alquiler anual, el valor de mercado o del tamaño del terreno? Por consiguiente, un catastro fiscal debe determinar el método de valoración de la propiedad. Esto es importante porque el valor de la propiedad tiene un efecto directo en la cuantía de

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Smolka and De Cesare (2013).

los impuestos a recaudar.

6B.2 MECANISMOS DE EQUIDISTRIBUCIÓN DEL VALOR DEL SUELO GENERADO POR LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

Subindicador	0	1	2	3	4
Mecanismos de equidistribución del valor del suelo generados por los procesos de planificación (por ejemplo, conversión del suelo urbano en rural, administración de los derechos de edificación o cambio de uso del suelo) o inversiones públicas (por ejemplo, calles, espacios públicos, zonas verdes, infraestructuras de transporte público, infraestructuras básicas).	No existen mecanismos para distribuir el aumento del valor del suelo.	Existen mecanismos sencillos, como en caso de subdivisiones de parcelas o de solicitud de licencias de construcción. Estos no son generalmente usados ni aplicados.	Existen mecanismos sencillos como la contribución sobre valor del suelo en caso de subdivisiones de tierras o la solicitud de licencias de construcción. Estos son generalmente usados y aplicados. Los ingresos recaudados aumentan la capacidad de prestación de servicios de la autoridad local.	Existen varios mecanismos más complejos para compartir el aumento del valor del suelo para las decisiones de planificación y las inversiones públicas. Los ingresos recaudados aumentan la capacidad de la autoridad local de planificación urbana.	Existen varios mecanismos para distribuir el aumento del valor del suelo en las decisiones de planificación y las inversiones públicas. Los ingresos recaudados (o parte de ellos) se destinan a toda la ciudad para aumentar la oferta de bienes públicos e incrementar el desarrollo urbano equitativo.

La equidistribución del valor del suelo, un tipo de financiación pública basada en el suelo, se apoya en la distribución equitativa de los beneficios y de las cargas del desarrollo urbano, lo que significa que los propietarios y promotores deben compartir el valor de su suelo con el público si los aumentos de valor son consecuencia de una decisión de planificación o de una inversión pública en infraestructura.¹⁰⁰

La equidistribución del valor del suelo, cuando se genera mediante decisiones de planificación, puede adoptar la forma de una contribución al valor del suelo, de cánones, en el caso de subdivisiones de terrenos, o de una solicitud de licencia de construcción. Es importante destacar que los ingresos generados por la equidistribución del valor del suelo deberían dedicarse a aumentar la capacidad de planificación urbana de la autoridad local

¹⁰⁰ Booth (2012).

mediante el aumento de la oferta de bienes públicos y un desarrollo urbano más equitativo.

Existen varias opciones para la equidistribución del valor del suelo.¹⁰¹ Estas incluyen, pero no se limitan a:

Impuestos periódicos sobre terrenos y edificios: generalmente se presentan en varias formas. Existen impuestos sobre el suelo, impuestos sobre edificios y otras mejoras que se realicen en el suelo y también los impuestos que gravan a la vez el suelo y sus estructuras inmobiliarias. Estos impuestos a menudo proporcionan un flujo constante de ingresos para las autoridades locales que es necesario para financiar los servicios locales y las inversiones en infraestructura.

Cargos por mejoras y evaluaciones especiales: normalmente tienen por objeto promover el reparto comunal del aumento del valor del suelo derivado de la construcción de infraestructuras. Por ejemplo, la construcción de una autopista aumentaría el valor de los terrenos y de los edificios que la rodean. Dichos valores incrementados deben ser compartidos por el público y esto se hace a través de cargos por mejoras.¹⁰² La evaluación especial es una ligera variación del cargo por mejoras porque, en vez de ser un cargo único, se paga durante varios años.

Impuestos sobre el incremento del valor del suelo: estos son impuestos sobre el aumento del valor del suelo. Se basan en la idea que el valor del suelo no se incrementa por las acciones de los propietarios, sino que por procesos sociales tales como la infraestructura pública, las tendencias del mercado y las características de la localización. De hecho, dado que los propietarios son ayudados por procesos sociales que aumentan el valor de su suelo, ellos no tendrían que ser los únicos en disfrutar de los beneficios derivados. Por lo tanto, los impuestos sobre el incremento del valor del suelo son una forma de compartir el valor entre el propietario y la comunidad.

Arrendamiento de suelos y venta de suelo público: el gobierno o la autoridad local puede vender o arrendar terrenos públicos. Normalmente, esto se hace cuando hay un terreno público disponible y el gobierno necesita generar suficientes ingresos para un proyecto de alta prioridad a largo plazo.

Impuestos sobre transmisiones e impuestos de timbre: estos se calculan cuando la propiedad del suelo se transfiere de un sujeto a otro. En la mayoría de los casos, su cantidad es un porcentaje del valor total de la propiedad que se transfiere. Los ingresos generados deberán utilizarse para mantener los sistemas de registro de la propiedad.

¹⁰¹ Walters (2016).

¹⁰² Peterson and Thawakar (2013).

6B.3 TASAS/CONTRIBUCIONES DE LOS PROMOTORES

Subindicador	0	1	2	3	4
Tasas/ Contribuciones de los promotores.	No existen mecanismos.	Los promotores pagan algunas tasas administrativa s no proporcionales a la escala y a la necesidad de promoción.	Los promotores contribuyen (en especie o en efectivo) a algunos costes de infraestructura, pero no cubren todos los costes de infraestructura requeridos para su desarrollo.	Los promotores contribuyen (en especie o en efectivo) a todos los costes de infraestructura requeridos para su desarrollo.	Los promotores contribuyen (en especie o en efectivo) a todos los costes de infraestructura requeridos para su desarrollo. La licencia de edificación se concede sólo después de que se haya pagado o comprobado la contribución.

Las exacciones de los promotores, también conocidas como tasas o contribuciones, se basan en la idea de que los nuevos proyectos supondrán una carga mayor para las autoridades urbanas en lo que respecta a la infraestructura y la prestación de servicios. Por tanto, el promotor debe compensar a la autoridad urbana por los costes adicionales ocasionados por la nueva urbanización. La compensación se presenta en forma de exacciones, las cuales pueden incluir las mejoras necesarias *in situ* -tales como pavimentos de carreteras y líneas de recolección de aguas residuales- que son realizadas por el promotor y luego transferidas a la autoridad local. Asimismo, la autoridad local puede exigir al promotor que realice pagos para un proyecto externo u otras mejoras sociales.

Las tasas a los promotores pueden estar vinculadas a la venta de derechos de desarrollo urbanístico, por lo que las autoridades urbanas distinguen la propiedad del suelo del derecho a seguir desarrollándola y se reservan el derecho a autorizar cualquier promoción ulterior. La venta de estos derechos puede generar ingresos para las inversiones en infraestructura pública y, aún más importante, puede utilizarse para estimular la provisión de vivienda asequible mediante la inclusión explícita de términos a tal efecto en los contratos de venta de derechos de desarrollo. Estos ejemplos muestran cómo se pueden utilizar diversas formas de financiación pública basada en el suelo para beneficiar no solamente a los propietarios y promotores urbanísticos, sino también al público, utilizando fondos para inversiones públicas.

6B.4 IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD

Subindicador	0	1	2	3	4
Impuestos sobre la propiedad.	No existen impuestos sobre la propiedad.	Existe un impuesto sobre la propiedad, pero su tasa de recaudación es inferior al 20%. Se basa en el valor del suelo no urbanizable.	Existe un impuesto sobre la propiedad, pero su tasa de recaudación es inferior al 50%. Se basa en el valor del suelo no urbanizable.	Existe un impuesto sobre la propiedad y tiene una tasa de recaudación superior al 80%. Se basa en el valor del suelo y en la urbanización.	Existe un impuesto sobre la propiedad con una gran tasa de recaudación (más del 90%). Se basa en el valor del suelo y la urbanización. Aumento progresivo para terrenos no urbanizados, solares vacíos o viviendas vacías.

A efectos de las presentes directrices, el “impuesto sobre la propiedad” se refiere al impuesto recaudado tanto sobre los terrenos como sobre los edificios que los ocupan. Por una parte, los que se aplican únicamente a los edificios pueden no captar el aumento del valor del suelo causado, por ejemplo, por el desarrollo de la infraestructura en la zona. Por otra parte, los impuestos que gravan únicamente el suelo excluirán el valor de las estructuras construidas en él, privando así a las autoridades locales de ingresos adicionales. Por consiguiente, un buen sistema impositivo sobre la propiedad debe incluir tributos basados tanto en el valor del suelo como en cualquier desarrollo que se haga de este. De esta manera la autoridad local podrá captar el valor total de la propiedad,¹⁰³ que debe ser establecido por un catastro completo y actualizado, también conocido como lista de valoración (véase el subindicador 6b.1).

El impuesto sobre la propiedad es fundamental en la financiación pública basada en el suelo y en la equidistribución del valor del suelo por varias razones fundamentales. En primer lugar, los impuestos periódicos sobre el suelo ofrecen a los propietarios un incentivo para desarrollarlos a fin de poder pagar el impuesto, lo que se traduce en un mayor desarrollo de los terrenos no urbanizados. En segundo lugar, el impuesto sobre la propiedad reduce la especulación del suelo, ya que este tendrá que ser pagado independientemente de si hay o no construcciones. De hecho, un buen sistema de impuestos sobre la propiedad debería prever aumentos progresivos de los impuestos en los

¹⁰³ Bird (2004).

casos de terrenos no utilizados o subdesarrollados. Así, no resultaría atractivo comprar terrenos a menos que exista la intención de utilizarlos. Esto, a su vez, puede reducir la demanda de suelo, lo que puede estabilizar los precios y favorecer la construcción de viviendas más asequibles.¹⁰⁴ En efecto, el impuesto sobre la propiedad puede tener efectos a largo plazo en la reducción de la diseminación urbana, así como en la reducción de la ocupación de las tierras agrícolas. El desarrollo compacto reducirá el coste de la infraestructura y de la prestación de servicios, y los desplazamientos se reducirían a medida de que se creen más puestos de trabajo locales y los servicios estén menos dispersos.¹⁰⁵

Asimismo, dado que los impuestos sobre la propiedad son periódicos, estos pueden proporcionar una fuente estable de ingresos para los gobiernos locales. Por consiguiente, pueden emplearse para la realización de otras modalidades de obras públicas, como escuelas, hospitales y parques.

CONCLUSIONES

El suelo tiene potencial para proporcionar una importante mejora en los ingresos disponibles para las autoridades locales. Amén de ser un elemento visible y fijo, lo cual reduce la posibilidad de evasión fiscal, también tiene la ventaja adicional de aportar bienestar social y económico a la comunidad. Sin embargo, cabe señalar que el éxito de la financiación pública basada en el suelo como mecanismo efectivo de financiación depende de una administración de gobierno local sólida y eficaz, así como de la colaboración entre los distintos niveles de gobierno. Además, esta se basa en la buena voluntad política y en la aceptación social, diferenciándose de los impuestos generalmente impopulares entre la gran mayoría de la población que, como tales, pueden ser objeto de resistencia. En consecuencia, los gobiernos y las autoridades locales deben velar por que las personas interesadas comprendan la importancia de esos impuestos, además de velar por que las comunidades locales disfruten de los beneficios sociales y económicos de la financiación pública basada en el suelo.

¹⁰⁴ McGill (2011).

¹⁰⁵ Ibid.

1: Planeamiento urbanístico

Indicador	Subindicador	Ranking					Calificación	Peso	Calificación ponderada
		0	1	2	3	4			
Eficacia funcional legislativa	1a.1	Consistencia de los objetivos en una determinada política pública	El marco regulador en este ámbito no tiene una política pública ni objetivos claros.	Las políticas públicas son incoherentes y las normas tienen diversos objetivos políticos.	Existen políticas públicas consistentes en este ámbito, pero las regulaciones tienen objetivos diferentes.	Las medidas reguladoras en este ámbito tienen objetivos consistentes.	Las medidas reguladoras en este ámbito tienen objetivos consistentes basados en políticas públicas claras.	1	1
	1a.2	Transparencia y eficiencia de los mecanismos y procesos	Proceso complicado y burocrático con el resultado de la decisión dejado completamente a la discreción de los funcionarios públicos.	Proceso complejo y no transparente. Existen algunas reglas para guiar el resultado de la decisión, pero pueden ser fácilmente manipuladas.	Los procesos están claramente definidos con un cierto grado de discreción, pero los mecanismos de control y correctores (por ejemplo, la aprobación jerárquica de las diferentes instituciones, la participación pública, la consulta, el recurso ante los tribunales, etc.) son disfuncionales.	Los procesos están claramente definidos con un cierto grado de discreción. Existen mecanismos de control y correctores operativos (por ejemplo, aprobación jerárquica por parte de diferentes instituciones, participación pública, consultas, recursos ante los tribunales, etc.).	Los procesos están claramente definidos y son totalmente transparentes, de modo que el resultado de la decisión no es discrecional.	1	1
	1a.3	Organización de las responsabilidades y funciones institucionales	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones y no existe ningún mecanismo de coordinación.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones. Existen mecanismos de coordinación, pero no son efectivos.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones. Existen mecanismos de coordinación, pero sólo funcionan ocasionalmente.	Las funciones y responsabilidades institucionales en este sector se concentran en una institución que no siempre funciona eficazmente.	Las funciones y responsabilidades institucionales en este sector se concentran en una institución eficiente o en varias instituciones bien coordinadas.	1	1
	1a.4	Estándares de redacción claros	Lenguaje extremadamente confuso y ambiguo con la interpretación dejada completamente a la discreción de los funcionarios públicos.	Lenguaje poco claro y ambiguo con algunas normas o decisiones judiciales para orientar el resultado de la decisión, pero pueden manipularse fácilmente.	Lenguaje poco claro y ambiguo con algunas normas o decisiones judiciales que facilitan la interpretación.	Los textos normativos están redactados en un lenguaje claro e inequívoco que sólo pueden entender los profesionales.	Los textos normativos están redactados en un lenguaje claro y sin ambigüedades, comprensible para los profesionales y los ciudadanos comunes.	1	1
	1a.5	Capacidad de aplicación	Los recursos humanos y financieros son totalmente insuficientes para aplicar el marco normativo.	Los recursos humanos y financieros son insuficientes para aplicar el marco normativo, pero podrían mejorarse en varios años (+5 años) con el desarrollo de la capacidad.	Los recursos humanos y financieros son insuficientes para aplicar el marco normativo, pero podrían mejorarse de manera realista en unos pocos años (2-3 años) con el desarrollo de la capacidad.	Los recursos humanos y financieros apenas son suficientes.	Los recursos humanos y financieros son suficientes para aplicar con éxito el marco normativo en este ámbito.	1	1
Planeamiento urbanístico: aspectos técnicos	1b.1	Registro legal de suelos	No existe ningún sistema de información territorial en la ciudad.	El sistema de información está presente en la ciudad, pero no ofrece total cobertura y/o no está actualizado.	El sistema de información está presente en la ciudad pero cubre la ciudad sólo parcialmente (menos del 80%) y/o no está adecuadamente actualizado.	El sistema de información territorial cubre más del 80% del municipio y está adecuadamente actualizado.	El 100% de los terrenos del municipio están registrados en un catastro y su información está actualizada y a disposición del público.	1	1
	1b.2	Sistemas de tenencia flexibles y socialmente sensibles	Sólo se reconocen los derechos formales legales.	La normativa sólo reconoce los derechos formales legales, pero existen mecanismos para reconocer los derechos informales sobre el suelo (por ejemplo, usucapión, títulos de ocupación, formas no documentales de prueba, etc.).	La normativa reconoce los derechos estatutarios y consuetudinarios. Existen mecanismos para reconocer los derechos informales sobre el suelo (por ejemplo, usucapión, títulos de ocupación, formas no documentales de prueba, etc.). El proceso de registro o su coste es bastante prohibitivo.	La normativa tiene en cuenta la perspectiva de género y reconoce los derechos estatutarios y consuetudinarios. Existen mecanismos para reconocer los derechos informales sobre el suelo (por ejemplo, usucapión, títulos de ocupación, formas no documentales de prueba, etc.). Existe un proceso simplificado de registro para la primera vez.	La normativa tiene en cuenta las cuestiones de género y reconoce los derechos legales, consuetudinarios e informales. Existe un proceso simplificado de registro por primera vez. Existen mecanismos para reconocer la ocupación y dar seguridad de tenencia a los que no son propietarios.	1	1
	1b.3	Jerarquía coordinada de planeamiento	No existe ningún mecanismo para vincular los planes entre sí.	Existen mecanismos normativos para vincular los planes entre sí, pero con altos niveles de discrecionalidad en todos los niveles.	Existen mecanismos normativos para vincular los planes entre sí, pero no garantizan el cumplimiento de los planes más grandes ni guían a los planes más pequeños.	La jerarquía urbanística es clara, pero existen solapamientos institucionales y administrativos.	La jerarquía urbanística es clara y los mecanismos normativos garantizan que los planes a nivel local cumplan con los planes superiores. Los planes son adecuados a las necesidades locales.	1	1
	1b.4	Posibilidad de cambios en el uso del suelo	Los planes urbanísticos no existen o no permiten cambios en el uso del suelo.	Según los planes urbanísticos, el cambio de uso del suelo es posible, pero el proceso de solicitud dura al menos 12 meses.	Según los planes urbanísticos, el cambio de uso del suelo es posible, pero el proceso de solicitud dura al menos 9 meses.	Según los planes urbanísticos, el cambio de uso del suelo es posible, con transparencia y sin discrecionalidad, pero el proceso de solicitud dura al menos 6 meses.	Los planes estipulan qué cambios en el uso del suelo son posibles con transparencia y sin discrecionalidad. El proceso de solicitud dura menos de 2 meses. Los planes de uso del suelo permiten superposiciones en los distritos de uso único existentes.	1	1
	1b.5	Planeamiento de escala y políticas de vivienda asequible	No es un requisito para los planes urbanos considerar proyecciones demográficas y migratorias ni vincularlas a la oferta de vivienda asequible.	Los planes urbanísticos tienen en cuenta las proyecciones demográficas, pero no planifican a escala ni tienen en cuenta la implementación de políticas de vivienda asequible.	Los planes urbanísticos consideran proyecciones demográficas y migratorias, pero no planifican a escala ni consideran la implementación de políticas de vivienda asequible.	Los planes urbanísticos deben tener en cuenta las proyecciones demográficas y migratorias y vincularlas a la oferta de vivienda asequible, así como a suelos provistos de servicios, pero no lo hacen a una escala adecuada.	Los planes urbanísticos deben tener en cuenta las proyecciones demográficas y migratorias y vincularlas a la oferta de viviendas asequibles y a suelos con servicios a escala a través de una variedad de instrumentos (oferta público/privada, subsidios de vivienda/alquiler, etc.).	1	1
							Eficacia funcional legislativa:	5	
							Aspectos técnicos:	5	
							Puntuación total:	10	

2: Espacio público

Indicador	Subindicador	Ranking						Calificación	Peso	Calificación ponderada
		0	1	2	3	4				
Eficacia funcional legislativa	2a.1	Consistencia de los objetivos en una determinada política pública	El marco regulador en este ámbito no tiene una política pública ni objetivos claros.	Las políticas públicas son incoherentes y las normas tienen diversos objetivos políticos.	Existen políticas públicas consistentes en este ámbito, pero las regulaciones tienen objetivos diferentes.	Las medidas reguladoras en este ámbito tienen objetivos consistentes.	Las medidas reguladoras en este ámbito tienen objetivos consistentes basados en políticas públicas claras.		1	1
	2a.2	Transparencia y eficiencia de los mecanismos y procesos	Proceso complicado y burocrático con el resultado de la decisión dejado completamente a la discreción de los funcionarios públicos.	Proceso complejo y no transparente. Existen algunas reglas para guiar el resultado de la decisión, pero pueden ser fácilmente manipuladas.	Los procesos están claramente definidos con un cierto grado de discreción, pero los mecanismos de control y correctores (por ejemplo, la aprobación jerárquica de las diferentes instituciones, la participación pública, la consulta, el recurso ante los tribunales, etc.) son disfuncionales.	Los procesos están claramente definidos con un cierto grado de discreción. Existen mecanismos de control y correctores operativos (por ejemplo, aprobación jerárquica por parte de diferentes instituciones, participación pública, consultas, recursos ante los tribunales, etc.).	Los procesos están claramente definidos y son totalmente transparentes, de modo que el resultado de la decisión no es discrecional.		1	1
	2a.3	Organización de las responsabilidades y funciones institucionales	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones y no existe ningún mecanismo de coordinación.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones. Existen mecanismos de coordinación, pero no son efectivos.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones. Existen mecanismos de coordinación, pero sólo funcionan ocasionalmente.	Las funciones y responsabilidades institucionales en este sector se concentran en una institución que no siempre funciona eficazmente.	Las funciones y responsabilidades institucionales en este sector se concentran en una institución eficiente o en varias instituciones bien coordinadas.		1	1
	2a.4	Estándares de redacción claros	Lenguaje extremadamente confuso y ambiguo con la interpretación dejada completamente a la discreción de los funcionarios públicos.	Lenguaje poco claro y ambiguo con algunas normas o decisiones judiciales para orientar el resultado de la decisión, pero pueden manipularse fácilmente.	Lenguaje poco claro y ambiguo con algunas normas o decisiones judiciales que facilitan la interpretación.	Los textos normativos están redactados en un lenguaje claro e inequívoco que sólo pueden entender los profesionales.	Los textos normativos están redactados en un lenguaje claro y sin ambigüedades, comprensible para los profesionales y los ciudadanos comunes.		1	1
	2a.5	Capacidad de aplicación	Los recursos humanos y financieros son totalmente insuficientes para aplicar el marco normativo.	Los recursos humanos y financieros son insuficientes para aplicar el marco normativo, pero podrían mejorarse en varios años (+5 años) con el desarrollo de la capacidad.	Los recursos humanos y financieros son insuficientes para aplicar el marco normativo, pero podrían mejorarse de manera realista en unos pocos años (2-3 años) con el desarrollo de la capacidad.	Los recursos humanos y financieros apenas son suficientes.	Los recursos humanos y financieros son suficientes para aplicar con éxito el marco normativo en este ámbito.		1	1
Espacio público: aspectos técnicos	2b.1	Mecanismos para asignar el espacio adecuado a las calles (% de terreno, número de intersecciones, anchura y longitud, densidad de las calles, existencia de planos de calles, etc.)	No existen mecanismos.	Existen mecanismos, pero no garantizan una oferta adecuada de espacio público.	Existen mecanismos, pero garantizan una oferta adecuada de espacio público sólo en algunas partes de las ciudades.	Existen mecanismos para garantizar una oferta adecuada de espacio público a todas las partes de las ciudades.	Existen mecanismos para garantizar una oferta adecuada de espacio público a todas las partes de las ciudades, teniendo en cuenta las necesidades locales y el impacto de este requisito en la vivienda asequible.		1	1
	2b.2	Mecanismos para asignar espacio adecuado al espacio público no vial (áreas verdes, patios de recreo, instalaciones deportivas, instalaciones públicas, etc.)	No existen mecanismos.	Existen mecanismos para asignar espacio adecuado al espacio público no vial, pero no son sensibles a los resultados.	Existen mecanismos que funcionan para asignar una cantidad adecuada de espacio al espacio público no urbano.	Existen mecanismos que funcionan para asignar una cantidad y una distribución adecuadas de espacio al espacio público no vial.	Existen mecanismos que funcionan para asignar la cantidad y distribución adecuadas de espacio al espacio público no vial a todas las escalas (desde el plan general de la ciudad hasta planes más detallados).		1	1
	2b.3	Adquisición de suelo para espacio público	La única herramienta disponible para crear espacio público es la expropiación.	El suelo es aportado por los propietarios en el proceso de urbanización/subdivisión. Los requisitos son demasiado ambiguos y dejan espacio para la discreción en la aprobación.	El suelo es aportado por los propietarios en el proceso de urbanización/subdivisión. Los requisitos son inadecuados o no se cumplen.	El suelo es aportado por los propietarios en el proceso de urbanización. Los derechos de subdivisión o de edificación están condicionados a dicha aportación.	El suelo es aportado por los propietarios en el proceso de urbanización. Los derechos de subdivisión o de edificación están condicionados a dicha aportación. Una vez que se aprueba el plano de la calle, ningún edificio puede ser construido o compensado. Se permite el uso público temporal del espacio de ocio.		1	1
	2b.4	Normas de planeamiento del espacio público	No existen normas de planeamiento del espacio público.	Existen normas de planeamiento del espacio público, pero no garantizan la existencia de espacios públicos animados, seguros y accesibles.	Las regulaciones tienen en cuenta el clima y la seguridad, pero no garantizan espacios públicos animados, seguros y accesibles.	Las regulaciones consideran el clima, la seguridad, aseguran espacios públicos animados, seguros y accesibles para comerciantes informales.	Las regulaciones consideran el clima, la seguridad, aseguran espacios públicos animados, seguros y accesibles para mujeres, niños, personas con discapacidades y comerciantes informales.		1	1
	2b.5	Gestión de las calles y del espacio público	La responsabilidad de la gestión del espacio público es muy poco clara y/o está fragmentada entre varias instituciones.	Funciones y responsabilidades claras, pero escaso mantenimiento debido a la falta de fondos y personal adecuados.	Buena coordinación, financiación y personal adecuados. Espacio público debidamente mantenido, pero su acceso está restringido a los ciudadanos o sujeto a una tarifa.	Funciones y responsabilidades claras, buena coordinación, financiación y personal adecuados. Espacio público debidamente mantenido y abierto a los ciudadanos.	Funciones y responsabilidades claras, buena coordinación, financiación y personal adecuados. El espacio público está adecuadamente mantenido, es dinámico, seguro, accesible y abierto a los ciudadanos. Los ciudadanos participan en su gestión y uso.		1	1
								Eficacia funcional legislativa:		5
								Aspectos técnicos:		5
								Puntuación total:		10

3: Solares y manzanas de edificios

Indicador	Subindicador	Ranking					Calificación	Peso	Calificación ponderada
		0	1	2	3	4			
Eficacia funcional legislativa	3a.1	Consistencia de los objetivos en una determinada política pública	El marco regulador en este ámbito no tiene una política pública ni objetivos claros.	Las políticas públicas son incoherentes y las normas tienen diversos objetivos políticos.	Existen políticas públicas consistentes en este ámbito, pero las regulaciones tienen objetivos diferentes.	Las medidas reguladoras en este ámbito tienen objetivos consistentes.	Las medidas reguladoras en este ámbito tienen objetivos consistentes basados en políticas públicas claras.	1	1
	3a.2	Transparencia y eficiencia de los mecanismos y procesos	Proceso complicado y burocrático con el resultado de la decisión dejado completamente a la discreción de los funcionarios públicos.	Proceso complejo y no transparente. Existen algunas reglas para guiar el resultado de la decisión, pero pueden ser fácilmente manipuladas.	Los procesos están claramente definidos con un cierto grado de discreción, pero los mecanismos de control y correctores (por ejemplo, la aprobación jerárquica de las diferentes instituciones, la participación pública, la consulta, el recurso ante los tribunales, etc.) son disfuncionales.	Los procesos están claramente definidos con un cierto grado de discreción. Existen mecanismos de control y correctores operativos (por ejemplo, aprobación jerárquica por parte de diferentes instituciones, participación pública, consultas, recursos ante los tribunales, etc.).	Los procesos están claramente definidos y son totalmente transparentes, de modo que el resultado de la decisión no es discrecional.	1	1
	3a.3	Organización de las responsabilidades y funciones institucionales	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones y no existe ningún mecanismo de coordinación.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones. Existen mecanismos de coordinación, pero no son efectivos.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones. Existen mecanismos de coordinación, pero sólo funcionan ocasionalmente.	Las funciones y responsabilidades institucionales en este sector se concentran en una institución que no siempre funciona eficazmente.	Las funciones y responsabilidades institucionales en este sector se concentran en una institución eficiente o en varias instituciones bien coordinadas.	1	1
	3a.4	Estándares de redacción claros	Lenguaje extremadamente confuso y ambiguo con la interpretación dejada completamente a la discreción de los funcionarios públicos.	Lenguaje poco claro y ambiguo con algunas normas o decisiones judiciales para orientar el resultado de la decisión, pero pueden manipularse fácilmente.	Lenguaje poco claro y ambiguo con algunas normas o decisiones judiciales que facilitan la interpretación.	Los textos normativos están redactados en un lenguaje claro e inequívoco que sólo pueden entender los profesionales.	Los textos normativos están redactados en un lenguaje claro y sin ambigüedades, comprensible para los profesionales y los ciudadanos comunes.	1	1
	3a.5	Capacidad de aplicación	Los recursos humanos y financieros son totalmente insuficientes para aplicar el marco normativo.	Los recursos humanos y financieros son insuficientes para aplicar el marco normativo, pero podrían mejorarse en varios años (+5 años) con el desarrollo de la capacidad.	Los recursos humanos y financieros son insuficientes para aplicar el marco normativo, pero podrían mejorarse de manera realista en unos pocos años (2-3 años) con el desarrollo de la capacidad.	Los recursos humanos y financieros apenas son suficientes.	Los recursos humanos y financieros son suficientes para aplicar con éxito el marco normativo en este ámbito.	1	1
Solares y manzanas de edificios: Aspectos técnicos	3b.1	Flexibilidad en el tamaño de la parcela o solar que permite la diversificación para diferentes usos del suelo y su asequibilidad	El tamaño mínimo de la parcela es de 801 m2 o más. Las parcelas de menor tamaño no pueden ser creadas legalmente.	El tamaño mínimo de la parcela es de 501-800 m2. Las parcelas de menor tamaño no pueden ser creadas legalmente.	El tamaño mínimo de la parcela es de 301-500 m2. Las parcelas de menor tamaño no pueden ser creadas legalmente.	El tamaño mínimo de la parcela es de 101-300 m2. Las parcelas de menor tamaño no pueden ser creadas legalmente.	El tamaño mínimo de la parcela es de 20-100 m2 o no existe un tamaño mínimo. Se puede crear una parcela de cualquier tamaño mayor si es necesario.	1	1
	3b.2	Longitud máxima del bloque o manzanas de edificios en cualquier dirección (para uso predominantemente residencial/mixto, excluyendo usos industriales y otros que requieran bloques más grandes)	No existen criterios.	Más de 400 m.	300-200m.	200-130m.	Menos de 130 m.	1	1
	3b.3	Subdivisión del suelo en parcelas urbanas (subdivisión de tierras agrícolas)	No existe ningún mecanismo o, si existe, no se han establecido reglas para guiar la subdivisión.	Proceso largo y costoso. Las reglas a seguir son muy ambiguas. Subdivisión hecha por propietarios privados con aprobación pública (altamente discrecional).	Proceso largo y costoso. Las reglas a seguir no son claras, pero los estándares de subdivisión no son adecuados. Subdivisión hecha por propietarios privados con aprobación pública.	La subdivisión puede ser propuesta por las autoridades públicas en consulta con los propietarios. Hay una clara indicación de las formas de las parcelas con los estándares urbanos requeridos para el espacio público, calles y otras instalaciones.	Fácil y sencillo, con una clara indicación de las formas de las parcelas y de los estándares urbanos requeridos para el espacio público, calles y otras instalaciones. El cumplimiento de las normas y de la infraestructura necesaria corre a cargo del propietario.	1	1
	3b.4	Consolidación de parcelas o solares (lotes adyacentes de los mismos o diferentes propietarios)	No existe ningún mecanismo o, si existe, no se han establecido reglas para guiar la consolidación.	Existe un mecanismo de consolidación, pero requiere un proceso complejo y costoso. Las reglas a seguir son ambiguas. Su aprobación es altamente discrecional.	Proceso largo y costoso. Los estándares no son adecuados. No se tiene en cuenta la adecuación de la infraestructura existente.	Proceso fácil y directo. La consolidación se utiliza para aumentar las densidades en las zonas urbanas que ya tienen servicios (cambio de uso) y forma parte de la política pública y de los programas urbanos.	Fácil y directo. La consolidación se utiliza para aumentar las densidades en las zonas urbanas con servicios (relleno urbanístico) y forma parte de la política pública y de los programas urbanos. Existencia de incentivos (por ejemplo, derecho de tanteo a favor de los vecinos, densidades más altas permitidas, etc.)	1	1
	3b.5	Reajuste de parcelas o solares	No existe ningún mecanismo.	Existe un mecanismo de reajuste de la parcela, pero las reglas y el proceso a seguir son ambiguos. Su aprobación es altamente discrecional.	Las reglas y los requisitos son complicados y difíciles de aplicar. Las instituciones municipales involucradas no están coordinadas. La participación de los propietarios es inadecuada (más del 70% o menos del 60% de consentimiento) y no significativa.	Las reglas y los requisitos son sencillos. El consentimiento y la participación de los propietarios es adecuada (entre el 60 y el 70%) y la coordinación institucional es suficiente.	Existe un mecanismo eficaz para reajustar las parcelas con una participación adecuada. Los proyectos tienen en cuenta los objetivos de toda la ciudad y tratan de evitar la gentrificación. También tiene en cuenta los derechos de los inquilinos y de los no propietarios.	1	1
							Eficacia funcional legislativa		5
							Aspectos técnicos:		5
							Puntuación total:		10

4: Derechos de desarrollo urbanístico

Indicador	Subindicador	Ranking					Calificación	Peso	Calificación ponderada
		0	1	2	3	4			
Eficacia funcional legislativa	4a.1	Consistencia de los objetivos en una determinada política pública	El marco regulador en este ámbito no tiene una política pública ni objetivos claros.	Las políticas públicas son incoherentes y las normas tienen diversos objetivos políticos.	Existen políticas públicas consistentes en este ámbito, pero las regulaciones tienen objetivos diferentes.	Las medidas reguladoras en este ámbito tienen objetivos consistentes.	Las medidas reguladoras en este ámbito tienen objetivos consistentes basados en políticas públicas claras.	1	1
	4a.2	Transparencia y eficiencia de los mecanismos y procesos	Proceso complicado y burocrático con el resultado de la decisión dejado completamente a la discreción de los funcionarios públicos.	Proceso complejo y no transparente. Existen algunas reglas para guiar el resultado de la decisión, pero pueden ser fácilmente manipuladas.	Los procesos están claramente definidos con un cierto grado de discreción, pero los mecanismos de control y correctores (por ejemplo, la aprobación jerárquica de las diferentes instituciones, la participación pública, la consulta, el recurso ante los tribunales, etc.) son disfuncionales.	Los procesos están claramente definidos con un cierto grado de discreción. Existen mecanismos de control y correctores operativos (por ejemplo, aprobación jerárquica por parte de diferentes instituciones, participación pública, consultas, recursos ante los tribunales, etc.).	Los procesos están claramente definidos y son totalmente transparentes, de modo que el resultado de la decisión no es discrecional.	1	1
	4a.3	Organización de las responsabilidades y funciones institucionales	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones y no existe ningún mecanismo de coordinación.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones. Existen mecanismos de coordinación, pero no son efectivos.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones. Existen mecanismos de coordinación, pero sólo funcionan ocasionalmente.	Las funciones y responsabilidades institucionales en este sector se concentran en una institución que no siempre funciona eficazmente.	Las funciones y responsabilidades institucionales en este sector se concentran en una institución eficiente o en varias instituciones bien coordinadas.	1	1
	4a.4	Estándares de redacción claros	Lenguaje extremadamente confuso y ambiguo con la interpretación dejada completamente a la discreción de los funcionarios públicos.	Lenguaje poco claro y ambiguo con algunas normas o decisiones judiciales para orientar el resultado de la decisión, pero pueden manipularse fácilmente.	Lenguaje poco claro y ambiguo con algunas normas o decisiones judiciales que facilitan la interpretación.	Los textos normativos están redactados en un lenguaje claro e inequívoco que sólo pueden entender los profesionales.	Los textos normativos están redactados en un lenguaje claro y sin ambigüedades, comprensible para los profesionales y los ciudadanos comunes.	1	1
	4a.5	Capacidad de aplicación	Los recursos humanos y financieros son totalmente insuficientes para aplicar el marco normativo.	Los recursos humanos y financieros son insuficientes para aplicar el marco normativo, pero podrían mejorarse en varios años (+5 años) con el desarrollo de la capacidad.	Los recursos humanos y financieros son insuficientes para aplicar el marco normativo, pero podrían mejorarse de manera realista en unos pocos años (2-3 años) con el desarrollo de la capacidad.	Los recursos humanos y financieros apenas son suficientes.	Los recursos humanos y financieros son suficientes para aplicar con éxito el marco normativo en este ámbito.	1	1
Derechos de desarrollo urbanístico: Aspectos técnicos	4b.1	Asignación del coeficiente de edificabilidad o equivalente (combinación de potencial de edificación horizontal y vertical)	No existe ninguna regulación sobre la asignación del coeficiente de edificabilidad de los solares.	Existen regulaciones sobre la asignación del coeficiente de edificabilidad, pero permiten una gran discrecionalidad.	Existen regulaciones sobre el coeficiente de edificabilidad y asignan diferentes potenciales de edificación con algunos criterios para limitar la discrecionalidad.	Existen regulaciones sobre el coeficiente de edificabilidad y asignan diferentes potenciales de edificación mediante criterios específicos que limitan la discrecionalidad.	Las regulaciones sobre la atribución del coeficiente de edificabilidad existen y se basan en criterios objetivos tales como infraestructura existente/planeada, salud y seguridad, clima, medio ambiente, sitios históricos, etc., con discrecionalidad limitada.	1,666666667	1,666666667
	4b.2	Utilización del coeficiente de edificabilidad o equivalente (combinación de potencial de edificabilidad horizontal y vertical)	El derecho de propiedad da el derecho a construir (no se requiere licencia).	El uso de los derechos de desarrollo verticales está condicionado a una licencia de construcción y a una tasa administrativa.	El uso de los derechos de desarrollo verticales está condicionado a una licencia de construcción y la tasa es proporcional a los volúmenes construidos.	Los derechos de desarrollo verticales para volúmenes de construcción deben adquirirse y pagarse antes de que se conceda la licencia de edificación.	Los derechos de desarrollo verticales deben adquirirse y pagarse antes de que se conceda la licencia de construcción. Los volúmenes de construcción pueden ser comprados y/o recibidos de la municipalidad como compensación por otras transacciones de terrenos. Los derechos no utilizados pueden ser vendidos/usados en cualquier otro lugar de la ciudad.	1,666666667	1,666666667
	4b.3	Estructura urbana (cobertura de terrenos y retranqueos)	No existen regulaciones.	Existen regulaciones sobre la cobertura de terrenos y retranqueos, pero no aseguran una forma urbana segura con densidades apropiadas y fachadas de edificios continuas y dinámicas para una ciudad compacta, viva y transitible.	Existen regulaciones sobre la cobertura de terrenos y retranqueos que garantizan la seguridad, pero no garantizan las densidades adecuadas ni permiten que las fachadas de los edificios sean continuas y dinámicas para lograr una ciudad compacta, viva y transitible.	Existen regulaciones sobre la cobertura de terrenos y retranqueos que garantizan la seguridad, la salud y las densidades adecuadas, pero no permiten que las fachadas de los edificios sean continuas y dinámicas para lograr una ciudad compacta, viva y transitible.	Existen regulaciones sobre cobertura de terrenos y retranqueos que aseguran una forma urbana segura, saludable y densa con fachadas de edificios continuas y dinámicas para una ciudad compacta, viva y transitible.	1,666666667	1,666666667
							Eficacia funcional legislativa		5
							Aspectos técnicos		5
							Puntuación total:		10

5: Códigos de edificación

Indicador	Subindicador	Ranking						Calificación	Peso	Calificación ponderada
		0	1	2	3	4				
Eficacia funcional legislativa	5a.1	Consistencia de los objetivos en una determinada política pública	El marco regulador en este ámbito no tiene una política pública ni objetivos claros.	Las políticas públicas son incoherentes y las normas tienen diversos objetivos políticos.	Existen políticas públicas consistentes en este ámbito, pero las regulaciones tienen objetivos diferentes.	Las medidas reguladoras en este ámbito tienen objetivos consistentes.	Las medidas reguladoras en este ámbito tienen objetivos consistentes basados en políticas públicas claras.		1	1
	5a.2	Transparencia y eficiencia de los mecanismos y procesos	Proceso complicado y burocrático con el resultado de la decisión dejado completamente a la discreción de los funcionarios públicos.	Proceso complejo y no transparente. Existen algunas reglas para guiar el resultado de la decisión, pero pueden ser fácilmente manipuladas.	Los procesos están claramente definidos con un cierto grado de discreción, pero los mecanismos de control y correctores (por ejemplo, la aprobación jerárquica de las diferentes instituciones, la participación pública, la consulta, el recurso ante los tribunales, etc.) son disfuncionales.	Los procesos están claramente definidos con un cierto grado de discreción. Existen mecanismos de control y correctores operativos (por ejemplo, aprobación jerárquica por parte de diferentes instituciones, participación pública, consultas, recursos ante los tribunales, etc.).	Los procesos están claramente definidos y son totalmente transparentes, de modo que el resultado de la decisión no es discrecional.		1	1
	5a.3	Organización de las responsabilidades y funciones institucionales	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones y no existe ningún mecanismo de coordinación.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones. Existen mecanismos de coordinación, pero no son efectivos.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones. Existen mecanismos de coordinación, pero sólo funcionan ocasionalmente.	Las funciones y responsabilidades institucionales en este sector se concentran en una institución que no siempre funciona eficazmente.	Las funciones y responsabilidades institucionales en este sector se concentran en una institución eficiente o en varias instituciones bien coordinadas.		1	1
	5a.4	Estándares de redacción claros	Lenguaje extremadamente confuso y ambiguo con la interpretación dejada completamente a la discreción de los funcionarios públicos.	Lenguaje poco claro y ambiguo con algunas normas o decisiones judiciales para orientar el resultado de la decisión, pero pueden manipularse fácilmente.	Lenguaje poco claro y ambiguo con algunas normas o decisiones judiciales que facilitan la interpretación.	Los textos normativos están redactados en un lenguaje claro e inequívoco que sólo pueden entender los profesionales.	Los textos normativos están redactados en un lenguaje claro y sin ambigüedades, comprensible para los profesionales y los ciudadanos comunes.		1	1
	5a.4	Capacidad de aplicación	Los recursos humanos y financieros son totalmente insuficientes para aplicar el marco normativo.	Los recursos humanos y financieros son insuficientes para aplicar el marco normativo, pero podrían mejorarse en varios años (+5 años) con el desarrollo de la capacidad.	Los recursos humanos y financieros son insuficientes para aplicar el marco normativo, pero podrían mejorarse de manera realista en unos pocos años (2-3 años) con el desarrollo de la capacidad.	Los recursos humanos y financieros apenas son suficientes.	Los recursos humanos y financieros son suficientes para aplicar con éxito el marco normativo en este ámbito.		1	1
Códigos de edificación: Aspectos técnicos	5b.1	Antigüedad del código de edificación	No existe ningún código de edificación.	30-50 años.	20-30 años.	10-20 años.	0-10 años.		1	1
	5b.2	Uniformidad o diferenciación de la aplicación	No existen normas de edificación a nivel nacional o local.	El código nacional de edificación establece normas para todo el país. No es posible la adaptación local.	No existe un código nacional de edificación ni una normativa rectora. Los municipios adoptan sus propias normas de edificación.	La normativa nacional establece principios generales y se adoptan códigos de edificación locales.	Las jurisdicciones locales adoptan un código de edificación basado en un modelo nacional.		1	1
	5b.3	Utilización de materiales de construcción locales	No existen normas de edificación a nivel nacional o local.	Las construcciones y materiales de construcción locales/tradicionales y están explícitamente prohibidas en el código de edificación.	Las construcciones requieren materiales de construcción que no están disponibles localmente, difíciles de encontrar, caros, etc., incluso para viviendas pequeñas o de bajo coste.	Hay una amplia gama de materiales de construcción aceptables. Se permite el uso de materiales y construcción disponibles localmente. Existe un conjunto especial de reglas para viviendas de bajo coste (menos de 20 metros cuadrados y no más de 2 pisos) con estándares mínimos/básicos.	Se permite y fomenta el uso de materiales disponibles localmente y de técnicas de construcción tradicionales a través de incentivos (materiales subvencionados, aprobación rápida, tipología de vivienda, etc.).		1	1
	5b.4	Medidas de eficiencia de recursos (agua, tierra, energía, materiales y residuos)	No existen normas de edificación a nivel nacional o local.	Las normas de edificación no contemplan medidas de eficiencia de recursos.	Las construcciones requieren medidas de eficiencia de recursos que no están disponibles localmente, son difíciles de encontrar, costosas, etc.	El uso de medidas de eficiencia de recursos es obligatorio.	El uso de medidas de uso eficiente de los recursos es obligatorio y se fomenta mediante incentivos (materiales subvencionados, aprobación rápida, tipología de vivienda prevista, etc.).		1	1
	5b.5	Consideración de opciones de bajo coste para viviendas pequeñas o de bajo coste	No existen normas de edificación a nivel nacional o local.	Las normas de edificación no contemplan opciones de bajo coste.	Las construcciones con ciertos materiales de construcción están explícitamente prohibidas (madera, barro, tierra, chapa ondulada, etc.) incluso para viviendas pequeñas o de bajo coste.	Se tienen en cuenta las opciones de bajo coste: existe un conjunto especial de reglas para viviendas de bajo coste (menos de 20 metros cuadrados y no más de 2 pisos) con estándares mínimos/básicos.	Se permiten y fomentan las opciones de bajo coste (materiales subsidiados, aprobación rápida, tipología de vivienda prevista, etc.).		1	1
								Eficacia funcional legislativa		5
								Aspectos técnicos		5
								Puntuación total:		10

6: Financiación pública basada en el suelo

Indicador	Subindicador	Ranking					Calificación	Peso	Calificación ponderada
		0	1	2	3	4			
Eficacia funcional legislativa	6a.1	Consistencia de los objetivos en una determinada política pública	El marco regulador en este ámbito no tiene una política pública ni objetivos claros.	Las políticas públicas son incoherentes y las normas tienen diversos objetivos políticos.	Existen políticas públicas consistentes en este ámbito, pero las regulaciones tienen objetivos diferentes.	Las medidas reguladoras en este ámbito tienen objetivos consistentes.	Las medidas reguladoras en este ámbito tienen objetivos consistentes basados en políticas públicas claras.	1	1
	6a.2	Transparencia y eficiencia de los mecanismos y procesos	Proceso complicado y burocrático con el resultado de la decisión dejado completamente a la discreción de los funcionarios públicos.	Proceso complejo y no transparente. Existen algunas reglas para guiar el resultado de la decisión, pero pueden ser fácilmente manipuladas.	Los procesos están claramente definidos con un cierto grado de discreción, pero los mecanismos de control y correctores (por ejemplo, la aprobación jerárquica de las diferentes instituciones, la participación pública, la consulta, el recurso ante los tribunales, etc.) son disfuncionales.	Los procesos están claramente definidos con un cierto grado de discreción. Existen mecanismos de control y correctores operativos (por ejemplo, aprobación jerárquica por parte de diferentes instituciones, participación pública, consultas, recursos ante los tribunales, etc.).	Los procesos están claramente definidos y son totalmente transparentes, de modo que el resultado de la decisión no es discrecional.	1	1
	6a.3	Organización de las responsabilidades y funciones institucionales	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones y no existe ningún mecanismo de coordinación.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones. Existen mecanismos de coordinación, pero no son efectivos.	Varias instituciones tienen responsabilidades en la implementación de las regulaciones. Existen mecanismos de coordinación, pero sólo funcionan ocasionalmente.	Las funciones y responsabilidades institucionales en este sector se concentran en una institución que no siempre funciona eficazmente.	Las funciones y responsabilidades institucionales en este sector se concentran en una institución eficiente o en varias instituciones bien coordinadas.	1	1
	6a.4	Estándares de redacción claros	Lenguaje extremadamente confuso y ambiguo con la interpretación dejada completamente a la discreción de los funcionarios públicos.	Lenguaje poco claro y ambiguo con algunas normas o decisiones judiciales para orientar el resultado de la decisión, pero pueden manipularse fácilmente.	Lenguaje poco claro y ambiguo con algunas normas o decisiones judiciales que facilitan la interpretación.	Los textos normativos están redactados en un lenguaje claro e inequívoco que sólo pueden entender los profesionales.	Los textos normativos están redactados en un lenguaje claro y sin ambigüedades, comprensible para los profesionales y los ciudadanos comunes.	1	1
	6a.5	Capacidad de aplicación	Los recursos humanos y financieros son totalmente insuficientes para aplicar el marco normativo.	Los recursos humanos y financieros son insuficientes para aplicar el marco normativo, pero podrían mejorarse en varios años (+5 años) con el desarrollo de la capacidad.	Los recursos humanos y financieros son insuficientes para aplicar el marco normativo, pero podrían mejorarse de manera realista en unos pocos años (2-3 años) con el desarrollo de la capacidad.	Los recursos humanos y financieros apenas son suficientes.	Los recursos humanos y financieros son suficientes para aplicar con éxito el marco normativo en este ámbito.	1	1
Financiación pública basada en el suelo: Aspectos técnicos	6b.1	Catastro	No existe catastro.	El catastro no está actualizado (más de 20 años) y no cubre áreas informales.	El catastro no está actualizado (más de 10 años) y no cubre áreas informales.	El catastro está relativamente actualizado (menos de 10 años), pero no cubre áreas informales y no está bien coordinado con los impuestos sobre el suelo.	El catastro está actualizado (menos de 5 años de antigüedad), cubre áreas informales y está a disposición del público y bien coordinado con los impuestos sobre el suelo.	1,25	1,25
	6b.2	Mecanismos de equidistribución del valor del suelo generados por los procesos de planificación (por ejemplo, conversión del suelo urbano en rural, administración de los derechos de edificación o cambio de uso del suelo) o inversiones públicas (por ejemplo, calles, espacios públicos, zonas verdes, infraestructuras de transporte público, infraestructuras básicas)	No existen mecanismos para distribuir el aumento del valor del suelo.	Existen mecanismos sencillos, como en caso de subdivisiones de parcelas o de solicitud de licencias de construcción. Estos no son generalmente usados ni aplicados.	Existen mecanismos sencillos como la contribución sobre valor del suelo en caso de subdivisiones de tierras o la solicitud de licencias de construcción. Estos son generalmente usados ni aplicados. Los ingresos recaudados aumentan la capacidad de prestación de servicios de la autoridad local.	Existen varios mecanismos más complejos para compartir el aumento del valor del suelo para las decisiones de planificación y las inversiones públicas. Los ingresos recaudados aumentan la capacidad de la autoridad local de planificación urbana.	Existen varios mecanismos para distribuir el aumento del valor del suelo en las decisiones de planificación y las inversiones públicas. Los ingresos recaudados (o parte de ellos) se destinan a toda la ciudad para aumentar la oferta de bienes públicos e incrementar el desarrollo urbano equitativo.	1,25	1,25
	6b.3	Tasas/ Contribuciones de los promotores	No existen mecanismos.	Los promotores pagan algunas tasas administrativas no proporcionales a la escala y a la necesidad de promoción.	Los promotores contribuyen (en especie o en efectivo) a algunos costes de infraestructura, pero no cubren todos los costes de infraestructura requeridos para su desarrollo.	Los promotores contribuyen (en especie o en efectivo) a todos los costes de infraestructura requeridos para su desarrollo.	Los promotores contribuyen (en especie o en efectivo) a todos los costes de infraestructura requeridos para su desarrollo. La licencia de edificación se concede sólo después de que se haya pagado o comprobado la contribución.	1,25	1,25
	6b.4	Impuestos sobre la propiedad	No existen impuestos sobre la propiedad.	Existe un impuesto sobre la propiedad, pero su tasa de recaudación es inferior al 20%. Se basa en el valor del suelo no urbanizable.	Existe un impuesto sobre la propiedad, pero su tasa de recaudación es inferior al 50%. Se basa en el valor del suelo no urbanizable.	Existe un impuesto sobre la propiedad y tiene una tasa de recaudación superior al 80%. Se basa en el valor del suelo y en la urbanización.	Existe un impuesto sobre la propiedad con una gran tasa de recaudación (más del 90%). Se basa en el valor del suelo y en la urbanización. Aumento progresivo para terrenos no urbanizados, solares vacíos o viviendas vacías.	1,25	1,25
							Eficacia funcional legislativa:	5	
							Aspectos técnicos:	5	
							Puntuación total:	10	

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daren and Robinson, James (2008): The Role of Institutions in Growth and Development, Working Paper No. 10. World Bank.
- Alterman, Rachele (2007): Much More than Land Assembly Land Readjustment for the Supply of Urban Public Services.
- Ayres, Ian and Braithwaite, John (1992): Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate, (Oxford University Press).
- Bauman, Gus, and Ethier, William (1987): Development exactions and impact fees: A survey of American practices. Land Use Law & Zoning Digest.
- Bertaud, Alain and Malpezzi, Stephen (2003): The Spatial Distribution of Population in 48 World Cities: implications for Economies in Transition.
- Biennial of Public Space (2013): Charter of Public Space.
- Bird, Richard M (2004): "Property taxes in Mexico" in International Handbook of Land and Property Taxation, edited by Richard M. Bird and Enid Slack.
- Booth, Phillip A (2012): "The unearned increment: Property and the capture of betterment value in Britain and France." In Value Capture and Land Policies, edited by Gregory K Ingram and Yu-Hung Hong, (Lincoln Institute of Land Policy).
- Braithwaite, John (2011): The Essence of Responsive Regulation, 44 U. British Columbia L. Rev. 475.
- Cain, Allan (2014): African Urban Fantasies: Past Lessons and Emerging Realities, 26(2) Env. & Urbanization 1–7.
- City of Melbourne in collaboration with Gehl Architects (2004): Places For People.
- City of São Paulo (2014): Master Plan and Law 16.050/2014.
- Commission for Architecture and the Built Environment (2007): Paved with Gold, the Real Value of Good Street Design.
- Enemark, Stig, McLaren, Robin and Lemmen, Christiaan (2015): Fit-For-Purpose Land Administration: Guiding Principles, p. 61.
- Garau, P (2014): Public Space: a Strategy for Achieving the Equitable City.
- Glasser, Matthew and Berrisford, Stephen (2015): Urban Law: A Key to Accountable Urban Government and Effective Urban Service Delivery, The World Bank Legal Review: Improving Delivery in Development - The Role of Voice, Social Contract and Accountability, Vol 6, Washington D.C., (World Bank Group).
- GLTN (2016): "Fit-for-Purpose Land Administration".
- GLTN (2016): "Land Administration and Information".
- IGAC (2003): Gestión del Suelo Urbano en el Marco del Ordenamiento Territorial.
- J van den Brink, Rogier (2008): Land Reform in Mozambique, (Agric. & Rural Dev. Notes No. 43, World Bank.
- Karpen, Ulrich (2012): Comparative law: Perspectives of Legislation, 6(2) Legisprudence 149.
- McGill, Greg (2011): Taxation and Sustainable Development in the UK. UN-Habitat.

- Melbourne Planning Scheme (2016): Urban Design within the Capital City Zone, Melbourne, Ordinance 22.01 23/11/2016.
- Mousmouti, Maria and Crispi, Gianluca (2015): Good Legislation as a Means of Ensuring Voice, Accountability, and the Delivery of Results in Urban Development, The World Bank Legal Review: Improving Delivery in Development - The Role of Voice, Social Contract and Accountability, Vol 6, Washington D.C., (World Bank Group).
- Mousmouti, Maria (2014): Effectiveness Test as a Tool for Law Reform, 2(1) IALS Law Review.
- Mousmouti, Maria (2012): Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test, 6(2) *Legisprudence* 191 (2012).
- Municipality of Monterrey (2014): Reglamento de Zonificación y Uso de Suelo del Municipio de Monterrey, Nuevo León.
- Obradovic, Daniela and Vizcaino, Jose Alonso (2006): Good Governance Requirements Concerning the Participation of Interest Groups in EU Consultations, 43 *Common Market L. Rev.* 1050.
- OECD (2001): Citizens as Partner: Information, Consultation, and Public Participation in Policy-Making 22.
- Peterson, George E, and Thawakar, Vasudha (2013): Capturing the value of public land for urban infrastructure: centrally controlled landholdings.
- Philippines Housing and Land Use Regulatory Board (2008): Revised Implementing Rules and Regulations for BP 220.
- Porta, Sergio and Romice, Ombretta (2010): Plot-Based Urbanism: Towards Time-Consciousness in Place-Making. Urban Design Studies Unit.
- Regimen Legal de Bogota D.C. (1999): ACUERDO 18 DE 1999 por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público.
- Regimen Legal de Bogota D.C. (2003): Decreto 463 del 22 de diciembre de 2003 "Por el cual se reglamentan la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público construido y sus usos temporales en Bogotá, Distrito Capital.
- Republic of Kenya Ministry of Lands (2009): Sessional Paper No 3 on National Land Policy.
- Republic of Kenya (2014): The National Land Commission v The Attorney General & 5 others, (Advisory Opinion Reference 2 of 2014).
- Rotterdam Municipality (2008): Rotterdam Urban Vision: Spatial Development Strategy 2030.
- Ruiz, Francisco, and Vallejo, Gabriel (2010): Using land registration as a tool to generate municipal revenue: Lessons from Bogota, Washington, DC (The World Bank).
- Sandroni, Paolo (2011): "Recent experience with land value capture in São Paulo, Brazil." *Land Lines* 23 (3):14-19.
- Sandroni, Paolo (2011): "Urban value capture in São Paulo using a two-part approach: Created land and sale of building rights". An analysis of the impact of the basic coefficient of land use as a tool of the 2002 Master Plan. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- SF Environment (2017). "San Francisco Green Building Code".
- Smolka, Martim (2013): Implementing Value Capture in Latin America Policy Focus Report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, Martim, and De Cesare, Claudia M (2013): "Property Tax and Informal Property: The Challenge of Third World Cities." In *A Primer on Property Tax: Administration and Policy*, edited by William J. McCluskey, Gary C. Cornia and Lawrence C. Walters. Chichester, UK: Wiley-Blackwell.
- The City at Eye Level (2012): Lessons for Street Plinth.

- The City of New York (1961): NYC Zoning Law.
- Tong, Joanna (2015): Land Value Sharing Tools in the legal and regulatory framework.
- UK Aid (2015): Urban infrastructure in Sub-Saharan Africa – harnessing land values, housing and transport: Literature review on land-based finance for urban infrastructure.
- UN-Habitat (2013): State of the World’s Cities: Prosperity of Cities.
- UN-Habitat (2013): Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity.
- UN-Habitat (April 2013): The Relevance of Street Patterns and Public Space in Urban Areas, Working Paper.
- UN-Habitat (2014): Urban Legal Assessment.
- UN-Habitat (2014): A New Strategy of Sustainable Neighborhood Planning: Five Principles.
- UN-Habitat (2014): Sustainable Building Design for Tropical Climates: Principles and Applications for East Africa.
- UN-Habitat (2015): Global Public Space Tool Kit: From Global Principles to Local Policies and Practice.
- UN-Habitat (2015): PILaR handbook.
- UN-Habitat (2015): Planned City Extensions: Analysis of Historical Examples.
- UN-Habitat (2015): “Sustainable Building Design for Tropical Climates”.
- UN-Habitat (2016): Framework for Evaluating Continuum of Land Rights Scenarios. GLTN Report 4.
- UN-Habitat (2016). “Mainstreaming Energy and Resource Efficiency into the Built Environment”.
- UN-Habitat (2016): The Fundamentals of Urbanization: Evidence base for Policy Making.
- UN-Habitat (2016): World Cities Report 2016- “Urbanization and Development- Emerging Futures”.
- United Nations Department of Economic & Social Affairs (2012): World Urbanization Prospects: 2011 Revision.
- United Nations General Assembly (2015): Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, [UNISDR/GE/2015 - ICLUX ES 1ª edición].
- United Nations General Assembly (2016): Draft outcome document of the UN Conference on Housing and Sustainable Development (Habitat III); The New Urban Agenda.
- Vanterpool, Varen (2007): A Critical Look at Achieving Quality in Legislation, 9 Eur. J.L. Reform 167.
- Walters, Lawrence (2016): Leveraging Land: Land Based Finance for Local Governments.
- Watson, Vanessa (2014): African Urban Fantasies: Dreams or Nightmares? 26(1) Env. & Urbanization.
- World Bank Group (2013). “Good Practices for Construction Regulation and Enforcement Reform: Guidelines for Reformers”. Investment Climate. Jan 2013.
- World Bank Group (2015): Building Regulation for Resilience: Managing Risk for Safer Cities.
- Xanthaki, Helen (2011): “Quality of Legislation: An Achievable Universal Concept or An Utopia Pursuit?” Quality of Legislation: Principles and Instruments 75–85 (Luzius Mader & Mart Tavres de Almeida eds., Nomos 2011).
- Xanthaki, Helen (2013): Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born, 1(1) IALS Law Review.
- Xanthaki, Helen (2013): Standards for legislation in Civil and Common Law Countries: features, practices, common ground. Legislative Quality Workshop, Cape Town South Africa, 9 April 2013.

UNIDAD DE LEGISLACIÓN URBANA

Para garantizar que las normas de planeamiento urbanístico cumplan sus funciones de la manera más eficaz posible, es preciso examinarlas con frecuencia a medida que cambian los contextos y las necesidades. El Marco de Evaluación de la Normativa en materia de Planeamiento Urbanístico, elaborado por la Unidad de Legislación Urbana de ONU-Habitat, es un instrumento de autoevaluación rápida que tiene por objeto determinar los puntos fuertes y débiles de un sistema jurídico de planificación urbana. En este informe se examinan las leyes, reglamentos y decretos que son aplicables en una ciudad y que se promulgan a diferentes niveles.

El Marco de Evaluación de la Normativa en materia de Planeamiento Urbanístico utiliza dos conjuntos de indicadores para evaluar las normas de planificación urbana. Por una parte, se emplean indicadores de la eficacia funcional de una norma jurídica, por otra, se utilizan indicadores de carácter técnico. Este segundo grupo está relacionado con las áreas centrales de planeamiento, que en su conjunto proporcionan una visión general de las cuestiones de planificación urbana pertinentes para la mayoría de los países. En particular, en las categorías de: planeamiento urbanístico y del suelo, espacio público, solares y manzanas de edificios, derechos de desarrollo urbanístico, códigos de edificación y financiación pública basada en el suelo.

HS NUMBER: HS/049/18E

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME
P.O.Box 30030, Nairobi 00100, Kenya
Tel: +254-20-7623120
Fax: +254-20-76234266/7 (Central office) infohabitat@un.org
www.unhabitat.org

