



UNIVERSIDAD DE CUENCA

EL DERECHO A LA CIUDAD EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA URBANA PARA CIUDADES INTERMEDIAS EN ECUADOR



EL DERECHO A LA CIUDAD EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA URBANA PARA CIUDADES INTERMEDIAS EN ECUADOR



**EL DERECHO A LA CIUDAD EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA URBANA PARA
CIUDADES INTERMEDIAS EN EL ECUADOR**

2017, José María Llop / Lorena Vivanco Cruz
© 2017, Universidad de Cuenca

ISBN: 978-9978-14-370-4
Derecho de Autor: CUE-003248

Dr. Pablo Vanegas Peralta
RECTOR

Dra. Catalina León Pesántez
VICERRECTORA

Dr. Fernando Pauta Calle
DECANO

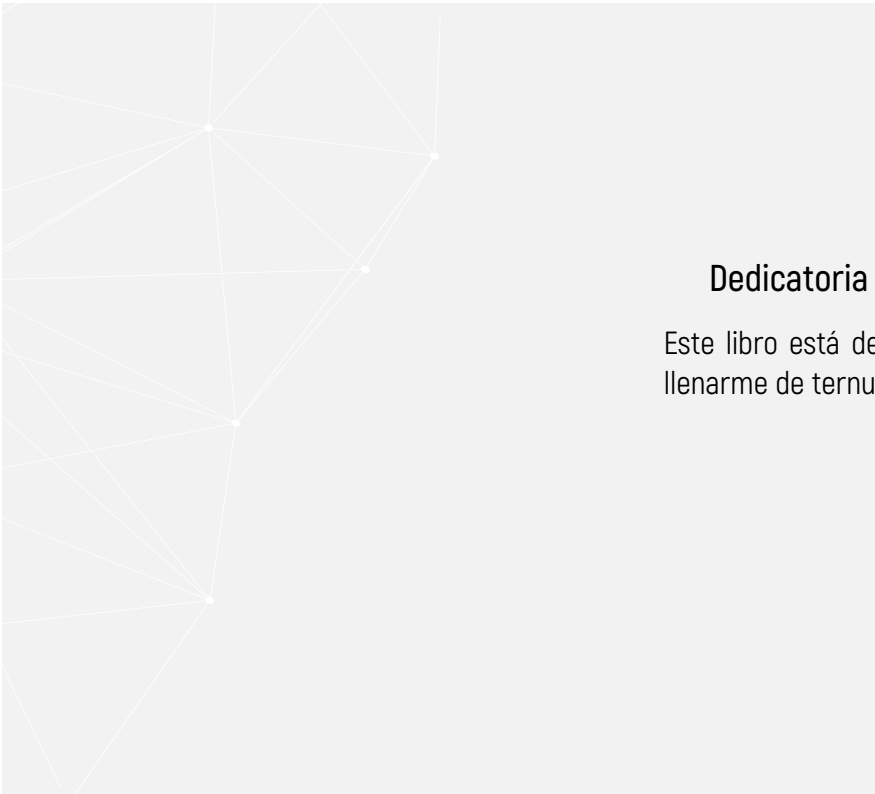
Mgt. Boris Orellana Alvear
SUBDECANO

Mgt. Cristina Chuquiguanga Auquilla
DIRECTORA DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN

Mgt. Juan Pablo Carvallo Ochoa
DIRECTOR DEL CENTRO DE POSTGRADOS

Lcda. Ana Abad
REVISIÓN DE TEXTOS

Imprenta de la Universidad de Cuenca
DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN



Dedicatoria

Este libro está dedicado a mi hijo, LIAM, por llenarme de ternura y cariño todos los días.

PRESENTACIÓN

01

EL DERECHO A LA CIUDAD Y CIUDADES PARA TODOS

pag. 11

- 1.1. El camino hacia el Derecho a la Ciudad.
- 1.2. ¿Qué es el Derecho a la Ciudad?
- 1.3. La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad.

02

CIUDADES INTERMEDIAS: Características, importancia y oportunidades.

pag. 47

- 2.1. Características de las Ciudades Intermedias en la nueva agenda urbana.
- 2.2. Importancia y oportunidades de las ciudades intermedias.

03

MÉTODO DE PLANES BASE PARA CIUDADES INTERMEDIAS

pag. 61

- 3.1. Métodos para planificar las ciudades intermedias.
3. 2. Modelo A: visión generalista del plan base.
3. 3. Modelo B: guía de trabajo para el desarrollo del plan base en ciudades intermedias.

04

EDUCACIÓN E INNOVACIÓN DOCENTE EN EL CAMPO DEL URBANISMO

pag. 85

05

CONCLUSIONES

pag. 93

06

BIBLIOGRAFÍA, REFERENCIAS WEB Y DOCUMENTACIÓN

pag. 97

07

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS

pag. 101



PRESENTACIÓN

Desde el año 2013 el Centro de Posgrados de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, en coordinación con la Cátedra UNESCO y la Unión Internacional de Arquitectos-Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial han mantenido el interés y la iniciativa de profundizar la investigación urbana en relación a las ciudades que queremos y necesitamos. El desarrollo de esta temática motivó la realización de tres talleres en 2014 que abordaron: El Derecho a la Ciudad y ciudades para todos; Ciudades Intermedias; Reflexiones sobre la Política Pública: Instrumentos de Gestión Urbana.

Las reflexiones y los conocimientos surgidos en estos talleres se sistematizan en el libro: El derecho a la ciudad en el contexto de la Agenda Urbana para Ciudades Intermedias en Ecuador que, en el marco de la Nueva Agenda Urbana, busca retomar y resignificar del debate, el concepto “Derecho a la ciudad” como un derecho colectivo que confiere legitimidad de acción y de organización a la ciudadanía, con el objeto de precisar las responsabilidades de los gobiernos locales y nacionales, la sociedad civil y las organizaciones internacionales para garantizar que todas las personas vivan con dignidad en áreas urbanas.

El concepto del Derecho a la Ciudad forma parte del debate internacional, en donde es clave entender que “el derecho a la ciudad debe empezar en el derecho al plan” (LLop J.M., 2013); y, el derecho a que la población entienda el plan porque solo así podrá participar en su mejora, en su gestión y, por tanto, los planes serán más transparentes.

En el debate de la Nueva Agenda Urbana, las ciudades intermedias se constituyen como nodos claves para que la urbanización del mundo genere desarrollo; más aún, cuando en ciudades de talla media y en ciudades menores vive la mayoría de la población urbana del planeta; datos recientes demuestran que existen 10.000 ciudades de más de 50.000 habitantes y menos de 500 ciudades de más de 1.000.000 de habitantes. Estamos hablando de urbes que están activas en las redes de ciudades, intermediando con otras ciudades entre flujos globalizados y territorios concretos.

Estas ciudades -mucho más que las grandes- deben movilizar los recursos endógenos y físicos de su territorio para "fomentar el desarrollo económico, el aumento de la productividad, el fortalecimiento de los vínculos entre las zonas urbanas y rurales, la adaptación a los efectos del cambio climático" (ONU-Habitat, 2016) pero, principalmente constituyen una alternativa para reducir las desigualdades sociales y espaciales y la promoción de la cohesión territorial y la complementariedad de las zonas en crecimiento.

En este contexto, este libro propone una mirada activa y clara de cómo analizar las características, importancia y oportunidad de las ciudades intermedias. Plantea medidas y metodologías urbanísticas a partir de la descripción y aplicación del "Plan Base" que por su agilidad, sencillez y claridad hace legible el urbanismo y pone en la Agenda Internacional el rol y potencial de las ciudades intermedias, con miras a favorecer la calidad de la urbanización y generar desarrollo.



EL DERECHO A LA CIUDAD Y CIUDADES PARA TODOS

- 1.1. El camino hacia el Derecho a la Ciudad
- 1.2. ¿Qué es el Derecho a la Ciudad?
- 1.3. La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad

Pag. 9 - 46

1. EL DERECHO A LA CIUDAD Y CIUDADES PARA TODOS

1.1. El camino hacia el Derecho a la Ciudad

La Organización de Naciones Unidas (ONU) (2013) predice que la población urbana se duplicará en el 2030 en comparación con el 2010; el nuevo milenio asume la mitad de la población viviendo en ciudades. Según la carta Mundial por el Derecho a la Ciudad redactada en el 2005, se estimaba que la población urbana mundial será del 65% para el 2050.

Las últimas investigaciones realizadas por United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) y la Organización Mundial de Salud (OMS,) en materia del acceso al agua y al saneamiento, se estima que a mediados del siglo XXI el 91,4% de la población de los países latinoamericanos vivirá en ciudades, seguido por Europa (90,7%) y América del Norte (90,2%). "A lo largo de los próximos 30 años, más de 2 mil millones de personas se instalarán en aglomeraciones urbanas, sobre todo en

las grandes metrópolis mundiales. En un mundo donde el 1% de la población mundial tiene el 50% de la riqueza, las zonas urbanas concentrarían desigualdades insostenibles"¹

Esto significa condiciones y oportunidades inequitativas definidas por características sociales, culturales, económicas de género y generacional, desalojos, segregación socio espacial y deterioro de la convivencia social, el coste de una nueva infraestructura; y, un aumento espectacular de la demanda de energía, entre otros problemas que se dan en las ciudades.

En este contexto, la mayoría de los modelos de desarrollo implementados en los países latinoamericanos se caracterizan por: establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión; favorecer la depredación del ambiente; acelerar los procesos migratorios y de urbanización así como la segregación socio

¹ Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), 2005.

espacial; y, la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Situación que precisa cambios trascendentes en el modelo de desarrollo vigente.

Distintos autores, entre ellos Jordi Borja, Ernest Burgess, Manuel Castells, David Harvey y Saskia Sassen aportan una mirada crítica en este ámbito y coinciden en que la sociedad urbana actual confronta una fragmentación espacial que segrega distintas homogeneidades, propias de cada colectivo social. Esta segregación se expresa no solo en los indicadores de ingreso, ocupación y distancias salariales sino en el acceso real de la población a las ofertas urbanas, las cuales se agudizan y no parece haber indicios para pensar que los procesos de globalización que tienen lugar contribuyan a resolverlas, más bien las han profundizado.

Las ciudades del XXI –llamado el milenio urbano– se caracterizan por privilegiar las relaciones de mercado influidas por el fenómeno de la globalización y la gran revolución tecnológica y de comunicaciones. Con la intensificación de la globalización se acentuaron las transformaciones en la estructura territorial, no como fenómenos independientes sino como parte de un

proceso global de crecientes interdependencias y de alto costo social.

Frente a esta realidad Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU,2005) plantea una serie de preguntas que serán determinantes para el futuro de la mayoría de los habitantes del planeta: ¿Cómo construir ciudades para todos, sin relegar millones de personas pobres en los márgenes sociales y espaciales?, ¿cómo hacer de las ciudades lugares donde se vive bien, con una mejor calidad de vida y donde existen oportunidades para el conjunto de los habitantes?, ¿cuáles son las medidas que permiten a los gobiernos locales asumir sus responsabilidades en la aplicación de los derechos a la educación, a la salud, a un medio ambiente sano, al empleo, a la participación, a la cultura, o aún a la seguridad?, ¿cómo garantizar el acceso a los servicios públicos y mejorar la movilidad urbana?, ¿cómo promover ciudades interculturales e intergeneracionales, sin discriminación dentro de la cual cada uno y todos encuentran su lugar?

Quizá estas interrogantes puedan contestarse cuando los gobiernos locales conscientes de la nueva fase de urbanización mundial, asuman el desafío de construir

un modelo sustentable de vida urbana basado en principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social, fundamentado en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural; así como también, en la apuesta de los gobiernos locales para proponer el Derecho a la Ciudad como una alternativa posible y concreta, con un enfoque en el bienestar colectivo, en lugar de un modelo de desarrollo urbano centrado exclusivamente en el crecimiento económico. Entonces, el Derecho a la Ciudad surge como una respuesta política a estas desigualdades crecientes y postula que todas y todos tenemos Derecho a la Ciudad y esto significa que la ciudad es un espacio de construcción colectiva que nos pertenece.

1.2. ¿Qué es el Derecho a la Ciudad?

El Derecho a la Ciudad no es una propuesta nueva, "es un concepto multidimensional, articulador local de todos los derechos constitucionales y, a la vez, un movilizador social y objeto de la acción gubernamental a nivel de los espacios urbanos" (Brenes, M.; Paniagua, L.; Sánchez, A.; Mata, C.; Ro-

jas, M., 2014). El término apareció en 1968 cuando Henri Lefèbvre escribió su libro *El derecho a la ciudad* y tomó en cuenta el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países de economía capitalista, con la conversión de la ciudad en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital. Este filósofo y geógrafo francés enunció que entre los derechos básicos de los ciudadanos, junto al derecho de libertad, trabajo, salud o educación se debía incluir el Derecho a la Ciudad; es decir, el derecho de los ciudadanos a vivir en territorios propicios a la convivencia y pluralidad de usos diversos, en los cuales los equipamientos públicos sean factores de desarrollo colectivo e individual. "El derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural". Lefèbvre se oponía así, a la "deshumanización de las ciudades y trataba de rescatar al ser humano como elemento real y principal protagonista de la ciudad que él mismo ha construido.

El Derecho a la Ciudad significa entonces restaurar el sentido de ciudad, la posibilidad de un vivir digno para todos y todas y hacer de la ciudad "el escenario de encuentro para la construcción de la vida

colectiva", (Lefèbvre, 1968). El derecho a la ciudad es "el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas" (Lefèbvre, 1968). Todo el mundo debería tener los mismos derechos para construir los diferentes tipos de ciudades que queremos.

El Derecho a la Ciudad, como lo afirma David Harvey, "no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino también el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto". Es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad y hacer cumplir los derechos que ya existen formalmente. Por eso, el Derecho a la Ciudad se basa en una dinámica de proceso y de conquista en la cual los movimientos sociales son el motor para lograr su cumplimiento. "Este es un derecho colectivo que confiere legitimidad de acción y de organización a los habitantes, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un nivel de vida adecuado" (Pascual I., 2015).

Como lo afirma Jordi Borja "es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte

de ella y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos: trabajo, salud, educación, vivienda; recursos simbólicos: participación, acceso a la información, entre otros".

En concordancia con Lefèbvre & Harvey, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2015), lo define:

Como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado.

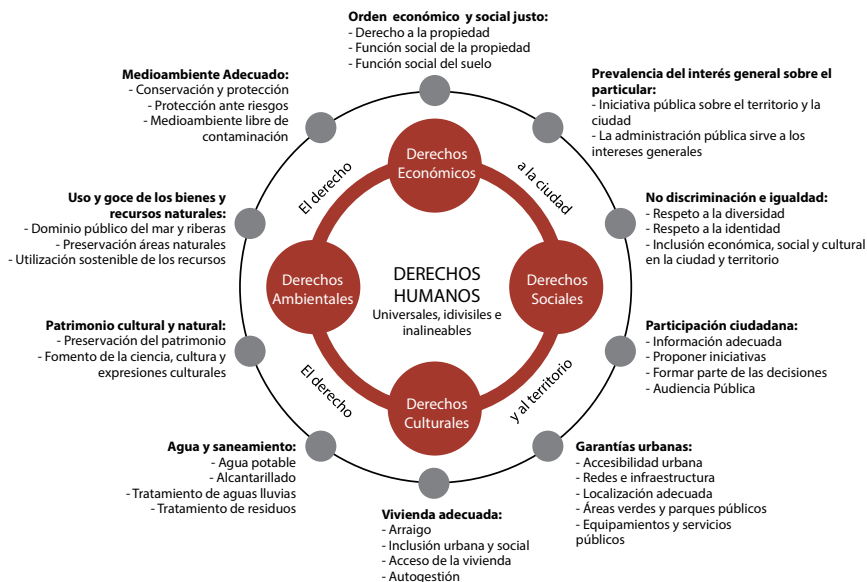
El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente e incluye, por tanto, todos los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos que están reglamentados en los tratados internacionales de Derechos Humanos.

Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y sa-

tisfactorias; a la seguridad social; a salud pública; al agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a la alimentación, vestido y vivienda adecuada; a la educación pública de calidad y la cultura; a la información, a la

participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a libre movilidad.

Gráfico 1: Representación gráfica de los Derechos Humanos, el Derecho a la Ciudad y el Derecho al Territorio.



Fuente: ONU Hábitat, 2015.

El territorio de las ciudades y su entorno rural son también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distri-

bución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por

eso, el Derecho a la Ciudad incluye también “el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural” (Carta del Derecho a la Ciudad, 2015).

Los logros e innovaciones de la sociedad civil y las autoridades locales, basadas en el Derecho a la Ciudad y en otros Derechos Humanos, muestran enfoques innovadores; por ejemplo: en Brasil, el Derecho a la Ciudad ha sido incorporado en el único Estatuto de la Ciudad desde 2001. Esta Ley ofrece instrumentos para cumplir con la función social de la propiedad urbana y garantizar su gestión democrática; esto incluye presupuestos participativos que permiten a los ciudadanos influir y tomar decisiones en los presupuestos públicos, con el objetivo de establecer prioridades en las inversiones de la región.

El Derecho a la Ciudad requiere nuevas maneras de pensar la tenencia y el uso del suelo urbano. En países como - Australia, Bélgica, Canadá, Nueva Zelanda, Uganda, Reino Unido, Estados Unidos, por ejemplo - los Fideicomisos de Tierras Comunitarias (Community Land Trusts) han sido creados

para garantizar la propiedad y administración democrática del suelo y de los inmuebles locales. Este modelo implica rescatar la idea de los derechos colectivos a la tierra y a la vivienda (Pascual I., 2015).

En Sudáfrica se conoce de la aplicación de prácticas de mejoramientos informales participativos de asentamientos:

Este planteamiento promueve el reconocimiento de la función social de la tierra y aprovecha las capacidades de las comunidades urbanas en la identificación y formulación de alternativas a las intervenciones de desarrollo actuales. Colombia fue uno de los primeros países en adoptar “instrumentos innovadores para aprovechar los aumentos del valor de la tierra y recuperar las inversiones públicas”, (Pascual I., 2015).

En Ecuador, el marco legal nacional, con miras a procurar la efectividad de los derechos constitucionales de la ciudadanía, ha establecido dentro del ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo: el derecho a un hábitat seguro y saludable; el derecho a una vivienda adecuada y digna; el derecho a la ciudad; el derecho a la participación ciudadana y el derecho a la propiedad en todas sus formas. El Ecuador consa-

gra en su marco constitucional el derecho humano a la ciudad y este comprende:

a) "El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.

b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas.

c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable" (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

El Derecho a la Ciudad puede sintetizarse en dos afirmaciones básicas: el derecho a no ser excluido y el vivir dignamente sin discriminación alguna independiente del género, la edad, la colectividad a la que se pertenezca o de cuestiones sociales, económicas, educativas, culturales o cualquier otra. Atender este derecho supone que al modelo de exclusión se debe contraponer

un modelo inclusivo, de integración social y territorial, igualdad de oportunidades para el disfrute de los bienes, servicios y recursos que ofrecen las ciudades posibilitando el ejercicio real de los derechos. Ana Casal (2011) sostiene que "el derecho a la ciudad es la territorialización de los derechos", quitándose al crecimiento económico de las ciudades ese papel protagónico como factor que atiende el desarrollo de las ciudades.

De acuerdo al Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos (ONU Hábitat, 2001) es necesario transformar el rol de las ciudades para que estas actúen, no solo como motores de crecimiento económico sino también como agentes de justicia social; es decir promover el "crecimiento con inclusión". Para evitar la fractura social y territorial de las ciudades es necesario recurrir a la justicia social² como uno de los principios fundamentales del Derecho a la Ciudad.

El modelo inclusivo –al que se hace referencia– obliga al Estado a desarrollar políticas activas y deliberadas para la eliminación de las desigualdades sociales

² La justicia social es básicamente la justicia redistributiva, una fórmula muy simple de expresar y compleja de materializar.

y territoriales. Por tanto, el Derecho a la Ciudad es inseparable del concepto de justicia social y debe ser incorporado en las diferentes actividades que los gobiernos locales desarrollan, explícitamente en los instrumentos de la política pública como avance al Derecho a la Ciudad; para el efecto deben considerarse los siguientes aspectos:

- **Normas Jurídicas:** construir un marco legal e institucional a partir de los principios y fundamentos estratégicos del Derecho a la Ciudad que promuevan la inclusión social y territorial de la Ciudad. Este marco jurídico debe dar prioridad a la función social de la propiedad y de la ciudad, que garantice el ejercicio pleno de la ciudadanía.

- **Instancias participativas institucionales:** el derecho de participación directa, equitativa y deliberativa en la política pública, las normas y los programas de gobierno son esenciales para la realización de la función social de la ciudad. Por tanto, los mecanismos de control social, las instancias de participación ciudadana directa-deliberativa y las herramientas de gestión democráticas deben asegurar la legalidad y la legitimidad de los procesos de participación ciudadana (consejos ciudadanos,

asambleas ciudadanas, veedurías, comités consultivos entre otros espacios de participación).

- **Herramientas de planificación:** existe la necesidad de legalizar y efectivizar la ordenación del espacio destinado a la protección de la vivienda y a los bienes comunes de la población, así como también asegurar el presupuesto para la ejecución de las políticas y programas de planificación urbanística para la consolidación del Derecho a la Ciudad.

El punto clave para el desarrollo de políticas, planeamiento y proyectos de desarrollo urbano recae en el Estado Central y en los gobiernos locales que deben promover la inclusión y la justicia social en las ciudades. No existen fórmulas únicas de implementación del Derecho a la Ciudad. Cada contexto social, cultural, ambiental, económico y político debe ser evaluado para encontrar mecanismos propios que lleven a consolidar este derecho; tales mecanismos deben incluir herramientas específicas, con enfoque de intervención territorial además de ser articuladas por el poder público. América Latina tiene algunas experiencias como las que se cita a continuación:

Tabla 1: Instrumentos de política pública para el avance del Derecho a la Ciudad

Instrumentos	Descripción
Participación	<p>Presupuesto Participativo: es una herramienta de la Democracia Participativa que articula la población y las autoridades, que permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a los presupuestos públicos a fin de establecer las prioridades de inversión de la región. Tuvo origen en Brasil y se extendió por toda América Latina.</p> <p>En Ecuador la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) establece que el presupuesto participativo, “es el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas”.</p> <p>Nótese que el marco jurídico vigente determina la obligatoriedad del presupuesto participativo en todos los niveles de Gobierno: regional, provincial, cantonal y parroquial; para ello, deben formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo en el marco de una convocatoria abierta a la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil. Otorgan poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones.</p> <hr/> <p>Evaluación del impacto de proyectos: establecida para controlar los impactos ambientales de los grandes proyectos, con participación de la población del área afectada. Adicionalmente, debe considerarse el uso de la evaluación para los proyectos urbanos y sus respectivos impactos, en términos no sólo ambientales sino también sociales, económicos, de movilidad, de desplazamiento de la población de bajos ingresos, entre otros.</p>

En Ecuador a partir de la Constitución del 2008 recobran fuerza varios derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas; entre ellos, el derecho a la consulta previa, libre e informada que es uno de los derechos colectivos reconocidos en la Carta Magna (Artículo 57) y que determina que el Estado está obligado a consultar a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, en los casos de adopción de medidas legislativas que puedan afectar sus derechos colectivos y planes o programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables en sus territorios. "Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La Ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley" (Constitución, Artículo 398).

Plan Maestro, Plan de Ordenación Territorial, Plan Participativo, Planes de Movilidad Urbana, Planes de Desarrollo Urbano, entre otros instrumentos

Planeamiento

Muchas ciudades tienen un instrumento de planeamiento del territorio, en especial en relación a los usos del suelo, que requiere ser participativo, a fin de que se garantice la inclusión de la ciudad real existente y de la ciudad planeada. También debe asegurar que las proyecciones de uso del suelo y la realización de obras, prioricen la población de bajos ingresos y sectores prioritarios.

El Artículo 264 de la Constitución ecuatoriana (2008) , en sus numerales 1 y 2, establece que “los gobiernos municipales tendrán, entre otras competencias exclusivas, la de planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; y, la de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el **cantón**”. La LOOTUGS (2016), ratifica que: “La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno”.

El Artículo 415 de la Carta Magna dispone que “el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados deberán adoptar políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso de suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes”.

La Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016) denota algunos aspectos relevantes en relación a la planificación territorial y urbana, entre los cuales se indica que es necesario: “definir mecanismos y herramientas para la gestión de la competencia de ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno; establecer mecanismos e instrumentos técnicos que permitan el ejercicio de las competencias de uso y gestión del suelo de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos y del Estado en general, dirigidos a fomentar y fortalecer la autonomía, desconcentración y descentralización; establecer mecanismos que permitan disponer del suelo urbanizado necesario para garantizar el acceso de la población a una vivienda adecuada y digna, mediante la promoción de actuaciones coordinadas entre los poderes públicos, las organizaciones sociales

y el sector privado; definir parámetros de calidad urbana en relación con el espacio público, las infraestructuras y la prestación de servicios básicos de las ciudades, en función de la densidad edificatoria y las particularidades geográficas y culturales existentes; racionalizar el crecimiento urbano de las ciudades para proteger los valores paisajísticos, patrimoniales y naturales del territorio que permitan un desarrollo integral del ser humano; propiciar los mecanismos que permitan la participación de la sociedad en los beneficios económicos, derivados de las acciones y decisiones públicas en el territorio y el desarrollo urbano en general; y, establecer un sistema institucional que permita la generación y el acceso a la información, la regulación, el control y la sanción en los procesos de ordenamiento territorial, urbanístico y de gestión del suelo, garantizando el cumplimiento de la ley y la correcta articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno” (LOOTUGS, 2016).

En el ámbito territorial el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016), señala los siguientes instrumentos de planificación:

- a) Planes de Desarrollo (COPFP, Artículo 41): “Son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización”.
- b) Planes de Ordenamiento Territorial (COPFP, Artículo 43): “Son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las

decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo. Los planes de ordenamiento territorial deberán articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco de las competencias propias de cada nivel de gobierno y velarán por el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Los gobiernos parroquiales rurales podrán formular un solo plan de desarrollo y ordenamiento territorial. Los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo”.

En el ámbito urbano la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016) establece los siguientes instrumentos de planificación:

- a) Plan de uso y gestión de suelo (LOOTUGS, Artículo 30): “Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará un componente estructurante (constituido por los contenidos de largo plazo que respondan a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado según lo establecido en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano, y las disposiciones correspondientes a otras escalas del ordenamiento territorial a partir de la

determinación de la estructura urbano-rural y de la clasificación del suelo) y un componente urbanístico (establecido el componente estructurante, los planes de uso y gestión deberán determinar el uso y edificabilidad de acuerdo a la clasificación del suelo, así como los instrumentos de gestión a ser empleados según los requerimientos específicos). Queda pendiente al 2016, que el Consejo Técnico dicte las normas correspondientes para la regulación del plan de uso y gestión”.

- b) Planes urbanísticos complementarios (LOOTUGS, Artículo 31):
“Son aquellos dirigidos a detallar, completar y desarrollar de forma específica las determinaciones del plan de uso y gestión de suelo. Son planes complementarios: los planes maestros sectoriales, los parciales y otros instrumentos de planeamiento urbanístico. Estos planes están subordinados jerárquicamente al plan de desarrollo y ordenamiento territorial y no modificarán el contenido del componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo”.
- Planes maestros sectoriales (LOOTUGS- Artículo 36):
“Tienen como objetivo detallar, desarrollar y/o implementar las políticas, programas y/o proyectos públicos de carácter sectorial sobre el territorio cantonal o distrital. Guardarán concordancia con los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio y con las determinaciones del plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano. La iniciativa para la elaboración de estos planes puede provenir de la administración metropolitana o municipal competente o del órgano rector de la política competente por razón de la materia”.

- Planes parciales (LOOTUGS, Artículo 32): “Tienen por objeto la regulación urbanística y de gestión de suelo detallada para los polígonos de intervención territorial en suelo urbano y en suelo rural de expansión urbana. Los planes parciales determinarán:
 - La normativa urbanística específica, conforme con los estándares urbanísticos pertinentes.
 - Los programas y proyectos de intervención física asociados al mejoramiento de los sistemas públicos de soporte, especialmente en asentamientos de hecho, y la ejecución y adecuación de vivienda de interés social.
 - La selección y aplicación de los instrumentos de gestión de suelo y la delimitación de las unidades de actuación urbana necesarias, conforme con lo establecido en el plan de uso y gestión de suelo a fin de consolidar los sistemas públicos de soporte y responder a la demanda de vivienda de interés social.
 - La infraestructura necesaria para los servicios de agua segura y saneamiento adecuado. Los programas para la regularización prioritaria de los asentamientos humanos de hecho con capacidad de integración urbana, los programas para la relocalización de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable y los casos definidos como obligatorios serán regulados mediante plan parcial”.
- Otros instrumentos de planeamiento urbanístico (LOOTUGS, Artículo 37): “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos podrán generar otros instrumentos de planeamiento urbanístico que sean necesarios en función de sus características territoriales, siempre que estos no se contrapongan con lo establecido en la normativa nacional vigente. Los otros

instrumentos de planeamiento urbanístico no podrán modificar contenidos del componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo”.

Tributarios

Impuesto Predial: “Es un tributo de carácter municipal autorizado para cobrar a los municipios por los predios existentes dentro su jurisdicción. Su base gravable es el avalúo catastral asignado por las autoridades catastrales” (Quete, S. & Cuéllar, D., 2010). Es el tributo que grava la propiedad territorial. Sin embargo, para ser un instrumento adecuado que coadyuve a alcanzar el derecho a la ciudad, debe sancionar aquellos usos que no son socialmente justos, tales como edificios y lotes ociosos, vacíos, subutilizados o no utilizados, mediante el cobro de una tasa más alta y progresiva en el tiempo, así como basarse en una lista actualizada de precios y usos de la tierra.

Uno de los impuestos municipales en Ecuador es el impuesto sobre la propiedad urbana y el impuesto sobre la propiedad rural, creados para la financiación municipal y metropolitana. Son sujetos pasivos del impuesto a los predios urbanos, “los propietarios de predios ubicados dentro de los límites de las zonas urbanas, quienes pagarán un impuesto anual, cuyo sujeto activo es la municipalidad o distrito metropolitano respectivo, en la forma establecida por la ley” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Para los efectos de este impuesto, “los límites de las zonas urbanas serán determinados por el concejo mediante ordenanza, previo informe de una comisión especial conformada por el gobierno autónomo correspondiente, de la que formará parte un representante del centro agrícola cantonal respectivo. Cuando un predio resulte cortado por la línea divisoria de los sectores urbano y rural, se considerará incluido, a los efectos tributarios, en el sector donde quedará más de la mitad del valor de la propiedad. Para la

demarcación de los sectores urbanos se tendrá en cuenta, preferentemente, el radio de servicios municipales y metropolitanos, como los de agua potable, aseo de calles y otros de naturaleza semejante; y, el de luz eléctrica" (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Por otro lado, es sujeto activo del impuesto a los predios rurales, la municipalidad o el distrito metropolitano de la jurisdicción donde se encuentre ubicado un predio rural; y, son sujetos pasivos, los propietarios o poseedores de los predios situados fuera de los límites de las zonas urbanas. "Para el efecto, los elementos que integran la propiedad rural son: tierra, edificios, maquinaria agrícola, ganado y otros semovientes, plantaciones agrícolas y forestales", (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Contribuciones de Obras, Mejoras e Inversiones: Las obras públicas tienden a valorizar los terrenos, transfiriendo a los propietarios los ingresos públicos en la forma de valorización de los inmuebles. Como tales ingresos son públicos, el Gobierno debe cobrar de los propietarios la proporción de valorización de los inmuebles privados, aplicando la recaudación en otras obras públicas. Así, la contribución de mejoras es un modo de financiar la obra pública, pagan quienes obtienen con ella un beneficio extra en su patrimonio.

En Ecuador, las Contribuciones Especiales de Mejoras (COOTAD, Artículo 569), tienen por objeto determinar "el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública. Los concejos municipales o distritales podrán disminuir o exonerar el pago de la contribución especial de mejoras en consideración de la situación social y económica de los contribuyentes".

La contribución especial tiene carácter real. "Las propiedades beneficiadas, cualquiera que sea su título legal o situación de empadronamiento, responderán con su valor por el débito tributario. Los propietarios solamente responderán hasta por el valor de la propiedad, de acuerdo con el avalúo municipal actualizado, realizado antes de la iniciación de las obras" (COOTAD, Artículo 576). La base de este tributo "será el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que se establezca en las respectivas ordenanzas" (COOTAD, Artículo 578).

Las obras y servicios atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras, son:

- a) "Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase;
- b) Repavimentación urbana;
- c) Aceras y cercas; obras de soterramiento y adosamiento de las redes para la prestación de servicios de telecomunicaciones en los que se incluye audio y video por suscripción y similares, así como de redes eléctricas;
- d) Obras de alcantarillado;
- e) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable;
- f) Deseccación de pantanos y relleno de quebradas;
- g) Plazas, parques y jardines; y,
- h) Otras obras que las municipalidades o distritos metropolitanos determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente" (COOTAD, Artículo 577).

"Para la determinación de cualquiera de las contribuciones especiales de mejoras, se incluirán todas las propiedades beneficiadas" (COOTAD, Artículo 591). Tales contribuciones "podrán cobrarse, fraccionando la obra a medida que vaya terminándose por tramos o partes. El gobierno metropolitano o municipal determinará en las ordenanzas respectivas, la forma y el plazo en que los contribuyentes pagarán la

deuda por la contribución especial de mejoras que les corresponde. El pago será exigible, inclusive, por vía coactiva, de acuerdo con la ley" (COOTAD, Artículo 592).

El límite de este tributo, establece que "no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del mayor valor experimentado por el inmueble entre la época inmediatamente anterior a la obra y la época de la determinación del débito tributario" (COOTAD, Artículo 593).

Para la contribución especial de mejoras, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) establece que :

a) "El sujeto activo de la contribución especial es la municipalidad o distrito metropolitano en cuya jurisdicción se ejecuta la obra" (COOTAD, Artículo 574).

b) " Son sujetos pasivos de la contribución especial "los propietarios de los inmuebles beneficiados por la ejecución de la obra pública. Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán absorber con cargo a su presupuesto de egresos, el importe de las exenciones que por razones de orden público, económico o social se establezcan mediante ordenanza, cuya iniciativa privativa le corresponde al Alcalde" (COOTAD, Artículo 575).

En relación a las obras que estuvieren fuera de la jurisdicción municipal o distrital, la Ley determina que "cuando la municipalidad o distrito metropolitano ejecute una obra que beneficie en forma directa e indudable a propiedades ubicadas fuera de su jurisdicción y si mediare un convenio con el gobierno autónomo descentralizado donde se encuentran dichas propiedades, podrá aplicarse la contribución especial de mejoras. Si no mediare dicho convenio con la municipalidad limítrofe, el caso será sometido a resolución del Consejo Nacional de Competencias" (COOTAD, Artículo 587).

La Ley para la Eficiencia en la Contratación Pública (2017), contempla la “contribución especial de mejoras por obra pública a cargo del Gobierno central o municipios”; es decir, la Contribución Especial de Mejoras se aplica al Gobierno central y eso permite que el Estado recupere una parte de la revalorización que produzcan sus inversiones en obras públicas. Con esta normativa el Gobierno busca recuperar lo invertido en las obras públicas como vías de carácter estatal, puentes, unidades del milenio, hospitales entre otras obras.

Participación en plusvalía:

La participación en plusvalía es la obligación tributaria de los propietarios o poseedores de los inmuebles respecto de los cuales se ha dado un incremento en el precio del suelo, como resultado de acciones urbanísticas que modifican su utilización o incrementan su aprovechamiento.

En Ecuador, la Constitución (Artículo 376) “prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado”.

Al igual que en otros países, en Ecuador la especulación de terrenos se ha convertido en el gran desordenador urbano y las herramientas fiscales para frenarlo, han sido poco efectivas. Los llamados procesos de apropiación de plusvalías han sido útiles para transferir una parte de las rentas urbanas a las economías municipales, pero muy poco han logrado en la democratización del acceso o Derecho a la Ciudad.

Una de las alternativas para controlar la especulación de suelo en la dinámica de la economía nacional, lo constituye la “Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos”, en la cual se incorporan algunos temas clave como:

1. *Responsabilidad de información catastral* y obligación de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales y distritales de actualizar los catastros urbanos. En el caso de no dar cumplimiento a esta disposición, sus autoridades pueden ser destituidas (Artículo 2 y 3).

2. *Impuesto a la ganancia extraordinaria*, en la transferencia de bienes inmuebles: "En el caso de aportes de bienes inmuebles, únicamente estarán gravados aquellos realizados a fideicomisos o a sociedades, que tengan como fin último la actividad económica de promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles para su comercialización, conforme a las condiciones y requisitos establecidos por el órgano rector de la política de desarrollo urbano y vivienda.

También estarán gravados con este impuesto, aquellas transferencias que bajo cualquier mecanismo se realicen con fines elusivos o evasivos, incluso a través de aportes de bienes inmuebles a fideicomisos o a sociedades que, sin tener como actividad principal la promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles para su comercialización, en la práctica realicen dichas actividades sobre el inmueble aportado. En tales casos será responsable solidario de la obligación tributaria quien recibió el respectivo aporte. Para la aplicación de lo anteriormente dispuesto, se observará lo señalado en el artículo 17 del Código Tributario, respecto de la calificación del **hecho generador**", (Artículo 4, que incluye reforma al COOTAD Artículo 561.1).

3. *Sobre los valores a considerar:*

3.1. *Valor de adquisición:* está conformado por la suma de los siguientes rubros:

"a) El valor que consta en la escritura pública de transferencia de dominio del bien, en la cual deberá detallarse su forma y medios de pago. En caso de que existan pagos en efectivo dentro

de la transacción y estos superen los cinco mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 5.000,00), los notarios deberán informar al Servicio de Rentas Internas, en las condiciones establecidas por dicha administración tributaria;

b) Los rubros correspondientes a obras o mejoras que hayan incrementado sustancialmente el valor el bien luego de la adquisición y formen parte del mismo, siempre que se encuentren debidamente soportados. En caso de que dichas obras o mejoras superen el 30% del valor del avalúo catastral, estas deberán estar actualizadas en los registros catastrales. En el caso de terrenos rurales de uso agrícola también se considerará como mejora a las inversiones realizadas en los mismos, en las cuantías y con las condiciones, requisitos y metodologías establecidos por el órgano rector del catastro nacional integrado georreferenciado; y

c) Los pagos efectuados correspondientes a contribuciones especiales de mejoras u otros mecanismos de captación de plusvalía, nacional o seccional, debidamente soportados por el vendedor.

Para el caso de personas naturales o sociedades que tengan como actividad económica la promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles para su comercialización podrán considerar, adicionalmente, como parte del valor de adquisición aquellos costos y gastos en los que hayan incurrido en la construcción del bien inmueble objeto de transferencia y que cumplan con las condiciones para ser considerados como gastos deducibles para efectos de la liquidación del Impuesto a la Renta, de conformidad con la ley", (Artículo 4, que incluye reforma al COOTAD Artículo 561.6).

3.2. *Valor de adquisición ajustado:* "es la suma del valor de adquisición más la ganancia ordinaria", (Artículo 4, que incluye reforma al COOTAD Artículo 561.8).

3.3. *Valor de la transferencia:* "se considera como valor de la transferencia del bien al que consta en la escritura pública respectiva", (Artículo 4, que incluye reforma al COOTAD Artículo 561.9).

4. *Factor de ajuste de ganancia ordinaria:* se aplica bajo la siguiente fórmula: $FA = (1 + i)^n$

"En donde:

- *FA:* factor de ajuste.
- *i:* promedio de la tasa de interés pasiva referencial para depósitos a plazo de 361 días y más, publicada mensualmente por el Banco Central en el período comprendido entre el mes y año de adquisición, y el mes y año de transferencia del bien inmueble.
- *n:* número de meses transcurridos entre la fecha de adquisición y fecha de transferencia del bien inmueble dividido para doce", (Artículo 4, que incluye reforma al COOTAD Artículo 561.7).

5. *Exenciones:* "Están exentas del impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles las operaciones realizadas por:

- a) El Estado, sus instituciones y las empresas públicas reguladas por la Ley Orgánica de Empresas Públicas;
- b) Los estados extranjeros y organismos internacionales reconocidos por el Estado ecuatoriano;
- c) Las empresas de economía mixta, en la parte que represente aportación del sector público;
- d) Las personas naturales o sociedades que tengan como actividad económica la promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles, en proyectos de vivienda de interés social y prioritario, conforme lo establezca el órgano rector de la política de desarrollo urbano y vivienda, y el control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; y,
- e) Los deudores o garantes del deudor por las daciones en pago de inmuebles para la cancelación de deudas, hasta por el monto de las mismas.

Los sujetos pasivos que se encuentren exentos de este pago, tienen el **deber formal de declarar las ganancias para fines informativos**, (Artículo 4, que incluye reforma al COOTAD Artículo 561.12).

6. Destino de la recaudación: "La totalidad de la recaudación será para cada gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano. Estos recursos serán destinados a la construcción de vivienda de interés social y prioritario o a la infraestructura integral de saneamiento ambiental, en especial al mejoramiento de los servicios básicos de alcantarillado y agua potable.

Sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior, en aquellos casos en los cuales la administración tributaria nacional ejerza su facultad determinadora, se destinará a la Cuenta Única del Tesoro, el monto correspondiente al 20% de recargo por el ejercicio de dicha facultad, **previsto en el Código Tributario**", (Artículo 4, que incluye reforma al COOTAD Artículo 561.17).

7. Responsabilidad administrativa y civil: las autoridades competentes tendrán responsabilidad civil pecuniaria directa por los valores dejados de recaudar por concepto del impuesto predial urbano y rural como consecuencia de la falta de actualización de los avalúos catastrales a su cargo o cualquier otro perjuicio que se pudo haber generado a los ciudadanos de su circunscripción por dicha omisión. Estas responsabilidades serán determinadas, calculadas y cobradas, a favor del gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano que sufrió el perjuicio, por la Contraloría General del Estado, quien podrá solicitar apoyo de otras instituciones públicas relacionadas con la materia.

De igual manera, se considerará como falta administrativa grave si las autoridades competentes de los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos no cumplen con la elaboración, tecnificación y desarrollo de los catastros de los predios, así como con la actualización del catastro nacional integrado

georreferenciado, conforme lo dispone la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, y constituirá causal de destitución de sus cargos, determinada por la Contraloría General del Estado, previo informe de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

La sanción será ejecutada conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias establecidas en el artículo 109 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo además de las atribuciones contenidas en su Ley, emitirá las regulaciones y resoluciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines constitucionales e institucionales, dentro **del ámbito de sus competencias**”, (Artículo 4, que incluye reforma al COOTAD Artículo 561.18).

Orden de urbanización, construcción y utilización prioritaria de la tierra: permite al Gobierno establecer un plazo para que el propietario dé uso a su tierra o edificio, a fin de garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad. Es crucial para este instrumento el inventario de las casas y las tierras ociosas de la ciudad.

Compulsorios

En Ecuador la Ley establece el impuesto a inmuebles no edificados en zonas de promoción inmediata: “Los propietarios de bienes inmuebles no edificados o de construcciones obsoletas, ubicados en las zonas urbanas de promoción inmediata cuya determinación obedecerá a imperativos de desarrollo urbano, como los de contrarrestar la especulación en los precios de compraventa de terrenos, evitar el crecimiento desordenado de las urbes y facilitar la reestructuración parcelaria y aplicación racional de soluciones”

urbanísticas, pagarán un impuesto anual adicional, de acuerdo con las siguientes alícuotas:

- a) El uno por mil (1%) adicional que se cobrará sobre el avalúo imponible de los solares no edificados (el impuesto se aplica transcurrido un año desde la declaración de la zona de promoción inmediata); y,
- b) El dos por mil (2%) adicional que se cobrará sobre el avalúo imponible de las propiedades consideradas obsoletas (el impuesto se aplicará, transcurrido un año desde la respectiva notificación)” (COOTAD, Artículo 508).

Desapropiación con pago en títulos de deuda pública: además del instrumento anterior y una vez transcurrido el tiempo concedido al titular para la utilización de la propiedad o de la tierra, conforme la función social, el Municipio podrá adquirir los bienes independientemente de los deseos del propietario a través de la expropiación, ordenando el pago de indemnización en títulos de deuda pública, cuyo valor será correspondiente a la evaluación del terreno ocioso.

Provisión del
suelo y
reconocimiento
de vivienda
social

Zonas Especiales de interés social y zonas culturales: estos instrumentos son aplicados principalmente en Brasil, donde el Gobierno puede garantizar la asignación de determinados terrenos para viviendas sociales para las poblaciones de bajos ingresos, mediante la definición de los límites de esas áreas en la planificación de la ciudad. Pueden ser aplicados en zonas libres (tierras ociosas y tierras en zonas de expansión) o en áreas ya ocupadas. A partir de este instrumento se garantizan las reservas de suelo para la vivienda social de la población de bajos ingresos, que habitan áreas informales. Los instrumentos también pueden ser utilizados para asegurar la permanencia de determinados grupos étnicos como los Quilombolas –comunidades de afrodescendientes– y los indígenas, en áreas específicas de la ciudad.

En Ecuador para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, la Constitución (Artículo 376) **“otorga a las municipalidades la facultad de expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro; y, prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado”**.

Concesión de uso especial para fines de vivienda social: cuando las áreas ocupadas son públicas es difícil garantizar a los habitantes la seguridad jurídica de la tenencia a través de la titulación. Por tanto, para garantizar la seguridad de los ocupantes, el Estado implementa procesos mediante los cuales –de forma gratuita– concede el uso de estos terrenos a los ocupantes, con fines de vivienda social.

La Ley determina que es deber del Estado ecuatoriano garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna, en todos sus niveles de Gobierno. Además de generar **“la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano; mantener un catastro nacional integrado geo-referenciado de hábitat y vivienda; elaborar, implementar y evaluar políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos; mejorar la vivienda precaria, dotar de espacios públicos y áreas verdes, y promover el alquiler en régimen especial; y, desarrollar planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social”** (Constitución de la República del Ecuador, Artículo 375).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (Artículo 85) **define a la vivienda de interés social como “la vivienda adecuada y los programas de vivienda de interés social se implementarán en suelo urbano dotado de infraestructura y servicios**

necesarios para servir a la edificación, primordialmente los sistemas públicos de soporte necesarios, con acceso a transporte público, y promoverán la integración socio-espacial de la población mediante su localización preferente en áreas consolidadas de las ciudades”.

Respecto al acceso al suelo para vivienda de interés social, “los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos gestionarán el suelo urbano requerido para el desarrollo de los programas de vivienda de interés social necesarios para satisfacer la demanda existente en su territorio de conformidad con su planificación. Para ello, harán uso de los mecanismos y las herramientas de gestión del suelo contempladas en la legislación vigente.

En los distritos metropolitanos y en los cantones de más de 20.000 habitantes o en los que se observen o se prevean problemas para el acceso a la vivienda de la población, el plan de uso y gestión de suelo establecerá a las actuaciones privadas de urbanización de suelo para uso residencial, el destino a vivienda social de no más del diez por ciento de dichas actuaciones” (LOOTUGS, Artículo 87).

En concordancia con la Constitución de la República del Ecuador (2008), Artículo 323 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) se establece que los gobiernos municipales o metropolitanos podrán expropiar predios con capacidad técnica para desarrollar proyectos de vivienda de interés social, en los siguientes casos:

a) “Predios ubicados en zonas urbanas, en los cuales los propietarios puedan y deban construir, y que hayan permanecido sin edificar y en poder de una misma persona, sea ésta natural o jurídica, por un período de cinco años o más, y cuyo propietario no proceda a construir, en un plazo de tres años después de ser notificado;

- b) Predios dentro de los límites urbanos o de las áreas de expansión. De diez mil metros cuadrados o más de superficie, cuyos propietarios no lo hubieran urbanizado durante un período de cinco años o más, tendrán un plazo de tres años a partir de la notificación respectiva, para proceder a su urbanización, lotización y venta; y,
- c) Las edificaciones deterioradas, que no estén calificadas como patrimonio cultural, si no fueren reconstruidas o nuevamente construidas, dentro de un plazo de seis años, a partir de la fecha de la notificación respectiva" (COOTAD, Artículo 594).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos podrán expropiar inmuebles para la construcción de viviendas de interés social o para llevar a cabo programas de urbanización y de vivienda popular, por iniciativa propia o a pedido de otros gobiernos autónomos descentralizados, instituciones públicas o privadas sin fines de lucro. "El alcalde declarará la utilidad pública y el interés social de tales inmuebles y procederá a la expropiación urgente y ocupación inmediata, siempre que el solicitante justifique la necesidad y el interés social del programa, así como su capacidad económica o de financiamiento... Los inmuebles expropiados se destinarán exclusivamente a programas de vivienda de interés social, realizados por dicha entidad. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos podrán realizar estos programas mediante convenios con los ministerios encargados del ramo y/u otros gobiernos autónomos descentralizados" (COOTAD, Artículo 595).

Regularización de Tierras: designa los diferentes procesos que son implementados en zonas de la ciudad, que surgieron fuera de los procesos formales de planificación. Incluye la legalización de títulos de la propiedad a favor de los ocupantes, para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y reconocimiento urbanístico de las construcciones existentes, así como su incorporación en los planes oficiales. Además pueden incluir procesos de mejora urbana

e incorporación económica y física a la ciudad, apertura de vías, provisión de servicios públicos, entre otros.

En Ecuador, mediante la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA) (2016) se “norma el uso y acceso a las tierras rurales con aptitud agropecuaria, su posesión, tenencia y propiedad a fin de controlar el cumplimiento de la función social y ambiental de la tierra y otorgar seguridad jurídica integral a los titulares de tales derechos, estableciendo mecanismos de fomento, desarrollo y protección integrales al sector agrario para que éste garantice la soberanía alimentaria e incremente la exportación de excedentes. Así mismo establece mecanismos adecuados de redistribución de las tierras incultas, de propiedad del Estado y el reconocimiento y acceso de los pueblos a la titularización de sus territorios ancestrales” (LOTRTA, Artículo 1).

Complementario al marco jurídico vigente, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) a través del Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica (SIGTIERRAS) estableció un sistema de administración de la tierra rural que contribuye a la regularización de su tenencia, además de proporcionar información para la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial.

Fuente: Adaptación propia de Ana Casal (2011)

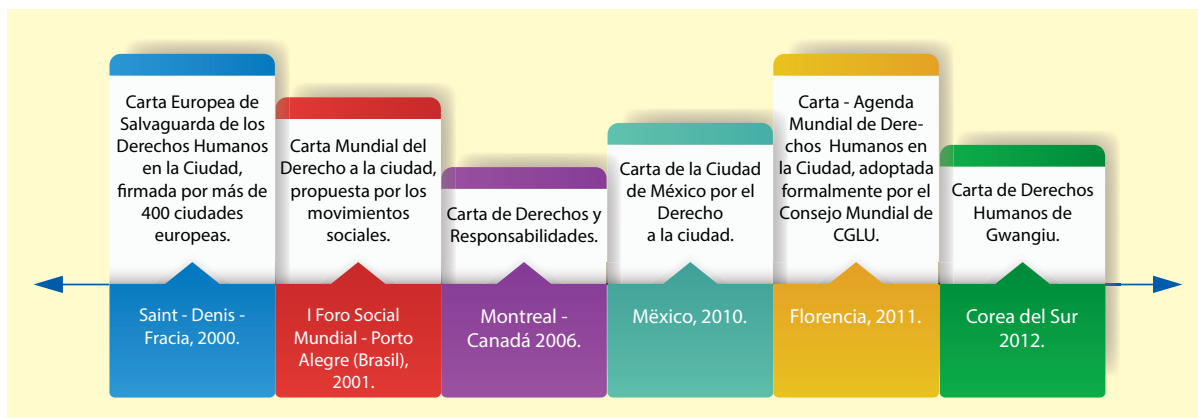
Elaboración: Lorena Vivanco Cruz & José María Llop

1. 3. La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad

Harvey (2008) señala que cuando “las ciudades fueron tomando cada vez más protagonismo y creciendo en población y tamaño, los movimientos sociales y colectivos humanitarios, tomaron conciencia de la necesidad de proteger a las poblaciones urbanas, al tiempo de responsabilizar y monitorear a los gobiernos locales en las nuevas funciones adquiridas y necesarias

para asegurar una vida digna”: Para esto ya no bastaba la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se necesitaba acordar medidas y parámetros que se aplicaran explícitamente a la gente de las ciudades. El debate de Derecho a la Ciudad aunque tuvo sus orígenes con Lefèbvre (1968), retomó importancia en la década de los noventa y fue adoptada a partir del año 2000.

Gráfico 2: Línea de tiempo de varias cartas locales de derechos humanos



Fuente: Harvey D., 2015

La "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad" es una declaración de derechos universales del hombre en las ciudades; tanto la "Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad" y la "Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad" son no solo intenciones sino objetivos más concretos a alcanzar en cada uno de los derechos que proclama y con recomendaciones para la acción en el corto y el mediano plazo que podrá guiar a los gobiernos locales para su implementación. Para ello, las ciudades signatarias deben elaborar una agenda calendarizada local, con indicadores para dar seguimiento a la aplicación de cada derecho, definiendo responsabilidades de los gobiernos locales y nacionales, la sociedad civil y las organizaciones internacionales para garantizar que todas las personas vivan con dignidad en las áreas urbanas.

Por su origen y significado social, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es, ante todo, un instrumento dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas; y, una plataforma que articula esfuerzos de todos aquellos actores públicos, sociales y privados interesados en darle plena vigencia y efectividad a este

nuevo derecho humano colectivo, mediante su promoción, reconocimiento legal, implementación, regulación y puesta en práctica.

Las ciudades para asegurar el Derecho a la Ciudad de todas las personas, conforme a lo dispuesto en la Carta señalada, tienen el compromiso de adoptar todas las medidas normativas necesarias, de forma adecuada e inmediata, además de garantizar la participación de los ciudadanos en el proceso de revisión normativa; para ello, se asignan compromisos a las redes y organizaciones sociales, a los gobiernos nacionales y locales, a los parlamentarios y a los organismos internacionales.

Tabla 2: Compromisos adquiridos en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad

Institución o Entidad	Compromiso
Redes y organizaciones sociales.	1. Difundir la Carta y potenciar la articulación internacional por el Derecho a la Ciudad en el Foro Social Mundial, así como en otras conferencias y foros internacionales.
	2. Construir plataformas de exigibilidad del Derecho a la Ciudad; documentar y diseminar experiencias nacionales y locales que apunten a la construcción de este derecho.
	3. Presentar a los distintos organismos y agencias del Sistema de las Naciones Unidas y de los Organismos Internacionales Regionales, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como un derecho humano.
Gobiernos nacionales y locales.	1. Elaborar y promover marcos institucionales que consagren el <i>Derecho a la Ciudad, así como a formular, con carácter de urgencia, planes de acción para un modelo de desarrollo sustentable aplicado a las ciudades.</i>
	2. Construir plataformas asociativas, con participación de la sociedad civil, para promover el desarrollo sustentable en las ciudades.
	3. Promover la ratificación y aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales y regionales.
Parlamentarios	1. Promover consultas ciudadanas y realizar actividades de cabildeo.
	2. <i>Elaborar y aprobar leyes que reconozcan y consagren el derecho humano a la ciudad.</i>
	3. Adecuar el marco legal nacional y local incorporando las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en materia de derechos humanos.
Organismos internacionales	1. Empezar esfuerzos para sensibilizar, estimular y apoyar a los gobiernos, su adhesión a los compromisos de esta Carta.
	2. Monitorear y promover la aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales y regionales.
	3. Abrir espacios de participación en los organismos consultivos y decisorios del Sistema de Naciones Unidas que faciliten la discusión de esta iniciativa.

Fuente: Carta del Derecho a la Ciudad, 2005

Elaboración: Lorena Vivanco Cruz & José María Llop

La Carta del Derecho a la Ciudad se fundamenta en el principio de libre determinación, como elemento clave del sistema jurídico internacional y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Carta enfatiza los derechos individuales y colectivos de todos los habitantes, donde el territorio de las ciudades y sus alrededores –en una relación equitativa con el mundo rural– son considerados espacios de ejercicio y garantía de los derechos, a fin de asegurar la distribución y el beneficio equitativo, universal, justo, democrático y sostenible de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que ofrecen las ciudades.

Los principios y fundamentos estratégicos del Derecho a la Ciudad se resumen en los ejes descritos a continuación:

1. El ejercicio pleno de la ciudadanía: es decir, el ejercicio de todos los Derechos Humanos que aseguran el bienestar colectivo de los habitantes y la producción y gestión social del hábitat.

2. Gobernanza y control de gestión democrático de la ciudad: a través de la participación de la sociedad de forma directa y participativa en el planeamiento y gobierno de las ciudades, fortaleciendo tanto las

administraciones públicas a escala local, así como las organizaciones sociales.

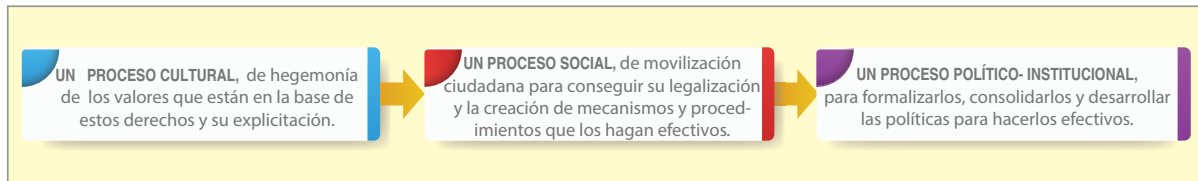
3. La función social de la propiedad y de la ciudad: equidad distributiva y usufructo pleno por parte de todos los habitantes de los recursos, bienes y servicios que la ciudad ofrece, privilegiando el interés común por encima del derecho individual y de los intereses especulativos del suelo urbano.

4. Principio de autosuficiencia energética y de recursos naturales: manejo sostenible y responsable de los recursos naturales y energéticos en la ciudad y su entorno de manera independiente de otras ciudades y del campo.

5. Disfrute democrático de la ciudad: la ciudad como espacio abierto al intercambio, al encuentro, al ocio, a la recreación y a la creatividad colectiva.

6. Participación democrática en el planeamiento de la ciudad y sus espacios habitables: derecho de los ciudadanos a participar directamente en la planificación y producción de los espacios en los que se desarrolla la vida cotidiana, por medio de diferentes formas del urbanismo participativo y de la producción social del hábitat.

Según Jordi Borja, el desarrollo y la legitimación de los derechos ciudadanos dependerán de un triple proceso:



Fuente: Borja J., 2015

Elaboración: Lorena Vivanco Cruz, José María Llop

Harvey (2013) sostiene que "no habrá una real democracia en tanto prevalezcan la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la injusticia. No hay ciudad sin ciudadanos libres de incidir en las decisiones que afectan su

vida". Señala también que la "extrema pobreza constituye en sí un atentado a los derechos humanos y especialmente la necesidad de garantizar los derechos humanos en situaciones de crisis económicas".

2



CIUDADES INTERMEDIAS: Características, importancia y oportunidades.

- 2.1. Características de las Ciudades Intermedias en la nueva agenda urbana.
- 2.2. Importancia y oportunidades de las ciudades intermedias.

Pag. 47- 60

2. CIUDADES INTERMEDIAS: Características, importancia y oportunidades.

2.1. Características de las Ciudades Intermedias en la nueva agenda urbana

El fenómeno urbano es difícil abordarlo hoy sin tener en cuenta el rol de las ciudades intermedias y las relaciones que éstas posibilitan con las grandes urbes, permitiendo complementarse entre ciudades y funcionar como un sistema de ciudades. Si se asume que las ciudades intermedias, son aquellas que tienen menos de 1.000.000 de habitantes y que en la actualidad acogen a más del 50% de la población urbana del planeta, se puede decir que las ciudades intermedias son elementos claves para un proceso de urbanización equilibrado, pues son ciudades que están activas en las redes de ciudades, constituyendo los nodos de la urbanización, intermediando entre otras ciudades y, en especial, entre los flujos globalizados y los territorios concretos. Y son estas ciudades, las que deben movilizar sus recursos sociales y físicos de su territorio y de su ambiente.

El abordaje de las ciudades intermedias, obliga a preguntarse ¿Cómo estudiar sus condiciones básicas y deducir de las mismas una base de plan o mapa base, que potencie sus condiciones hacia una mejor urbanización que genere desarrollo? ¿Cómo y porque el proceso de urbanización genera riquezas y mejoras urbanas?. Una primera respuesta a esta interrogante, será entender cómo se distribuya esa riqueza y esas mejoras a favor de las poblaciones urbanas de esas ciudades y también de las poblaciones de sus entornos rurales o naturales interconectadas a ellas.

La definición de aquello que es considerado como ciudad media-intermedia es bastante complejo. La Agenda de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) comparte con la Organización de Naciones Unidas (ONU) la idea de que:

“Las ciudades intermedias son la clave para alcanzar un desarrollo urbano sostenible (...), en la medida que las ciudades

conocidas como de tamaño intermedio o ciudades secundarias son los puntos de "conexión que crean entre áreas rurales – su entorno– y las áreas urbanas, lo cual las define cada vez más como ciudades intermedias, al jugar un papel mediador activo entre territorios circundantes, a menudo entre tierras agrícolas y núcleos urbanos. Su rol mediador les permite dotar de servicios básicos a la población urbana y rural, alcanzando un mayor flujo de población, y posibilitando la estimulación de un crecimiento urbano sostenible que ofrece oportunidades a una región completa" (2015).

Las ciudades intermedias funcionan en un amplio contexto espacial, así como en medio de "espacios de flujo, de información, bienes y personas" (Castell, M. 2000); por tanto, deben hacer referencia a:

Un contexto territorial específico definido y ser asociadas con las jerarquías y redes, teniendo en cuenta, no solo las redes urbanas sino también las redes rurales y los sistemas ambientales naturales. Estas no se definen únicamente en términos de tamaño

demográfico y dimensiones específicas – que son coherentes con el contexto demográfico– sino sobre la base de las funciones que desempeñan, tales como: su papel en la mediación de los flujos –de bienes información, innovaciones y administración– entre las zonas rurales y los territorios urbanos dentro de sus respectivas áreas de influencia y con respecto a otros centros o áreas, que pueden estar más o menos distantes de ellas (Llop, JM; Bellet, C. 2010).

Sin embargo, habrá que tener presente que los criterios cuantitativos y cualitativos para definir las características de las ciudades intermedias varían en cada continente y país; y, cada una tiene diferentes umbrales y posiciones determinadas principalmente por las particularidades políticas, sociales y económicas de cada uno de ellos.

La Organización de Naciones Unidas (2010) establece el tamaño poblacional como uno de criterios cuantitativos básicos para definir ciudades intermedias, bajo los siguientes criterios:

Entidad o País	Criterios cuantitativos para definir ciudades intermedias
Unión Europea	Asentamientos que contienen entre 20.000 y 500.000 habitantes.
Banco Mundial	Límite máximo de 1.000.000 de habitantes.
América del Norte	El rango suele estar entre 200.000 y 500.000 habitantes.
Pakistán	El rango fluctúa entre 25.000 y 100.000 habitantes.
Argentina	El rango oscila entre 50.000 y 1.000.000 de habitantes.

Si asumimos el criterio del Banco Mundial que eleva el límite máximo de un millón de habitantes, se tendría que aproximadamente un cuarto de las ciudades (24%) a nivel mundial tienen una población entre 500.000 y un 1.000.000 de habitantes.

Gráfico 3: Análisis de las ciudades menores a 1.000.000 de habitantes a nivel mundial



Fuente: ONU (2010), Ciudades con más de 1.000.000 habitantes

Elaboración: Lorena Vivanco Cruz & José María Llop

Existen 442 ciudades de más de un millón de habitantes en el mundo, pero hay casi 10.000 ciudades de más de 50.000 habitantes. Según la Organización de Naciones Unidas (2014) en el siglo XXI la población urbana mundial, va a superar por primera vez en la historia a la población rural. En el 2014 el 70% de la población mundial fue urbana, evidenciándose la rápida urbanización que se está llevando a cabo, en gran parte de los países en desarrollo.

Los datos estadísticos recabados por la ONU (2015) determinan que "América La-

tina y el Caribe reúne casi un 80% de su población (468 millones de personas) en áreas urbanas y, de este porcentaje, la mitad reside en ciudades de menos de 500.000 habitantes", así como también se evidencia que más de dos tercios de la riqueza de la región procede de las ciudades que han aumentado el potencial y la participación económica, en especial de centros urbanos secundarios.

En Latinoamérica, un total de 66 ciudades tienen más de 1.000.000 de habitantes, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 3: Listado de las Ciudades Latinoamericanas con más de 1.000.000 de habitantes

Nº	CIUDAD	PAÍS	POBLACIÓN	Nº	CIUDAD	PAÍS	POBLACIÓN
1	México D.F.	México	22.350.000	34	Montevideo	Uruguay	1.850.000
2	São Paulo	Brasil	20.000.000	35	Valencia	Venezuela	1.800.000
3	Buenos Aires	Argentina	13.350.000	36	La Paz	Bolivia	1.725.000
4	Río de Janeiro	Brasil	12.000.000	37	Manaus	Brasil	1.655.000
5	Lima	Perú	8.350.000	38	Santos	Brasil	1.650.000
6	Bogotá	Colombia	8.150.000	39	Tijuana	México	1.635.000
7	Belo Horizonte	Brasil	5.405.000	40	Vitória	Brasil	1.630.000
8	Santiago	Chile	5.400.000	41	Quito	Ecuador	1.625.000
9	Caracas	Venezuela	4.650.000	42	Ciudad Juárez	México	1.550.000
10	Guadalajara	México	4.250.000	43	Córdoba	Argentina	1.525.000
11	Porto Alegre	Brasil	4.000.000	44	León	México	1.455.000

12	Monterrey	México	3.850.000	45	Santa Cruz	Bolivia	1.450.000
13	Recife	Brasil	3.750.000	46	Toluca	México	1.400.000
14	Brasilia	Brasil	3.455.000	47	San José	Costa Rica	1.325.000
15	Salvador	Brasil	3.450.000	48	Trujillo	Perú	1.290.000
16	Medellín	Colombia	3.400.000	49	Maracay	Venezuela	1.280.000
17	Fortaleza	Brasil	3.350.000	50	Rosario	Argentina	1.275.000
18	Curitiba	Brasil	3.150.000	51	Ciudad de Panamá	Panamá	1.235.000
19	Santo Domingo	República Dominicana	2.900.000	52	Managua	Nicaragua	1.230.000
20	San Juan	Puerto Rico	2.800.000	53	São Luis	Brasil	1.225.000
21	Cali	Colombia	2.655.000	54	Natal	Brasil	1.200.000
22	Campinas	Brasil	2.650.000	55	Barquisimeto	Venezuela	1.150.000
23	Puebla	México	2.500.000	56	Maceió	Brasil	1.125.000
24	La Habana	Cuba	2.300.000	57	Torreón	México	1.100.000
25	Guayaquil	Ecuador	2.255.000	58	Bucaramanga	Colombia	1.065.000
26	San Salvador	El Salvador	2.250.000	59	Cartagena	Colombia	1.060.000
27	Port-au-Prince	Haití	2.200.000	60	Joinville	Brasil	1.055.000
28	Maracaibo	Venezuela	2.150.000	61	Tegucigalpa	Honduras	1.050.000
29	Belem	Brasil	2.050.000	62	João Pessoa	Brasil	1.020.000
30	Ciudad de Guatemala	Guatemala	1.975.000	63	San Luis Potosí	México	1.015.000
31	Goiânia	Brasil	1.900.000	64	Arequipa	Perú	1.010.000
32	Barranquilla	Colombia	1.875.000	65	Mendoza	Argentina	1.005.000
33	Asunción	Paraguay	1.855.000	66	Chiclayo	Perú	1.000.000

Brasil es el país que tiene más de veinte ciudades con una población mayor a 1.000.000 de habitantes, seguido de México con diez ciudades; y, los países que tienen únicamente una ciudad con menos

de 1.000.000 de habitantes son: Chile, República Dominicana, Puerto Rico, Cuba, El Salvador, Haití, Guatemala, Uruguay, Paraguay, Costa Rica, Panamá, Nicaragua y Honduras.

Gráfico 4: Número de ciudades Latinoamericanas con más de 100.000 habitantes



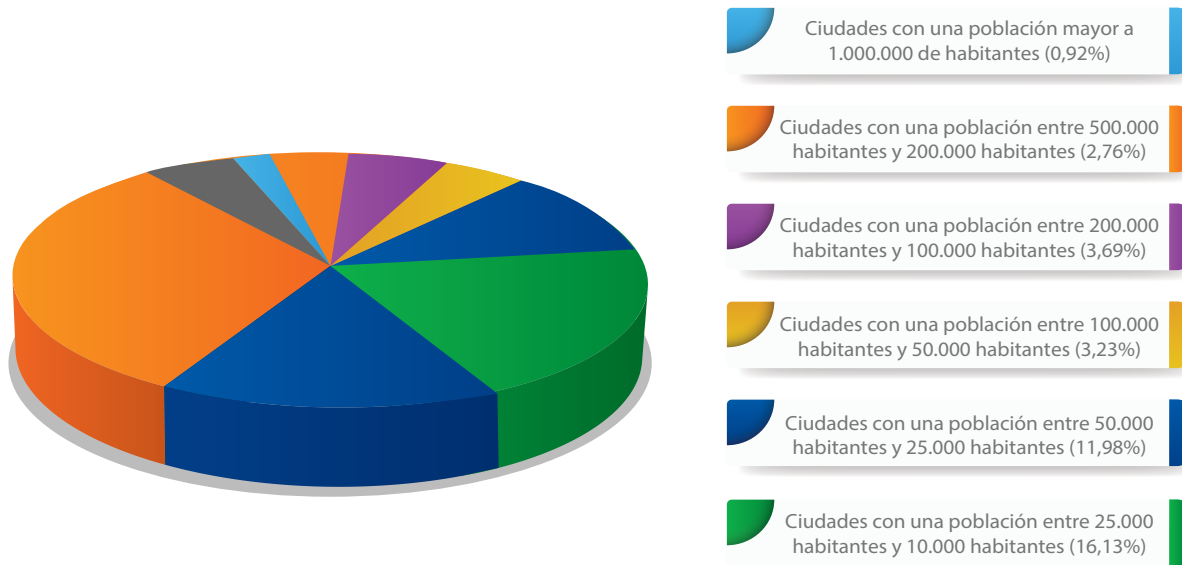
Fuente: Almanaque Mundial (2005), recuperado en www.citypopulation.de

Elaboración: Lorena Vivanco Cruz & José María Llop

En Ecuador, las ciudades que tienen más de un millón de habitantes y que representan menos del 1% de las 217 ciudades del país (INEC, 2010) son Guayaquil y Quito. El 10% de las ciudades (21) tienen una población entre 500.000 habitantes y 50.000 habitantes. El 28% de ciudades (61) tienen una población entre 50.000 habitantes y 10.000 habitantes. Particularmente, llama la atención que el 55% de las ciudades

(120) tengan una población que oscila entre 10.000 habitantes y 1.000 habitantes; pero también que aproximadamente el 6% de ciudades (13) tengan una población menor a 1.000 habitantes. Quizá la respuesta al desequilibrado reparto demográfico en las ciudades del país se debe, entre otros factores, a la fragmentada división política administrativa en que se organiza el Estado ecuatoriano.

Gráfico 5: Clasificación de ciudades del Ecuador según tamaño poblacional



Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEC (2010)

Elaboración: Lorena Vivanco Cruz & José María Llop

Sustentados en los criterios cuantitativos asumidos por Argentina para definir ciudades intermedias y según los resultados del Censo de Población y Vivienda (INEC,

2010) en Ecuador se identifican 21 ciudades que tienen una población que oscila entre 50.000 y 1.000.000 de habitantes.

Tabla 4: Ciudades del Ecuador de acuerdo a la población, según los resultados del Censo de Población y Vivienda, INEC (2010)

No.	Ciudad	Provincia	Población (2001)	Población (2010)	Observación
1	Guayaquil	Guayas	1.985.379	2.278.691	Ciudades con una población mayor a 1.000.000 de habitantes.
2	Quito	Pichincha	1.399.814	1.607.734	
3	Cuenca	Azuay	277.374	329.928	
4	Santo Domingo	Santo Domingo de los Tsáchilas	238.827	270.875	Ciudades con una población entre 330.000 habitantes y 206.000 habitantes.
5	Machala	El Oro	204.578	231.260	
6	Durán	Guayas	174.531	230.839	
7	Manta	Manabí	183.166	217.553	
8	Portoviejo	Manabí	171.847	206.682	
9	Loja	Loja	118.532	170.280	Ciudades con una población entre 170.000 habitantes y 120.000 habitantes
10	Ambato	Tungurahua	154.095	165.185	
11	Esmeraldas	Esmeraldas	95.124	154.035	
12	Quevedo	Los Ríos	120.379	150.827	
13	Riobamba	Chimborazo	124.807	146.324	
14	Milagro	Guayas	113.440	133.508	
15	Ibarra	Imbabura	113.800	131.856	
16	Latacunga	Cotopaxi	51.717	120.000	
17	La Libertad	Santa Elena	77.646	95.942	Ciudades con una población entre 96.000 habitantes y 52.000 habitantes
18	Babahoyo	Los Ríos	76.869	90.191	
19	Daule	Guayas	31.763	65.145	
20	Sangolquí	Pichincha	56.794	-	
21	Tulcán	Carchi	47.359	60.403	
22	Chone	Manabí	45.526	52.810	
23	Pasaje	El Oro	45.215	52.673	

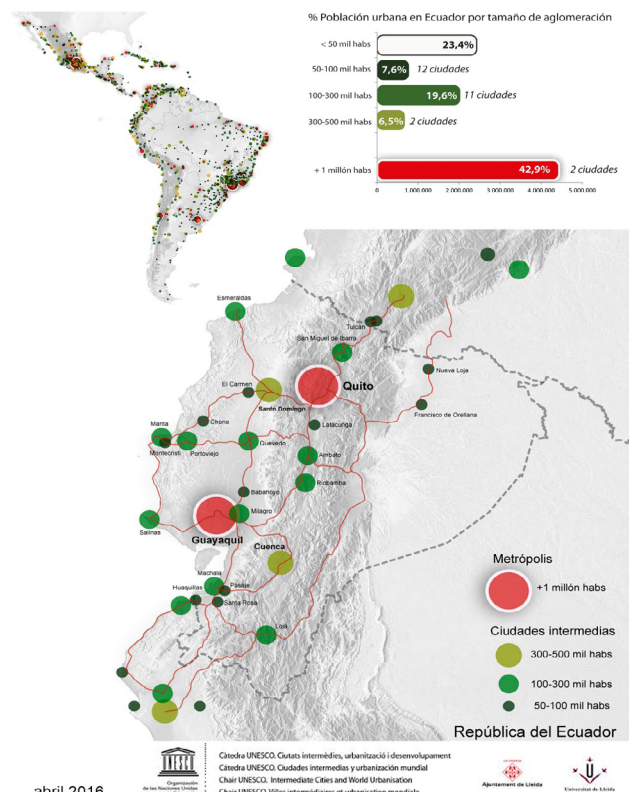
Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC (2010)

Elaboración: Lorena Vivanco Cruz

Estas tendencias requieren medidas adaptables al crecimiento o decrecimiento poblacional así como los instrumentos de planificación deben ser flexibles, debido a que la situación económica de muchas ciudades intermedias no permite grandes

gastos; esto significa que las ciudades y pueblos –de tamaño mediano, de segundo nivel y pequeñas– requieren más servicios e inversiones para hacer frente a los cambios económicos, sociales, culturales y ambientales.

Gráfico 6: Red de ciudades intermedias en Ecuador



Fuente: Cátedra UNESCO, Ciudades intermedias y urbanización mundial – abril 2016.

La mirada y el desarrollo de las ciudades intermedias debe ser una tarea primaria que reclama una atención específica; más aún, cuando, las ciudades intermedias son el núcleo del desarrollo económico, social o cultural en la medida que son mediadoras entre los servicios rurales y urbanos, funciones y flujos con capacidad para sostener la posición de los motores económicos regionales. Las ciudades intermedias están llamadas a tener un gran protagonismo en el siglo XXI por su importancia demográfica y por las funciones vitales que cumplen en el territorio; esto implica nuevas políticas, así como la financiación y los instrumentos de planificación para hacer frente a esta situación específica en el sistema urbano.

2.2. Importancia y oportunidades de las ciudades intermedias

La teoría y la práctica relacionada con la urbanización presta una excesiva atención a las grandes ciudades, cuando la población urbana que habita en los centros de perfil medio y pequeño representa dos tercios de la humanidad. Las ciudades intermedias tienen una representación muy

inferior a su peso real en los grandes foros internacionales porque las grandes ciudades o metrópolis tienen más recursos para ejercer su influencia. Pero hay otra razón, las ciudades grandes no sólo tienen más población sino también más extensión. A mayor superficie ocupada, mayor motorización. En las ciudades intermedias la movilidad se produce en un espacio que suele ser accesible a pie. Al estudiar 96 ciudades intermedias con una media de población de 300.000 habitantes se determina que tienen un radio –donde se concentra el 70% de la población– de 3,8 km; distancia que se puede cubrir caminando en menos de una hora. En las ciudades de más de un millón de habitantes, el radio pasa a 10 km.; esto supone dos horas.

Las ciudades intermedias están formadas por un grupo muy heterogéneo de realidades, pero el problema no es la heterogeneidad que en el fondo no es más que la diversidad y, por tanto, un factor positivo puesto que todo el mundo puede aprender de la experiencia de otros. La cuestión clave es la debilidad económica porque en los países en desarrollo la baja renta condiciona su capacidad de cooperar; más aún, cuando alrededor de estos centros urbanos suele haber una importante población

rural. Situación que aumenta el valor de la producción del ámbito circundante –agrícola, pesquero, forestal– a través de su comercialización o transformación en productos de segundo grado.

La solución pasa por crear redes que fomenten la relación entre ciudades que posean unas condiciones más uniformes; esto no excluye una cooperación más amplia. Entonces, lo oportuno será apostar a un "sistema de ciudades intermedias que desconcentre las actividades de un país y articulen de modo que se creen puntos de referencia a nivel regional. Esto se reconoce en la Carta de Leipzig (2007) sobre ciudades Europeas Sostenibles que hace referencia a la organización del territorio a través de sistemas urbanos, donde las ciudades colaboran entre sí. Todo ello supone un reto a la tradicional jerarquización de las ciudades en función de los habitantes: la economía nacional sin una gran metrópolis como capital, puede beneficiarse de la existencia de una red de ciudades de menor tamaño y de la interacción entre sus tejidos productivos" (Llop, J. & Bellet, C. 2010). Más allá del equilibrio territorial, la dimensión de las ciudades intermedias facilita la gobernabilidad y la participación ciudadana, especialmente en el terreno

de la planificación urbana. De otro lado, su huella ecológica es menor que el de las grandes metrópolis sobre todo cuando su consumo está ligado a la producción.

En relación, a la Red de Asentamientos Humanos en Ecuador, conviene conocer la jerarquía de asentamientos de las 21 ciudades que tienen una población entre 50.000 y 1.000.000 de habitantes.

Tabla 5: Jerarquía de Asentamientos Humanos establecidos en la Estrategia Territorial

Tipología	Características	Ciudad Intermedias
1. Metrópolis	Rol: Vinculación del país con el mundo, y provisión de servicios especializados para la población nacional. Población urbana: 44% (4.155.045 habitantes). Población Económicamente Activa -PEA- Urbana: 46% (1.781.421 habitantes).	Ciudades con población mayor a 1.000.000 de habitantes.
2. Nacionales	Rol: alto desarrollo de funciones relacionadas con actividades comerciales, e industriales, prestación de servicios públicos complementarios a los ofrecidos en los asentamientos humanos de menor jerarquía. Población urbana: 18% (1.702.615 habitantes). Población Económicamente Activa -PEA- Urbana: 18% (712.591 habitantes).	Cuenca, Manta, Loja, Ambato, Esmeraldas, Quevedo, Riobamba, Ibarra, Latacunga, Tulcán
3. Regionales	Rol: prestación de servicios relacionados con la construcción, administración pública y defensa. Población urbana: 16% (1.514.824 habitantes). Población Económicamente Activa -PEA- Urbana: 16% (606.698 habitantes).	Machala, Portoviejo, La Libertad, Babahoyo y Sangolquí.
4. Subregionales	Rol: Distribución, transporte y almacenamiento de productos manufacturados y primarios. Población urbana: 10% (954.936 habitantes). Población Económicamente Activa -PEA- Urbana: 9% (359.676 habitantes).	Durán, Santo Domingo, Milagro, Daule, Chone, Pasaje.
5. Locales	Rol: Acopio y distribución de alimentos y materias primas para la industria manufacturera. Población urbana: 9% (822.936 habitantes). Población Económicamente Activa -PEA- Urbana: 8% (324.264 habitantes).	Ciudades con menor jerarquía poblacional y funcional.
6. Menores	Rol: Producción de alimentos y materias primas, prestación de servicios relacionados con turismo recreativo. Población urbana: 2% (90.682 habitantes). Población Económicamente Activa -PEA- Urbana: 3% (240.511 habitantes).	

Fuente y Elaboración: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (2010).

De acuerdo a lo establecido en la Estrategia Territorial Nacional (ETN) 2013-2107) la conformación de una red policéntrica, articulada, complementaria y sinérgica de asentamientos humanos genera una mejor distribución de la población. Tales redes policéntricas, hacen referencia a una distribución más equilibrada de la población en los diferentes asentamientos humanos.

Dos elementos fundamentales viabilizan la construcción del modelo deseado de asentamientos humanos: el primero se relaciona con la necesidad de universalizar el acceso a bienes y servicios públicos y básicos, mediante la conformación de distritos y circuitos administrativos; el segundo, opera sobre una mejor distribución de la población mediante el incentivo al crecimiento de ciudades intermedias, a través de intervenciones relacionadas con la profundización de su especialidad económica que viabilice un mejor aprovechamiento de los recursos territoriales. Esto implica aspectos como su contribución a equilibrar pesos demográficos, incentivar el desarrollo de actividades relacionadas con el comercio, transporte y distribución de bienes y servicios que incluyan la incorporación de valor.

3



MÉTODO DE PLANES BASE PARA CIUDADES INTERMEDIAS

- 3.1. Métodos para planificar las ciudades intermedias.
- 3. 2. Modelo A: visión generalista del plan base.
- 3. 3. Modelo B: guía de trabajo para el desarrollo del plan base en ciudades intermedias.

Pag. 61 - 84

3. MÉTODO DE PLANES BASE PARA CIUDADES INTERMEDIAS

3.1. Métodos para planificar las ciudades intermedias

Planificar el desarrollo de las ciudades no es una tarea fácil, hay un tema siempre recurrente como es el de la metodología que debe acogerse para la planificación de la ciudad y, en concreto, en las zonas periurbanas que por su situación estratégica juegan un papel cada vez más predominante en el control del crecimiento de la huella urbana y, por tanto, en el control de un crecimiento sostenible; es decir, que responda a la situación real de demanda energética, recursos y respeto al medio ambiente.

Existen varios métodos acertados para redactar planes de ordenación territorial e incluso planes de ordenación urbanística. La definición de una metodología para planificar las ciudades, parte de entender el marco jurídico nacional y local establecido para la ordenación urbanística; elementos base para un método general a incorporar.

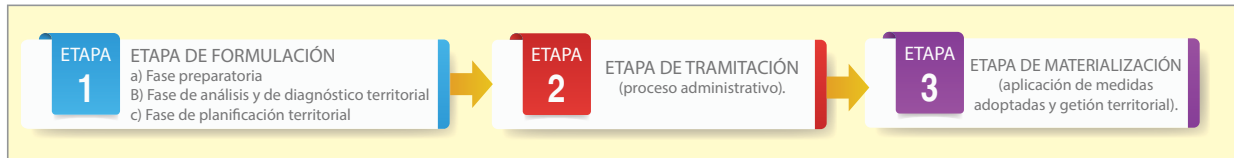
En Ecuador en estos últimos años se han hecho esfuerzos importantes para dotar a las diferentes organizaciones territoriales -gobiernos autónomos descentralizados del nivel regional, provincial, cantonal y parroquial-, de planes de desarrollo y ordenación territorial (PDOT) que ponen los diferentes espacios territoriales sobre el mapa. Este esfuerzo ha permitido, de alguna manera, mapear todo el territorio en un proceso o método general que depende siempre de las herramientas necesarias y disponibles que se tenga -cartografía, deslinde predial- en donde la escala, sin duda, marcará el nivel de detalle.

En la actualidad el método sistémico tiene mucha divulgación y es explicado en las universidades, pero ¿en qué consiste este método en la planificación urbana? Quizá la contestación a esta interrogante se sustente en la vinculación de dos aproximaciones a la formulación de un plan: por un lado una mirada técnica a cargo de expertos; y, otra participativa a cargo de los agentes sociales y ciudadanos.

Los contenidos de los planes son conceptuales, documentales y legales manteniendo el nivel de escala. Sin embargo, en su diseño existen algunas coincidencias básicas

en relación a las etapas que involucran la formulación de un plan y que se sintetizan en el siguiente gráfico:

Gráfico 7: Etapas comunes para la formulación de planes



Fuente y Elaboración: Lorena Vivanco Cruz y José María Llop

Para una mejor comprensión de la etapa de formulación, se perfilan algunas consideraciones básicas que permiten hacer operativos a los planes:

a) La Fase Preparatoria

Es común en las diferentes metodologías generales para la redacción de los planes. En esta fase, se establece la “definición de un ámbito provisional del plan”, se hace un pre diagnóstico –estilo y principios de partida, contenido y alcance del plan– que conduce a la elaboración de una metodología para formular el plan y a partir de ello se define el equipo de trabajo –quién hace qué– y un programa de trabajo o cronograma. Lógicamente esto debe-

rá concretarse en un presupuesto para la formulación del plan. La definición del ámbito espacial provisional no puede venir definida por planes de ámbito superior; sin embargo, a veces puede haber condicionantes externos o de escalas superiores o contrastes entre diferentes partes del territorio.

El Pre Diagnóstico posibilita detectar potencialidades y debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas mediante un análisis interno o externo, en primera instancia, para conocer su funcionamiento y características. A partir de lo cual, se define el estilo de plan en base a la manera de entender su problemática y de enfocar su solución por parte del equipo redactor.

En esta fase se puede apostar por un método estructural más clásico que esté más acotado a las necesidades del territorio por su escala y ligado a su relación con los planes de urbanismo clásicos que regulan las ciudades.

En la fase de Pre diagnóstico se propone la metodología del plan que debe tener el rigor y la concreción de detalle para operativizarlo sino el método será inadecuado. Aclarándose que el *"método no puede ser demasiado general, sino su propia complejidad lo ahoga en su inoperatividad"*. Cuando mayor es la escala del territorio más disimulado queda este problema; esto se puede ver en los planes de desarrollo y ordenación territorial (PDOT) vigentes. Para ello se propone un método más de aplicación, de más comprensión de las estructuras vigentes y sin la obsesión de aplicar una lectura de la teoría general de sistemas al territorio. Entendiéndose que la metodología es un vehículo para integrar conocimientos y visiones distintas –multidisciplinar, transdisciplinar entre otros–, es el camino para orientar a entender la problemática y adoptar medidas. La metodología no es un índice, es el modelo del proceso y el índice es el modelo del trabajo.

b) Fase de análisis y de diagnóstico territorial

El método usado en los planes de desarrollo y ordenación territorial (PDOT) en Ecuador entiende que el territorio funciona como un sistema integrado por subsistemas de manera desagregada para luego volverlos a unir en una propuesta. Por tanto la complejidad, el cambio, la incertidumbre o conflicto sobre los elementos integrantes del sistema condiciona esta elección. No hay que perder de vista que el estilo del plan debe fomentar la responsabilidad compartida que implica la participación, sensibilización, comunicación, concertación, subsidiariedad y calidad del plan –aunque estas son cualidades que cualquier método debiera fomentar–. También promueve una lectura endógena y de abajo-arriba frente a las iniciativas exógenas y demandas externas.

c) Fase de planificación territorial

El enfoque sistémico de todo plan busca potenciar una imagen objetivo que priorice la funcionalidad, la imagen, el dinamismo, la globalidad, la precaución y la flexibilidad pero no finalista con prospectiva. Busca también la sensibilidad y

el compromiso ambiental –sostenibilidad, integración ambiental de las actividades, interdependencia entre lo económico y lo ecológico, prevención, internalizar costes, marketing ecológico–. El enfoque por su contenido comprensivo, estratégico –utilizando el análisis sobre debilidades y fortalezas (DAFO) asociadas al ámbito del plan y las amenazas y oportunidades asociadas al contexto o entorno del plan– incrementa poco a poco el espiral o de mejora continuista –gestión y planificación se confunden– y finalista –define una imagen objetivo y adopta las medidas necesarias para conseguirlo en un tiempo determinado–.

Una alternativa válida para aproximarse a la etapa de formulación de los planes, la constituye el estudio de las ciudades intermedias del Programa UIA-CIMES que plantea la construcción del “Plan Base” como un documento de planificación urbanística y/o física básico que incluye principios y criterios tanto del desarrollo sostenible como de planificación estratégica. Este tipo de plan base es sencillo y ágil, no limita, sino al contrario habilita una lectura integral del territorio para etapas posteriores de planificación más compleja.

El objetivo general del Plan Base es potenciar el rol de las ciudades intermedias en un modelo urbano que involucre un proceso de urbanización que genere desarrollo y una urbanización integral que abarca tanto el espacio urbano de las ciudades o núcleos como las áreas rurales. Dado que estas ciudades juegan un papel principal como nodos en las redes urbanas y territoriales, pero no tienen los medios económicos y técnicos –los servicios de urbanismo y similares– que tienen otras ciudades mucho mayores.

El Plan Base, puede definirse como un método que permite analizar y mostrar propuestas básicas para la ciudad. Con la ventaja de que toda información-desde proyectar un puente a desarrollar un barrio- se vierte en un único plano, de manera que se puede observar. Esta herramienta, funciona bien en ciudades intermedias o más pequeñas, pero no a nivel metropolitano, debido a la escala gráfica.

La metodología sugerida, estudia primero las ciudades a través del análisis de información recabada en una encuesta tipo (Modelo A); y, segundo, redacta un plan base fruto de los conocimientos derivados de la primera encuesta (Modelo

B); este proceso debe realizarse pensando en el interés público y social de la entidad donde se aplique.³

3. 2. Modelo A: visión generalista del plan base

³ Los resultados deben ser remitidos a la Cátedra UNESCO y al Programa UIA-CIME para su tratamiento y difusión en conjunto, a favor de las ciudades intermedias – Urbanización y Desarrollo.

El Modelo A que se sustenta en una encuesta tipo, planteada por la Cátedra Unesco y el Programa UIA-CIMES es bastante generalista, sin embargo habrá que estar conscientes que formulaciones más precisas y concretas requerirán mayor esfuerzo; no obstante el análisis de las variables identificadas en su conjunto, permiten una lectura global de sistema urbano actual.

Tabla 6: Identificación de variables e indicadores obtenidos de la encuesta tipo para realizar el Plan Base en Ciudades Intermedias

VARIABLES	INDICADOR	UNIDAD	OBSERVACIÓN	FACTIBILIDAD DE APLICACIÓN DE INDICADORES EN ECUADOR
a. Tamaño y forma (*)	Determinación de un radio - R -; el objetivo es determinar la escala y distancia del centro urbano.	km	Circunferencia que inscribe un 70% de la población urbana	✓
	Determinación de una línea - L -; el objetivo es determinar una longitud física de esa ciudad.	km	Recta que une los puntos extremos del núcleo urbano consolidado de cada ciudad (distancia entre edificación no > a 200 m.	✓
	Establecimiento de cotas altimétricas o topográficas; el objetivo es definir el perfil de la planta urbana de la ciudad.	m	En cada metro de la anterior línea recta (L)	✓
b. Tamaño y densidad de la ciudad (*)	Superficie urbana (Su) y rural (Sr)	ha		✓
	Población urbana (Pu) y rural (Pr)	Hab.		✓
	Densidad bruta urbana (Du) o Rural (Dr)	Hab./ ha		✓

c. Ciudad y su hinterland urbano (*)	Radio de influencia	km		✓
	- Municipios incluidos en su área de influencia.	Nº		✓
	- Población Municipios incluidos en su área de influencia.	Hab.		
	- Distancia a las dos ciudades más grandes y más cercanas	Km		✓
	- Población	Hab.		
d. Red de servicios- infraestructuras	Superficie urbana con redes de agua potable, saneamiento, alcantarillado, alumbrado público y red eléctrica.	Porcentaje (%)	Porcentaje de superficie urbana son estos servicios sobre la superficie total de la zona urbana. Pueden ser datos aproximados.	✓ Porcentaje de cobertura
	Limpieza de calles		Sea diaria, semanal	✓
	Recogida de basura.	Volumen	Volumen diario, semanal o mensual	✓
	Recogido selectivo de basuras.			✓
	Tratamiento de basuras/ reciclaje.			✓
e. Infraestructuras territoriales	Aeropuerto más cercano.			✓
	Existencia estaciones de ferrocarril.			✓
f. Red de espacios libres y zonas verdes	Superficie urbana no destinada a la edificación sino a una zona verde u otros espacios libres.	Porcentaje (%)	Porcentaje de superficie urbana que no está destinada a la edificación sobre el total de la zona urbana. Dentro de espacios libres se incluye vialidad, cursos de agua, etc.	✓

g. Niveles de equipamiento urbano	Socioculturales: Universidades bibliotecas públicas, centros de enseñanza	-Nº de estudiantes. - Número		✓
	Pabellones deportivos cubiertos	- Número		✓
	Sanidad: Hospitales generales Centros básicos de salud, asistencia primaria	- Nº de camas - Número		✓
h. Gobierno	Administraciones territoriales.	Número	Que aloja la ciudad (local, regional-federal, nacional)	✓
	Concejales Municipales.	Número		✓
i. Presupuesto municipal anual	Prepuesto estatal asignado.	Dólares		✓
j. Tipo de ciudad media/intermedia	- Ciudades medianas en la periferia de las grandes metrópolis. - Ciudades aisladas, pequeños centros "metropolitanos" y polos urbanos en áreas rurales (centros territoriales). - Ciudades conectadas, insertas en redes de intercambios económicos activos, sea porque son una encrucijada en las redes de transporte de gran velocidad, sea porque forman parte de una red regional urbana. - Otros a especificar.			✓
k. Actividad económica	Actividad económica dominante			✓
	Estructura del empleo	Porcentaje (%)	Porcentaje del sector primario, secundario y terciario (aproximado)	✓ Población Económicamente Activa (PEA).
	Índice de paro		Aproximado	x

I. La vivienda	Viviendas	Número	Número total de viviendas (aproximadas)	✓
	Características generales	Porcentaje (%)	Porcentaje aproximado de infravivienda, barraquismo, chabolismo)	✓
	Personas sin hogar/ familias sin hogar.	Nº		✓
	Vivienda sin agua/ sin energía eléctrica.	Porcentaje (%)	Porcentaje aproximado	✓
m. Monumentos o edificios más representativos de la ciudad	Nombre, descripción, usos que aloja, fecha construcción (aprox.).			✓
n. Proyectos urbanos más importantes realizados en los últimos 10 años (*).				✓
o. Observaciones referentes a los contenidos del Plan de Desarrollo o Estratégico (*).			Observaciones referidas en particular al Plan de Ordenación Urbanística	✓
p. Proyectos más importantes en realización o a realizar próximamente (*).			Proyectos identificados en el Plan de Ordenación Urbanística, al menos en los que se van a realizar.	✓

(*) Los ítems marcados son obligatorios.

Fuente: Encuesta sobre Ciudades Intermedias - Llop, J. (2013)

Elaboración: Lorena Vivanco Cruz, José María Llop

Para la aplicación gráfica del Plan Base se recomienda preferentemente usar información en escala 1:1.000 y/o 1:2.000. En su estructura gráfica tiene que identificarse al menos los tres problemas más relevantes que afectan la ciudad así como las tres ventajas que se podrían aprovechar y reflejar en el plano; además, debe incluir las distintas respuestas a estas cuestiones que deben configurar la hoja de ruta para las futuras políticas de crecimiento en estas ciudades.

En coherencia a estudios previos de la Cátedra UNESCO en relación a Cuenca como ciudad intermedia, se plantea la aplicación de la metodología descrita en este texto. Se advierte que los resultados presentados forman parte del taller "Presentación del Método del Plan Base sobre Ciudades Intermedias" auspiciado por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, de la Universidad de Cuenca (2014).

Gráfico 8: Resultados del Plan Base, obtenidos para la ciudad de Cuenca

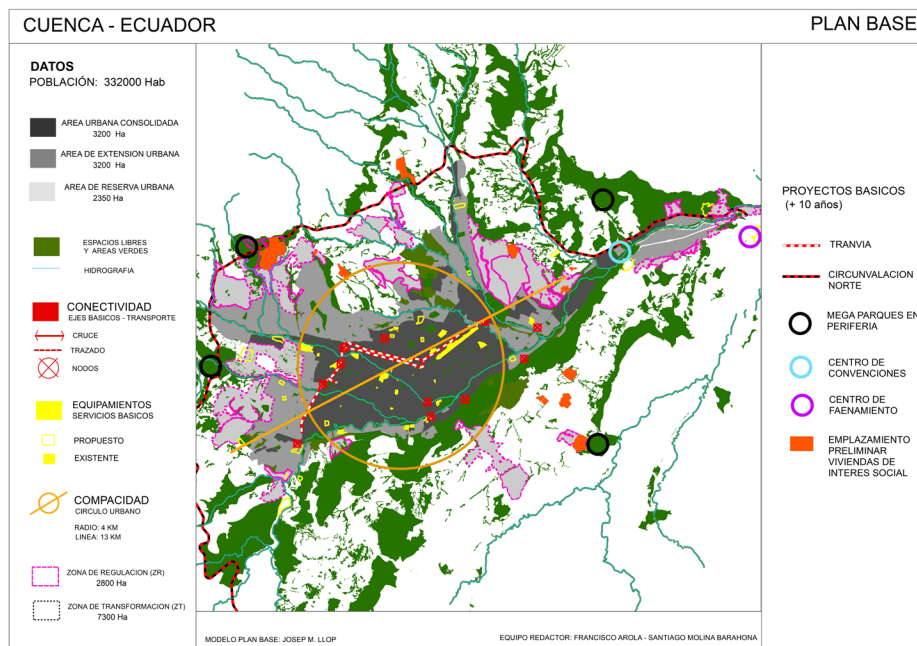


Tabla 7: Variables e indicadores obtenidos de la encuesta tipo para la ciudad de Cuenca

VARIABLES	INDICADORES	U N I - DAD	RESULTADO
a. Tamaño y forma	Determinación de un radio (R)	km	4 km, radio donde se ubica el 70% de la población.
	Determinación de una línea (L)	km	11 km, recta que une el núcleo urbano consolidado.
	Establecimiento de cotas altimétricas o topográficas.	m	Sin información
b. Tamaño y densidad de la ciudad ¹	Superficie urbana (Su) y rural (Sr).	ha	Su=7.300 ha. Sr= 9.500 ha. (Ordenanza 2003) y 11.377 ha. (Modelo Urbano Actual 2010).
	Población urbana (Pu) y rural (Pr).	hab.	Pu= 332.000 hab. Pr= 131.000 habitantes del área periurbana. Pr = 173.585 habitantes del cantón.
	Densidad bruta urbana (Du) o Rural (Dr).	h a b. / ha	Du=45,50 hab. /ha. Dr = 11,30 hab. /ha - Plan de Ordenación Urbana (POU). Dr = 4 hab. /ha - Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
c. Ciudad y su hinterland urbano	Radio de influencia.	km	8 km
	_ Parroquias rurales incluidas en el área de influencia. - Población de Parroquias rurales incluidos en el área de influencia.	- Nú- mero - hab.	21 parroquias rurales: Baños; Chaucha; Checa; Chiquintad; Cumbe; Llacao; Molleturo; Multí; Octavio Cordero Palacios; Paccha; Quingeo; Ricaurte; Sa- yausi; San Joaquín; Santa Ana; Sidcay; Sinincay; Tarqui; Turi; y, Victoria del Portete. Población de parroquias rurales del cantón Cuenca: 173.697 habitantes (INEC, 2010).
	- Distancia a las dos ciudades más grandes y más cercanas. - Población	- Km -hab.	Cuenca Guayaquil = 200 km Cuenca-Quito = 436 km Guayaquil= 2.278.691 habitantes Quito= 1.607.734 habitantes
d. Red de servicios- infraestructuras	- Superficie urbana con redes de agua potable, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, alumbrado público y red eléctrica.	P o r - c e n - t a j e (%)	% superficie urbana con red de agua potable = 98,96 - % superficie urbana con red de saneamiento (aguas servidas) = 84,5 - Planta de Tratamiento de aguas servidas = 1 - % superficie urbana con alumbrado público= 97,50 - %superficie urbana con suministro eléctrico = 99,6 - % superficie urbana con telefonía fija = 55% - %superficie urbana con banda ancha= 50%
	Limpieza de calles		diaria
	Recogida de basura	Vo l u - men	Diaria 98,6% (relleno sanitario).
	Recogido selectivo de basuras. Tratamiento de basuras/ reciclaje.		Sí, del 12,41% Sí, 87% utilizados como recurso energético.
e. Infraestructuras te- rritoriales	Aeropuerto más cercano.		Dentro de la ciudad a 2 km del centro histórico.
	Existencia estaciones de ferrocarril.		Estación de ferrocarril de Galap en desuso temporalmente.
f. Red de espacios li- bres y zonas verdes	Superficie urbana no destinada a la edificación sino a una zona verde u otros espacios libres.	P o r - c e n - t a j e (%)	Áreas verdes por habitante 5,65 m ² /hab. Áreas públicas de recreación por habitantes 3,4 m ² /hab. % superficie urbana no destinada a la edificación (viales, ríos, zonas verdes, etc.) = 30%

g. Niveles de equipamiento urbano	Socioculturales: Universidades, bibliotecas públicas, centros de enseñanza.	- Número de estudiantes, - Número	<p>Socioculturales: Tasa alfabetismo 96%</p> <p>Universidades con número de alumnos: 30.000 estudiantes.</p> <p>Bibliotecas públicas: 7 en la ciudad y 20 en las parroquias rurales del cantón.</p> <p>Casas Comunes: 160 en el área rural, 20 en la ciudad. Centros Culturales: 6 en la ciudad.</p> <p>Galerías de Arte: 14 en la ciudad.</p> <p>Museos: 17 en la ciudad.</p> <p>Planetarios: 1 en la ciudad.</p> <p>Sala de Reuniones, Auditorios y salas de exposiciones: 29 en el área rural, 7 en la ciudad.</p> <p>Zoológico: 1 en la ciudad</p> <p>Educativos: Centros de enseñanza secundaria: 194 unidades educativas (inicial, educación general básica, bachillerato y especial) en zona urbana y 350 en la zona rural.</p> <p>Pabellones Deportivos Públicos Cubiertos: 3</p> <p>Equipamientos de Bienestar Social. (Guarderías Infantiles, Centro de Desarrollo Infantil, Casa Hogar, Refugio Albergue, Residencia Tercera Edad, Centros de Reinserción Social, Centro de Enseñanza Especial, Centros de Salud para personas con discapacidad o de alto riesgo, cementerio. 123 en el área rural y 87 en el área urbana.</p> <p>Sanidad: Hospitales Generales=11 número de camas. Centros básicos de salud o de asistencia primaria. Centros de salud rural 76 y urbano 68 (Unidad Móvil, Puesto de Salud, Sub centro de Salud, Centro de Salud, Clínicas, Hospitales)</p> <p>Recreativos:</p> <p>Parques: 25 en el área rural, 203 en la ciudad.</p> <p>Plazas y plazoletas : 3 en el área rural y 29 en la ciudad</p> <p>Canchas: 254 en el área rural y 185 en la ciudad.</p> <p>Piscinas: 4 en el área rural y 2 en la ciudad.</p> <p>Estadio: 1 en la ciudad.</p> <p>Polideportivos: 5 en la ciudad.</p> <p>Otras dotaciones comunitarias y equipamientos:</p> <p>Mercados de abastos al por mayor, entre otros.</p> <p>Mercados Mayoristas: 1 en la ciudad.</p> <p>Mercados minorista: 2 en el área rural y 6 en la ciudad.</p> <p>Ferías libres: 9 en el área rural y 6 en la ciudad.</p> <p>Camal: 1 en la ciudad</p> <p>Feria libre de ganado: 1 en el área rural y 1 en la ciudad.</p> <p>Equipamientos de seguridad:</p> <p>Cuartel Bomberos: 1 en la ciudad. Estación de Bomberos: 6 en la ciudad.</p> <p>Cuarteles de policía: 3 en la ciudad. Unidad de Policía: 32 en el área rural y 40 en la ciudad.</p> <p>Cuartel Militar 1 en la ciudad. Consejo de Seguridad: 1 en la ciudad</p> <p>Correos: 6 en la ciudad. Oficina de cobros: 8 en el área rural y 4 en la ciudad.</p> <p>Oficina de Gestión: 14 en el área rural y 11 en ciudad. Gobiernos Locales: 42 en el área rural y 4 en la ciudad.</p> <p>Cortes de Justicia. 2 en la ciudad</p>
	Pabellones deportivos cubiertos.	Número	
	Sanidad: Hospitales generales Centros básicos de salud, asistencia primaria.	- Nº de camas. - Número	

h. Gobierno	Administraciones territoriales	Nº	Gobernación del Azuay Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Azuay. Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca. Coordinaciones Zonales del Ejecutivo Desconcentrado
	Concejales Municipales	Nº	15 concejales
i. Presupuesto municipal anual			431.500.000 USD = 85,5 USD/hab. Para 505.000 habitantes del total cantón.
j. Tipo de ciudad media/intermedia	- Ciudades medianas en la periferia de las grandes metrópolis. - Ciudades aisladas, pequeños centros "metropolitanos" y polos urbanos en áreas rurales (centros territoriales). - Ciudades conectadas, insertas en redes de intercambios económicos activos, sea porque son una encrucijada en las redes de transporte de gran velocidad, sea porque forman parte de una red regional urbana.		Ciudad conectada insertada en la red de intercambios económicos activos al formar parte de una red regional urbana. Cuenca es una ciudad región.
k. Actividad económica	<u>Actividad económica dominante</u>		Aportación del Cantón Cuenca al PIB nacional 4,7% (Cuenca =97% Cantón) Población Económicamente Activa = 45,7% población total (55,60% hombres y 44,40 % mujeres) Sector Servicios (comercio, financiero y publico) = 60% Sector Industrial: 30% Sector Primario: 10 % [Agrícola y Minero].
	Estructura del empleo	Porcentaje (%)	
l. La vivienda	<u>Viviendas</u>	Nº	Nº total de viviendas = 68.000 edificaciones en el área urbana (90.000 lotes en área urbana). 105.600 viviendas. 10.000 viviendas desocupadas. % de infravivienda = 3.500 viviendas (4,5%). Medias Aguas, Ranchos, Covachas y Chozas. Nro. de personas sin hogar o familias sin hogar (n/s) Tasa de pobreza= 19% Índice de Gini= 0,4 Economía sumergida=40%
	Características generales	Porcentaje (%)	
	Personas sin hogar/ familias sin hogar	Nº	
	Vivienda sin agua/ sin energía eléctrica	Porcentaje (%)	
m. Monumentos o edificios más representativos de la ciudad	Nombre, descripción, usos que aloja, fecha construcción (aprox.).		Sistema de Iglesias del Centro Histórico de Cuenca. Cámara de Comercio de Cuenca Colegio Benigno Malo Municipio de Cuenca Universidad de Cuenca Banco Central del Ecuador Estadio Alejandro Serrano Aguilar

n. Proyectos urbanos más importantes realizados en los últimos 10 años			Parque de la Madre Regeneración Espacios Públicos Planta Depuradora Plantas de Tratamiento de Desechos Sólidos (Biogás) Recuperación calidad del agua potable <u>Declaración de la Biosfera del Macizo del Cajas</u>
o. Observaciones referentes a los contenidos del Plan de Desarrollo o Estratégico			Es necesario actualizar la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca y el Plan de ordenación urbanística que fija las determinantes para el uso y ocupación del suelo urbano (2003). Se requiere disponer de un Plan Especial del Centro Histórico de Cuenca y de un Plan de Densificación del Área Urbana.
p. Proyectos más importantes en realización o a realizar próximamente.			Tranvía, 4 Mega parques en la periferia, Centro de Convenciones, Carretera de circunvalación Norte, Nuevo Camal, Viviendas de interés Social.

Fuente: Adaptación a partir Arola F. (2015)

Elaboración: Lorena Vivanco Cruz & José María Llop

3. 3. Modelo B: guía de trabajo para el desarrollo del plan base en ciudades intermedias

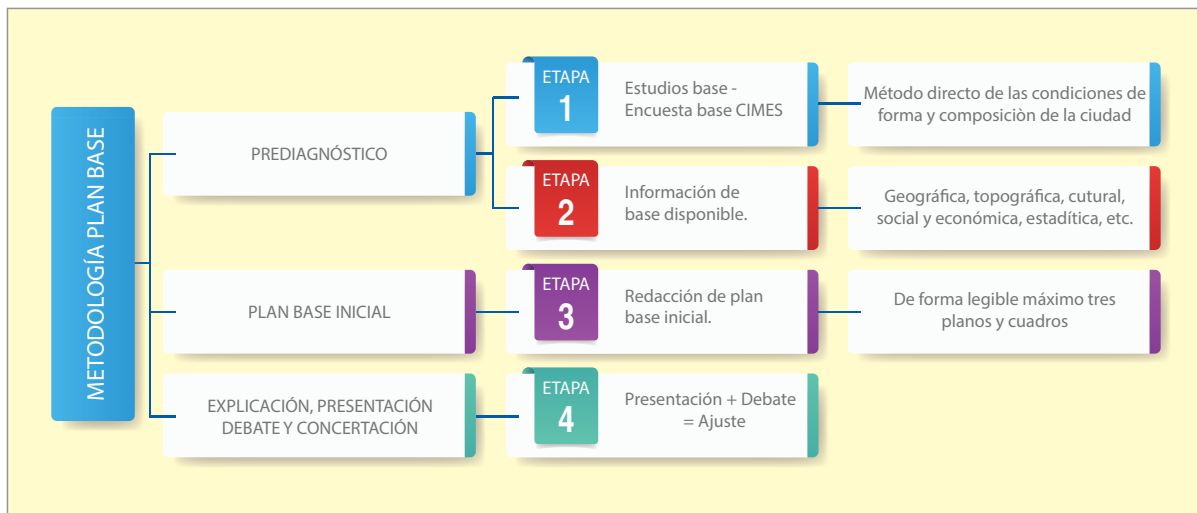
El **Modelo B** consiste en redactar un Plan Base, a partir de los conocimientos derivados de la encuesta (Modelo A). Para redactarlo, se debe hacer referencia al resumen del documento guía plano base desarrollo sostenible en ciudades intermedias 2010 (Llop J., 2010) que se detalla a continuación:

Un primer modelo de Plan Base proporciona respuestas a los temas básicos urbanísticos –primera propuesta de plan, en base a una descripción de las características de la morfología urbana, geográfica y física del lugar– siguientes:

1. Delimitación del área urbana consolidada y de las áreas de extensión y de reserva.
2. En su caso: plano de relación, ciudad y territorio; y, descripción física de las redes.
3. Ejes viales e infraestructura de equipamientos o servicios básicos.

4. Sistema de espacios libres (zonas verdes y espacios naturales) y relación al ambiente.
5. Morfología: radio y línea de la forma urbana. Sus implicaciones en el Plan Base.
6. Áreas urbanas de regulación (normas) y de transformación o renovación (planes).
7. Lista de proyectos base realizados en los diez años anteriores.
8. Lista de proyectos base a realizar en los 10 años posteriores.
9. Riesgos posibles (inundaciones, terremotos, contaminaciones u otras).

Gráfico 9: Metodología general del Plan Base para ciudades intermedias



Fuente: Adaptación a partir de documento guía plano base desarrollo sostenible en ciudades intermedias, 201

Elaboración: Lorena Vivanco Cruz & José María Llop

Las etapas del proceso⁴ para la elaboración del Plan Base son las siguientes:

Etapas 1: Estudios base-Encuesta base, CIMES

Elaboración de los estudios que permitan la redacción de la Encuesta CIMES o las ciudades intermedias porque supone un método directo de análisis de las condiciones de forma y de composición de esa ciudad, especialmente en el espacio urbano.

Etapas 2: Informaciones de base disponible

Deben recopilarse datos e información geográfica, topográfica, cultural, social y económica, estadística y otras disponibles o cercanas. Se debe considerar que los estudios previos pueden ser más costosos que los trabajos de poner en relación toda esa información de cara a la redacción del Plan Base; aquí está uno de sus pasos metodológicos más arriesgados.

Se pone en relación la documentación existente y la proveniente de las entrevistas o las conversaciones con actores, organizaciones sociales, habitantes y/o usuarios de

⁴ En determinados casos el proceso o camino puede ser diferente si los elementos que se tengan así lo determinen.

esa ciudad. Una vez terminada esta etapa de pre-diagnóstico será posible pasar a la etapa de redacción del Plan Base.

Etapas 3: Redacción del plan base inicial

Contiene la elaboración de un documento sencillo, preciso y conciso para que su visibilidad y legibilidad sea lo más clara posible. El esquema se debe formalizar en pocos ítems, uno o dos (máximo tres) planos y cuadros.

Etapas 4: Presentación + Debate = Ajuste

El plan es y debe ser para y de la ciudadanía. No deben ser propiedad ni de los técnicos ni de los políticos de esa ciudad o comunidad; por ello, la fase de explicación y presentación es clave, así como el debate, consulta y/o concertación.

Según las diversas formas de presentación hay que lograr que los vecinos de manera individual y colectiva puedan expresar sus opiniones. En una ciudad o territorio, respecto a los temas de detalle, los expertos son las personas más cercanas. Es necesario poner en relación esa "visión experta local" con el "enfoque más global" que se puede aportar desde una formación técnica, profesional y política.

Los elementos del Plan Base a definir son:

a) Delimitación del área urbana consolidada y de las áreas de extensión y de reserva:

El plano debe señalar el área considerada zona urbana consolidada (ZU), con un cierto porcentaje –alto o medio– de servicios públicos y/o comunitarios, de agua potable, de alumbrado público, accesos rodados pavimentados –sí o no– y otros –según sea el caso–, finalmente dibujando y midiendo (m² o hectáreas) ese perímetro o área urbanizada. Así se obtiene la dimensión urbana de ese núcleo y se relaciona con los datos del porcentaje de áreas servidas que se obtendrá en la encuesta CIMES.

Luego se pasa a la delimitación de otras dos áreas –cerrada o discontinua– que son las zonas de extensión (ZE) y de reserva (ZR). Las superficies se miden en m² o hectáreas (Ha). Las zonas de extensión urbana se consideran probables y necesarias para ser urbanizadas a corto o medio plazo. Es posibles las zonas de reserva urbana; es decir, aquellas que pudiendo ser urbanizadas lo serían o lo deberían ser a medio o largo plazo.

Entrega 1 = 3 Perímetros cerrados y/o discontinuos+3 superficies en ha. o m² suelo.

b) Ejes viales e infraestructura de equipamientos o servicios básicos:

Equipamientos o servicios básicos: Se dibujan los ejes viales, con especial interés por los puntos de nodo o intercambio y cruce o paso –sean puentes u otros tipos– de la red de circulación básica; no a detalle sino a nivel de un plano base para ver los nodos de la red que deben ser puestos en el plano de la ciudad. Se obtiene otra *red urbana*, en este caso, con nodos claves. Además, se dibujan los grandes *equipamientos* o servicios públicos o comunitarios existentes y donde deberían ubicarse otros, ya sea su localización específica o su radio de servicio (cobertura) y de donde debería estar.

Una escuela primaria debe tener un radio menor a 500 metros y un centro de salud de barrio a unos 1000 metros. Sin embargo, equipamientos de universidad u hospital tienen radios mayores; es decir entre cuatro kilómetros –acceso a pie– y hasta sesenta kilómetros –acceso en vehículo.

Considerar el "centro" del equipamiento y que no existan barreras para el correcto acceso a éstos, a fin de que ese centro se encuentre en un espacio con la superficie adecuada para ese equipamiento.

Entrega 2 = Una red y sus nodos de vialidad + equipamientos básicos

c) Sistema de espacios libres (zonas verdes, cauces, corredores ecológicos, espacios naturales y otros) y su relación con el ambiente:

Consiste en dibujar el sistema de los espacios libres, entendidos más allá del sistema de zonas verdes. Con especial atención a saber y hacer ver, cuál es la relación y dimensión de esos espacios y sus relaciones o las redes de espacios libres con la dimensión natural y/o ambiental de esa ciudad, en ese territorio. Por ejemplo, los ríos o los cauces urbanos son la parte más sensible de las relaciones del sistema hídrico urbano.

En este apartado se dibujan las zonas de posibles riesgos como inundaciones, terremotos, contaminaciones u otras. Su dibujo completo y ligado puede hacer ver su potencialidad de espacios urbanos libres

además de su valor como espacios ambientales; para este apartado se requiere de información cartográfica, como de los conocimientos y explicaciones de especialistas locales.

Entrega 3 = Sistema de espacios libres y la red de conexión.

d) Morfología, radio y línea de la forma urbana-Implicaciones sobre el plan base:

Esta es una de las formas de medir la compacidad, la densidad y en especial la forma física urbana de la ciudad usada en la primera Encuesta Base de CIMES. El Radio (r) mide un círculo con aproximadamente, el 70% de la población urbana en su interior mientras la Línea (L) mide la distancia máxima entre extremos del área urbana consolidada.

Sobre la trama urbana, dibujar el círculo permite trabajar el Plan Base. Se utiliza este Radio para definir un trabajo de mejora de la ciudad que no se apoye solamente en el tema de los estándares urbanísticos. Se trata de ver qué equipamientos están dentro y de cómo pueden mejorarse las áreas urbanas que quedan fuera. El Ra-

dio ofrece la medición de la distancia a la que están la mayoría de las personas entre sí en esa ciudad. Si se dibujan los equipamientos y el sistema de espacios libres que ya están dentro, se identifica qué existe y qué debería estar fuera. Por ello, este Radio no solo medirá compacidad y densidad, sino que nos permitirá trabajar el Plan Base como modo de distribuir los equipamientos y mejorar la relación urbana con el sistema de espacios libres.

En segundo lugar hay otro subproducto. Se puede medir las distancias que tienen a ese círculo o incluso aún mejor, a los *servicios públicos básicos* (hospital, mercado, municipio, un lugar de culto central, plaza mayor y estadio de deportes), a los barrios más marginados; así, se puede determinar el grado de segregación espacial mediante sus distancias al "círculo" y a los propios equipamientos o servicios públicos básicos antes citados. Se trata de tener al menos seis puntos básicos en la trama urbana, viendo además si están dentro o fuera del círculo.

Tener ese círculo y esos puntos y ver a qué distancias se localizan los barrios más desfavorecidos, es otra de las pautas de trabajo del Plan Base para mejorar la

ciudad. Más que aplicar estándares urbanísticos, se obtiene un mapa que permitirá operar para la mejora urbana, dibujando en función de localizar por lugares o por círculos.

Entrega 4 = Radio y línea para definición de las áreas urbanas a mejorar

e) Áreas urbanas de regulación (normas) y transformación o renovación (planes):

Se trata de saber que no todo puede ser tratado con el mismo detalle urbanístico, puesto que el urbanismo no es un proceso cerrado sino una evolución y, de esta manera, saber si la ciudad es un sistema abierto. Por ello, el Plan Base debe operar con las condiciones de cada trama urbana y de cada morfología; por ello, que hay que diferenciar al menos en dos entradas.

Las tramas se deben *regular* con unas condiciones a desarrollar a medio y largo plazo, puesto que están consolidadas o tienen condiciones estables de uso urbano –mediante las normas urbanísticas o las ordenanzas o reglamentos o similar–. De aquellas que se han de *transformar*, *o renovar*, *o rehabilitar*, *o revitalizar*, *o re-*

generar u otras acciones similares ya no solo con normas sino con planes más específicos de segunda escala. Se trataría de dibujar solamente esas áreas, diferenciando entre dos tipos: *Regulación* (AR) o *Transformación* (AT). En esa simple y clara definición está la visibilidad diferencial.

Entrega 5 = Definición gráfica de áreas de Regulación o Transformación

f) Lista proyectos base realizados y a realizar en diez años anteriores y posteriores:

Mediante un esquema de planificación estratégica de un modo ágil y directo, se identifica los proyectos urbanos claves o estratégicos –en principio los de escala mayor, no pequeños proyectos de barrio de pequeña escala, a no ser que sean estratégicos–. Al listado de proyectos clave, se incorpora aquellos que se han realizado y los que deberían realizarse en los próximos diez años en la ciudad.

En el cuadro de datos se pueden incluir aquellos provenientes de la Encuesta CIMES, aunque pueden ser más detallados si se dispone de la información detallada a continuación:

- **Datos sobre la economía del territorio:** tipo de empresas, tipo de empleos: % de los principales sectores de la economía representados en el territorio, así como listado de las principales actividades, tamaño, número de empleos, si se tiene.

- **Datos sobre el estado humano, social, educativo y sanitario del territorio:** en especial de infravivienda o falta de habitabilidad básica y número de personas que no tienen empleo así como acceso a los servicios básicos de salud y de educación.

- **Datos sobre cuestiones culturales:** instituciones, clubes, asociaciones, ONGs, entre otros.

Entrega 6 = Proyectos realizados/a realizar en 10 años anteriores y posteriores

Además es deseable –de manera opcional y en caso de que se tenga información– tener el plano de relación entre ciudad y territorio, así como la descripción física de las *redes de conexión* de esta escala territorial de la ciudad. Se dibuja un plano para hacer muy visible las conexiones de algunas de las *redes y/o sistemas* de transporte y servicios para ver las dimensiones más cotidianas de las relaciones de inter-

mediación de esa ciudad y su territorio. Se pide el trazado de las redes de transporte territoriales y el sistema hídrico de esa ciudad y ese territorio.

- **La red de transporte:** Las líneas de autobuses o similar que unen esa ciudad nodo con los núcleos o los territorios más cercanos. Se mide y dibuja los itinerarios y, si es posible, el volumen de pasajeros y/o transporte de mercancías. Esto genera como resultado un esquema de "nexos" e itinerarios en forma de líneas adaptadas a la forma de los ejes viales, carreteras o caminos a los cuales se llama *-malla-*. Dibujada ésta, debe medirse la longitud de cada línea de la misma.

El sistema hídrico de una ciudad: es una forma de hacer visible la dimensión ambiental y/o superar la "huella ecológica", es medir y dibujar la cuenca hídrica de una ciudad. Se entiende por cuenca hídrica a la superficie de territorio delimitada por la cuenca hidrográfica desde las crestas de los valles fluviales que alimenta el caudal

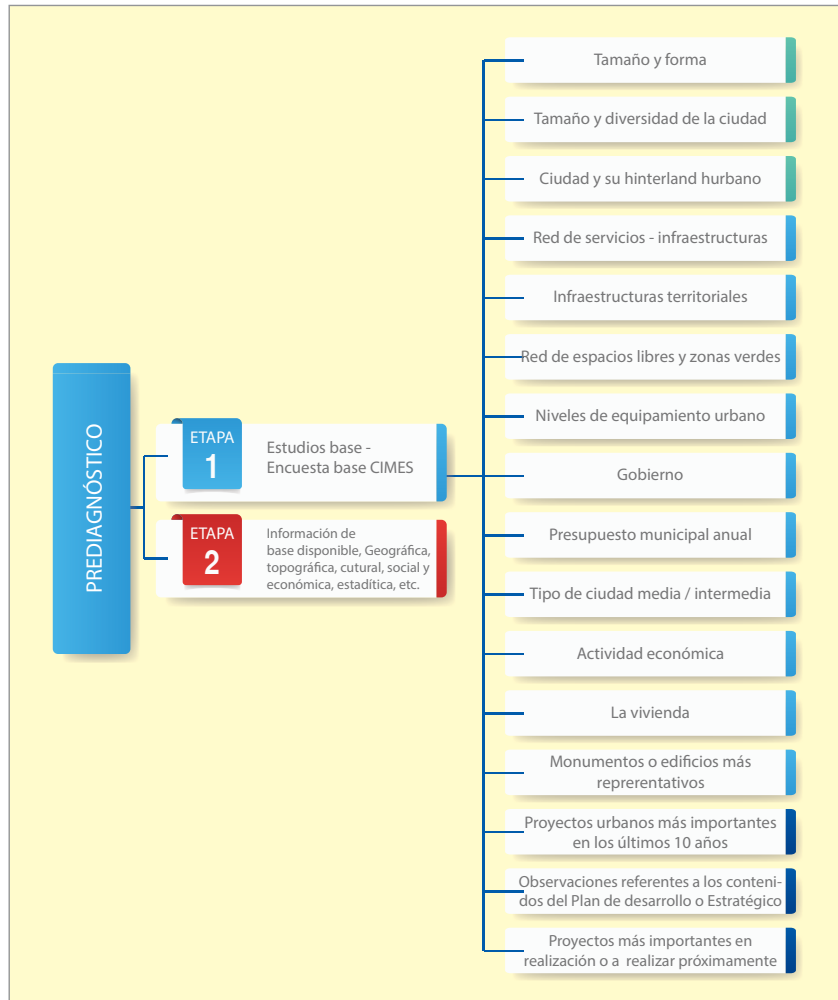
teórico de agua que alimenta esa ciudad. Se dibujará esa huella porque tendrá un ala superior más amplia -de donde viene el agua- y una la menor -donde se vierte-. Esta figura -complementaria de la anterior- es para tener la delimitación física aproximada funcional y ambiental del espacio territorial ligado a una ciudad intermedia para pensar en acciones de gobierno más allá de lo urbano.

Entrega Extra = 2 Dibujos = Malla-líneas medidas en Km. + Huella medida en ha.

El Plan Base debe limitarse a la síntesis de dos **planos** y unos cuadros o **listados** con los datos y proyectos claves realizados y a realizar en diez años anteriores y posteriores para que se entienda y para entender cuáles son las claves de la planificación sostenible de esa ciudad y de ese territorio.

La metodología del Plan Base, puede resumirse y detallarse en esquemas para su mejor comprensión.

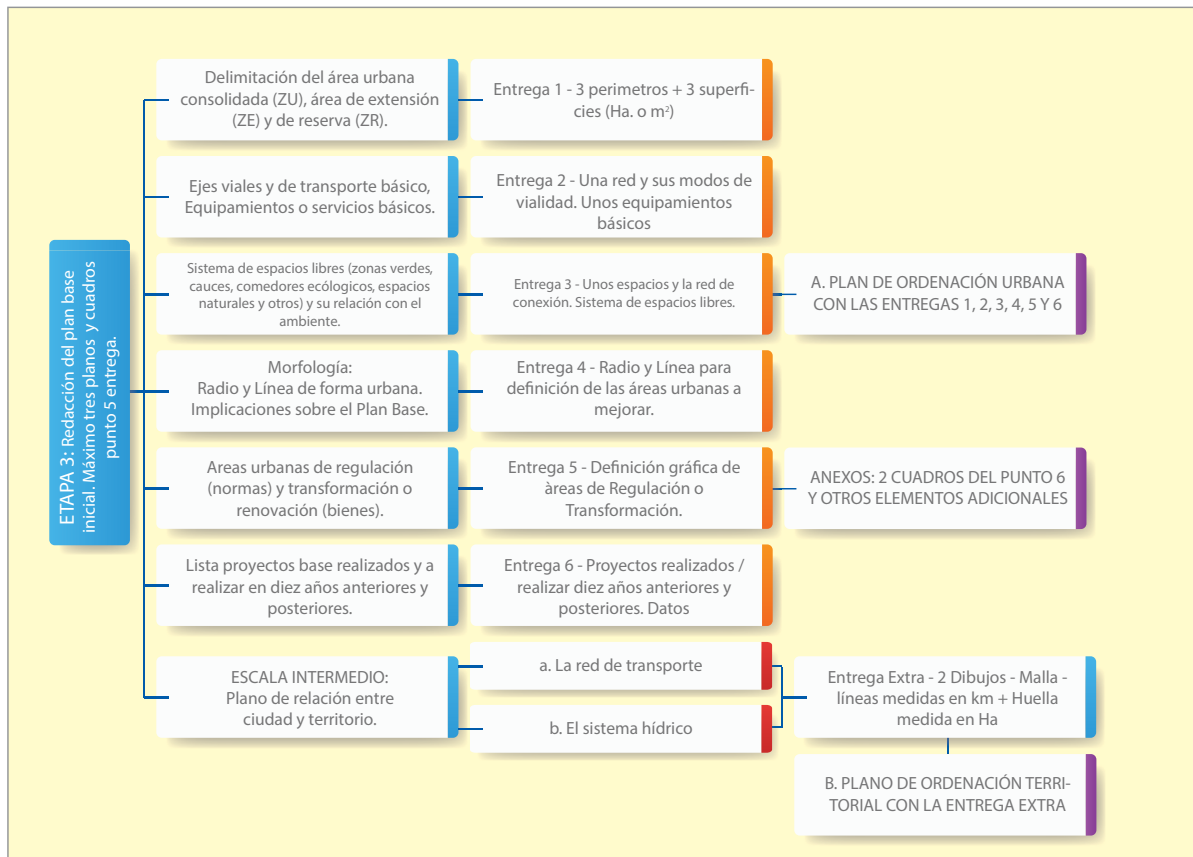
Gráfico 10: Etapas del Pre diagnóstico del Plan Base



Fuente: Adaptación a partir de Documento Guía Plano Base Desarrollo Sostenible en Ciudades Intermedias, 2010.

Elaboración: Lorena Vivanco Cruz & José María Llop

Gráfico 11: Redacción del Plan Base inicial



Fuente: Adaptación a partir de Documento Guía Plano Base Desarrollo Sostenible en Ciudades Intermedias, 2010.

Elaboración: Lorena Vivanco Cruz & José María Llop

El Plan Base como herramienta de planificación urbana constituye una oportunidad para seguir avanzando, sin olvidar que las lecciones aprendidas de la aplicación de los compromisos del Derecho a la Ciudad

son una respuesta estratégica "para que la gente vuelva a ser dueña de la ciudad... un escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva" (Pascual I., 2015).

4

EDUCACIÓN E INNOVACIÓN DOCENTE EN EL CAMPO DEL URBANISMO



4. EDUCACIÓN E INNOVACIÓN DOCENTE EN EL CAMPO DEL URBANISMO

El urbanismo es una condición necesaria de la buena política urbana. Jordi Borja (2009) sostiene que:

El urbanismo es una dimensión de la política, como lo es la emisión de moneda, la seguridad ciudadana, la fiscalidad, las infraestructuras de comunicación, el abastecimiento de agua, la educación obligatoria, la sanidad pública, las fuerzas armadas, etc.... Por lo tanto, cada época debe reconstruir el urbanismo como política, teniendo presente que los procesos sociales, económicos, tecnológicos y culturales son globales. Pero el urbanismo es local. Cada ciudad tiene una especificidad propia y los marcos políticos y jurídicos son de ámbito estatal y local.

Los procesos de transformación y creatividad urbana se componen de método y de gestión, concepción y actuación; y, se deben pensar híbridos, mezclados, integrados con los procesos de educación. No se puede hacer buen urbanismo sin incluir

a quién participa y quién hace la ciudad.

En el marco del Derecho a la Ciudad y ciudades para todos, Pascual I. (2015) señala que las ciudades:

Son territorios con una riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural significativas, tanto reales como potenciales. Sin embargo, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países tienden a concentrar la renta y el poder, generando pobreza, exclusión y degradación medioambiental y migración, entre otros problemas, en las áreas urbanas.

A los efectos de la Carta del Derecho a la Ciudad (2015)

El concepto de ciudad tiene dos acepciones. Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano.

Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semirural que forma parte de su territorio. Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general.

Por su parte, Jordi Borja (2009) indica que "las ciudades no son el espacio de lo doméstico o privado, son el ámbito donde la población se encuentra (simbiosis), se identifica (simbólico) y se manifiesta (cívico), es decir son el espacio público". En esa misma línea creemos que la *"ciudad como comunidad"*, se construye en sus espacios públicos y en ello el urbanismo es esencial junto a la educación. No hay un urbanismo mejor sin una educación mejor. En la accesibilidad universal del espacio público, en sus trazas de armonía y de belleza, en su legibilidad física, en sus características de innovación cultural y de identidad, y en muchos otros aspectos, están las claves de esa relación. La oportunidad está en combinar urbanismo y educación para un desarrollo humano más justo y solidario.

La educación es un elemento clave en el urbanismo y es la base de su devenir, por tanto se precisa el vínculo o relación entre educación y urbanismo para que hagan juntos el camino de hacer ciudad y de formar ciudadanos. Para la integración del urbanismo y la educación es necesario adoptar políticas urbanas específicas en varios niveles o escalas, a partir de las cuales se plantea las reflexiones a continuación descritas:

- La planificación y gestión urbana es base y motor de la educación. Incluso la propia planificación del sistema educativo más allá del instrumento del plano o carta escolar, evidencia las capacidades de mejora de la ciudad a partir de la infraestructura educativa y sus equipamientos. Los valores y métodos de trabajo "urbanizan" y permiten realizar políticas de creatividad, de civismo y de desarrollo de la sociedad del conocimiento orientada a la ciudadanía.

- La movilidad universal, los sistemas de transportes y la accesibilidad a los espacios públicos son elementos claves que vinculan el Urbanismo y la Educación. Si se mejora la accesibilidad, se reduce la necesidad de viajar y recorrer grandes distan-

cias, por tanto se reducen la congestión y la contaminación; se optimiza el costo de transporte de mercancías y se mejora el acceso a los servicios públicos.

- Los espacios públicos son elementos integradores de la ciudad y generadores de una "identidad compartida que induce al cuidado del entorno físico común... mejora la interacción social y genera confianza y nuevas relaciones" (ONU HABITAT, 2014). Ello requiere criterios de nuevos diseños, más seguros y más humanos si se considera que el espacio público es limitado y finito.

- La gobernabilidad democrática como estilo de gobierno. Apoyada en políticas de creatividad e innovación, junto con la transparencia son ofrecidos como alternativa al urbanismo cerrado y a los procesos de segmentación y división de la ciudad. Esta relación, liga lo educativo y las políticas urbanas de tipo social a una escala urbana. Urbanismo y educación para todos como políticas de proximidad.

La política urbana y el urbanismo –en su dimensión formativa– no solo pasa por las obras físicas o de construcción, sino especialmente por la gestión de todos los re-

ursos de la ciudad –incluidos los recursos del saber y del sentido, – para entenderla ciudad.

Educación y urbanismo no solo se entrecruzan, son partes simbióticas de las políticas urbanas. Y son un binomio clave para la puesta en marcha de políticas urbanas transversales, transparentes y democráticas que generen un nuevo estilo del gobierno local con un sentido y una mirada educativa. La urbanización del mundo solo será mejor, más justa y armónica, si educa ciudadanos, que construyan mejores ciudades, siendo las ciudades los nodos de las redes territoriales (Llop J., 2009).

La Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (2009), sobre la relación urbanismo, ciudad y educación, resalta las siguientes consideraciones:

Tabla 8. Elementos que integran la relación urbanismo, ciudad y educación

1. La función activa de las ciudades, incluye el rol de intermediación de los procesos de urbanización mundial (la verdadera escala de urbanización mundial es la escala intermedia) y la construcción del espacio urbano.
2. Más allá de la ciudad y más allá de la Escuela. La educación y el urbanismo están integrados, son una sola materia. Son espacios, de formación cívica, de educación ambiental y urbana.
3. El urbanismo es una condición necesaria para la ciudad educadora. Y, a pesar que cada escuela es una entidad diversa ligada a una realidad diferenciada, las infraestructuras de educación y de juego, fomentan la ciudad educadora a partir del espacio urbano.
4. La educación y el urbanismo son elementos claves de la política ciudadana democrática. como actores de ella, no solo los políticos y la administración, sino todas la personas.
5. Algunas de las políticas urbanas a favor de las ciudades educadoras son :
 - Planes de urbanismo: la planificación y gestión urbana es la base y el motor de educación.
 - Proyectos urbanos y espacio público: como escenario cívico y factor clave de cohesión social.
 - Movilidad y sistemas de transporte público: diversas formas de organización y de gestión.
 - Política de proximidad: gobernabilidad democrática participativa como estilo de gobierno.
 - El rol del gobierno local: el derecho a la ciudad y su importancia para la inclusión social.

Fuente: En base a Llop J., 2009.

Elaboración: Lorena Vivanco Cruz & José María Llop.

De otro lado, conviene resaltar que en Ecuador, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOO-TUGS) en relación a la función pública del urbanismo, establece que:

Todas las decisiones relativas a la planificación y gestión del suelo se adoptarán sobre la base del interés público, ponderando las necesidades de la población y garantizando el derecho de los ciudadanos a una vivienda adecuada

y digna, a un hábitat seguro y saludable, a un espacio público de calidad y al disfrute del patrimonio natural y cultural.

La concepción del “urbanismo como función pública” establecida en el marco jurídico ecuatoriano tiene correspondencia con otras legislaciones a nivel de Latinoamérica (Colombia, Argentina). Castillo Daza (1998) señala la necesidad de “superar el ámbito ‘municipalista’ para proponer una dimensión nacional al problema del desarrollo urbano; esto implica la adopción de competencias urbanísticas a nivel del estado nacional y las regiones” y advierte que:

La recuperación del urbanismo y del planeamiento como funciones públicas indelegables, en la adopción de una legislación urbanística y del suelo y en la creación de una organización administrativa adecuada a nivel nacional, departamental y municipal, entendida como la organización de servicios técnicos de urbanismo competentes, responsables de poner en práctica una política urbana y un sistema de planeamiento urbanístico y territorial (Castillo, J., 1998).

Actualmente la división de trabajos y roles sociales hace que “el uso de la ciudad sea diferente por parte de los diversos grupos de ciudadanos” y esto provoca que haya diferentes “modos de vivir la ciudad”. Estas características que suceden en la construcción de ciudad actual, requieren comprenderla desde de una visión interdisciplinar del Urbanismo que precise su “multidimensionalidad” –referida tanto a su complejidad como a la espacialidad– sustentada en enfoques teóricos metodológicos respecto al estudio de la ciudad que aporte una visión integral del análisis e intervención en la ciudad mediante estrategias urbanísticas de carácter multi, inter y transdisciplinario.

La educación e innovación docente en el campo del urbanismo demanda nuevas premisas para repensar no solo las ciudades del futuro, sino también actuar sobre la ciudad actual a partir de la generación de conocimientos, en donde académicos e investigadores abogan por el uso de métodos de investigación y apoyan la coproducción y el intercambio de conocimientos para informar de manera adecuada la formulación de políticas urbanas y fortalecer la capacidad de las agencias del gobierno para servir a sus constituyentes.

Un aporte clave a los problemas actuales que enfrenta la ciudad –desde la comunidad académica– constituyen las “plataformas de conocimiento”, como iniciativa de creación de capacidad escalable que promueven la innovación basada en el desarrollo equilibrado, las políticas en la planificación urbana y territorial y el uso de un enfoque de sistemas para comprender y abordar los problemas urbanos complejos, así como los mecanismos institucionalizados para compartir e intercambiar información y técnicas de creación de capacidad.

Complementario a concebir el urbanismo como una función pública y como una función social,⁵ se requiere un cambio de mirada para entender la Universidad como un bien público social, en donde la apropiación de su producción, disfrute y resultados –a más de ser individual– es sobre todo social. Si tenemos profesionales y científicos mal y/o bien formados y producimos conocimiento erróneo y/o veraz o de mala buena y/o calidad el impacto social puede no tardar en llegar o

⁵ La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (Artículo 7, 2016), establece que la función social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural de expansión urbana implica: la obligación de realizar las obras de urbanización y edificación, conforme con la normativa y planeamiento urbanístico y con las cargas urbanísticas correspondientes; el derecho de la sociedad a participar en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano; el control de prácticas especulativas sobre bienes inmuebles y el estímulo a un uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del suelo; la promoción de condiciones que faciliten el acceso al suelo con servicios a la población con ingresos medios y bajos; conservar el suelo, los edificios, las construcciones y las instalaciones en las condiciones adecuadas para evitar daños al patrimonio natural y cultural además de cuidar la seguridad de las personas. La función social y ambiental de la propiedad en el suelo rural se establece en las leyes que regulan el suelo productivo, extractivo y de conservación.

tardar en llegar. Entonces, la Universidad constituye “un espacio que posibilita el encuentro entre diferentes grupos sociales: entre grupos étnicos diversos, estratos económicos diferentes, territorios o regiones heterogéneas”.

Es necesario “transformar la Universidad para transformar la sociedad” (Ramírez, R., 2010). La generación de conocimiento tiene que ser hecha en un proceso de acción colectiva en donde se discuten y debaten los desafíos urbanos para comprender la complejidad de las ciudades actuales, se analizan multidimensionalmente los problemas, se construyen soluciones respetando diferentes saberes y se llega a compromisos que buscan el bien común, jamás podría el conocimiento ser visto como un bien privado o particular.

Entender la complejidad de las ciudades requiere que la investigación en el ámbito urbano no esté vinculada a la acumulación de capital, sino que éste asociada a cubrir necesidades sociales, a garantizar derechos, a democratizar la sociedad, a potenciar capacidades individuales y territoriales, a medir los impactos sociales y ambientales del desarrollo urbano; además, promover el respeto del “Derecho

a la Ciudad como un Derecho Humano” que permitirá la construcción de ciudades habitables, donde el correcto crecimiento urbano, el ordenamiento territorial y el adecuado andamiaje institucional sean producto de políticas públicas urbanas con enfoque de Derechos Humanos y con presupuestos públicos adecuados para su aplicación.

5



CONCLUSIONES

5. CONCLUSIONES

- El Derecho a la Ciudad implica el derecho al plan, un plan debe dar una visión y objetivos a medio y a largo plazo de aquello que debe ser la ciudad. Un plan es la garantía de futuro que cristaliza las aspiraciones de los diferentes grupos que habitan la ciudad; por tanto, un plan debe disponer de instrumentos para su gestión y fiscalización que garanticen técnica y jurídicamente su implementación.
- Los actuales modelos de planeamiento como los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) han resultado insuficientes. Éstos reflejan problemas de escala, ausencia de un cuerpo normativo – ordenanzas–, falta de concreción y detalle que los hacen no operativos, ni aplicables de manera real. Es necesario desarrollar modelos de gestión basados en una planificación urbanística solvente desarrollada a diferentes escalas desde el Plan General al Plan Parcial y/o Especial.
- Los planes deben estar dotados con instrumentos jurídicos potentes que permitan una gestión eficaz. Su formulación, tramitación y materialización precisa la necesidad de formar técnicos especialis-
tas en planificación y desarrollo urbano, pues en su gran mayoría el talento humano del que disponen los gobiernos locales se han formado de manera autodidacta.
- Una de las prerrogativas de la Ciudad es el derecho al Plan, en donde el Urbanismo es una condición necesaria en la construcción de las ciudades. Toda realidad ampliada del mundo actual genera la reflexión de cómo actuar en redes, las mismas que no son elementos estables y visibles para todos. Por tanto, deben ser pensadas de un modo especial y espacial para que puedan formar parte de los contenidos de la educación y del urbanismo. Las ciudades tienen redes menos visibles en los aspectos de la comunicación y de las acciones de gestión y de la nueva economía urbana. Las nuevas tecnologías de la comunicación crean nuevos espacios virtuales que son más difíciles de ver en la gestión de las transformaciones de la vida en sociedad.
- La fase de materialización del plan es –usualmente– de escasa efectividad. En Ecuador, la mayoría de planes de ordenación territorial y urbanística carecen de

aprobación o si están aprobados carecen de ordenanzas; y, en el caso de que alguno las tuviese aprobadas, la falta de un cuerpo jurídico sólido tanto a nivel nacional como local, impide sistemáticamente su aplicación. La mayoría de planes de ordenación territorial y ordenación urbanística en Ecuador son finalistas y evalúan poco la gestión y fiscalización.

- El plan base es un método básico de estudio y propuesta, no es alternativo a ninguno de los métodos de planificación para el desarrollo sostenible de cada país. Se trata de estudios y propuestas de base que por su sencillez y sentido de solidaridad, buscan poner en la agenda internacional el rol de las ciudades intermedias. Este nivel básico, ofrece una fase inicial y complementaria de otros métodos que buscan:

- Abrir un camino sencillo de educación y participación para el desarrollo, donde el urbanismo es clave. Expresa de un modo sencillo los objetivos de la planificación física o urbanística de tal modo que puedan ser explicados y debatidos con todos.

- Abrir el camino a otros tipos y niveles de planificación para el desarrollo, más reglamentario y/o estratégico. El plan

base no es el final, es el inicio del camino de planificación. Su continuación puede ser complementada con los diferentes tipos de planes que deben ajustarse a las condiciones normativas del mismo; precisando la característica de propuesta inicial y no de solución final, siempre complementaria de otros planes.

- Abrir camino a la identificación de los espacios libres a los elementos base del ecosistema o matriz biofísica. Esto favorece el posterior desarrollo de instrumentos de planificación ambiental.

- Las ciudades intermedias colocadas entre asentamientos, ciudades pequeñas y pueblos, permiten a la población rural acceder a las instalaciones básicas (escuelas, hospitales, administración, mercados) y servicios (empleo, electricidad, tecnología, transporte). Al tener esta posición intermedia, constituyen para la mayoría de ciudadanos puntos de transición para salir de la pobreza rural.

- La mayoría de ciudades intermedias enfrentan algunos problemas como:

- Legislación insuficiente, confusa y dispersa.

- Irrespeto de las normas, ordenanzas y limitaciones de la autoridad municipal para hacerlas cumplir.
 - Normativa e indicadores urbanos desactualizados o insuficientes.
 - Necesidad de un sistema de información territorial único de la corporación municipal que se actualice permanentemente.
- Todas las ciudades necesitan ejemplos de gestión y liderazgo efectivo; sin embargo, se ha dado mayor atención a las grandes ciudades y áreas metropolitanas, las ciudades intermedias no pueden seguir el mismo enfoque. A pesar de que representan grupos muy diversos, hay numerosas similitudes en la dimensión global de las ciudades intermedias en términos de retos y oportunidades, en lo relativo a los sistemas urbanos y territoriales que lo distinguen.
 - Las limitaciones de los planes en ciudades intermedias son comunes y se resumen en:
 - El personal técnico de municipalidades medias y pequeñas se dedica a dar respuesta a los aspectos operativos cotidianos.
 - No existen condiciones para la reflexión de la problemática urbana desde una perspectiva holística.
 - Existen limitaciones financieras para la planificación y gestión urbana.
 - La relación con la Academia es más formal que real.
- El urbanismo debe incorporar la transversalidad y la innovación metodológica, entre otras razones porque es importante dar un giro a la enraizada tendencia de las prácticas urbanísticas vinculadas únicamente a temas de producción de suelo e infraestructuras y reparto de beneficios. Interesa centrar su campo en conseguir espacios que inciten a la convivencia y favorezcan el desarrollo y el buen vivir de todas las personas que van a habitarlos. Para incluir este nuevo enfoque que parte de la realidad de toda la vida cotidiana, es necesario concebir al menos parte de esa vida cotidiana que es poco visible en los estratos técnicos, políticos e incluso en la ciudadana misma.⁶

⁶ Algunos aspectos escondidos de la vida cotidiana: seguridad, ocio, disfrute, convivencialidad, disfrute de la naturaleza, entre otros.

6



BIBLIOGRAFÍA, REFERENCIAS WEB Y DOCUMENTACIÓN

6. BIBLIOGRAFÍA, REFERENCIAS WEB Y DOCUMENTACIÓN

Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre del 2008). Registro Oficial N° 449.

Asamblea Nacional. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (19 de octubre del 2010). Registro Oficial N° 303.

Asamblea Nacional. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (22 de Octubre de 2010). Registro Oficial N° 306.

Asamblea Nacional. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (5 de julio de 2016). Registro Oficial N° 790.

Asamblea Nacional. (2017). Asamblea aprobó proyecto de Ley para la Eficiencia en la Contratación Pública. Recuperado de <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/47704-asamblea-aprobo-proyecto-de-ley-para-la-eficiencia-en-la>

Bellet, Carme & Llop, Josep. (1999). *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Ayuntamiento de Lleida: Ministerio de Asuntos Exteriores.

Bellet, Carme & Llop, Josep. (2003a). *Ciudades Intermedias: Perfiles y Pautas*. Ajuntament de Lleida: Editorial Milenio.

Bellet, Carme & Llop, Josep. (2003b). Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Geocrítica/Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VIII (165).

Brenes, M.; Paniagua, L.; Sánchez, Adriana.; Mata, Carlos & Rojas, Mariana. (2014). ARTE X CHEPE: Creatividad crítica en estudios de la Ciudad. *Revista de Ciencias Sociales [Cr]*, 109-121.

Borja, Jordi. (2004). *Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad*. Fundación Alternativas. Recuperado de http://www.falternativas.org/content/download/.../563b_12-09-05_51_2004.pdf

Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad. (2011). Recuperado de http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda%20Sencera_FINAL_4.pdf

Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. (2010). Recuperado de <http://www.porelderechoalaciudad.org.mx/>

Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad. (2000). Recuperado de <http://www.idhc.org/esp/documents/CartaEuropea.pdf>

Carta Mundial del Derecho a la Ciudad. (2001). Recuperado de http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=50&Itemid=3

Del Castillo, Juan. (1998). Cinco Fases de Urbanismo en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 1(2), 20-22. Recuperado de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18838>.

Ecuador. Registro Oficial. Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado – Presidente Constitucional de la República del Ecuador. N.º 913, Séptimo Suplemento. Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos. Quito: diciembre de 2016, 2- 8p.

Harvey, David. (2008). *The right to the city*. International Journal of Urban and Regional Research, vol. 27, N.º 4.

Seis claves para entender la Ley sobre plusvalía, aprobada en la Asamblea. (2016). *Diario El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/ley-plusvalia-asamblea-ecuador-explicacion.html>

7



LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS

7. LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS.

Lista de Tablas.

Tabla 1: Instrumentos de política pública para el avance del Derecho a la Ciudad.

Tabla 2: Compromisos adquiridos en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad

Tabla 3: Listado de las Ciudades Latinoamericanas con más de 1.000.000 de habitantes

Tabla 4: Ciudades del Ecuador de acuerdo a la población, según los resultados del Censo de Población y Vivienda, INEC (2010).

Tabla 5: Jerarquía de asentamientos humanos establecidos en la Estrategia Territorial Nacional (ETN) para ciudades intermedias (2013-2015).

Tabla 6: Identificación de variables e indicadores obtenidos de la encuesta tipo para realizar el Plan Base en Ciudades Intermedias.

Tabla 7: Variables e indicadores obtenidos de la encuesta tipo para la ciudad de Cuenca.

Tabla 8: Elementos que integran la relación urbanismo, ciudad y educación

Lista de Gráficos.

Gráfico 1: Representación gráfica de los derechos humanos, el derecho a la ciudad y el derecho al territorio

Gráfico 2: Línea de tiempo de varias cartas locales de derechos humanos

Gráfico 3: Análisis de las ciudades menores a 1.000.000 de habitantes a nivel mundial

Gráfico 4: Número de ciudades Latinoamericanas con más de 100.000 habitantes

Gráfico 5: Clasificación de Ciudades del Ecuador según tamaño poblacional

Gráfico 6: Red de ciudades intermedias en Ecuador

Gráfico 7: Etapas comunes para la formulación de planes

Gráfico 8: Resultados del Plan Base, obtenidos para la ciudad de Cuenca

Gráfico 9: Metodología general del Plan Base para ciudades intermedias

Gráfico 10: Etapas del Pre diagnóstico del Plan Base

Gráfico 11: Redacción del Plan Base inicial



ISBN: 978-9978-14-370-4



9 789978 143704

