



REPÚBLICA DEL ECUADOR

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

VII MAESTRÍA EN ALTA GERENCIA

TÍTULO DE LA TESIS

Análisis de la dimensión instrumental de las políticas de suelo y vivienda implementadas dentro y fuera de la zona del antiguo aeropuerto Mariscal Sucre, mediante el estudio de las Ordenanzas 3535 y 0015

**Tesis para optar al
Título de Magister en Alta Gerencia**

**Autora : Margot Yovanny Bravo Pardo
Director : Jaime Fabián Erazo Espinosa**

Quito, junio de 2013

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
SECRETARIA GENERAL

No. 026-2013

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veinte y tres días del mes de septiembre, del año dos mil trece, **MARGOT YOVANNY BRAVO PARDO**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1707341648 **EGRESADA DE LA VII MAESTRÍA EN ALTA GERENCIA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: "**ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN INSTRUMENTAL DE LAS POLÍTICAS DE SUELO Y VIVIENDA IMPLEMENTADAS DENTRO Y FUERA DE LA ZONA DEL ANTIGUO AEROPUERTO MARISCAL SUCRE, MEDIANTE EL ESTUDIO DE LAS ORDENANZAS 3535 Y 0015**", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN ALTA GERENCIA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:

Tesis Escrita:

Grado Oral:

Nota Final Promedio:

La Universidad

9.19

7.03

8.25

de postgrado

del Estado

En consecuencia, **MARGOT YOVANNY BRAVO PARDO**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:

Mgs. Freddy Simpaña
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

Mgs. Adriana Sepúlveda
MIEMBRO

Mgs. Juan Toledo
MIEMBRO

Abg. Eino Valencia Z.
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL

AUTORÍA

Yo, Margot Yovanny Bravo Pardo con cédula de ciudadanía número 170734164-8, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora de la Tesis.



Firma

c.c.

170734164-8

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, junio, 2013



FIRMA DEL CURSANTE

MARGOT YOVANNY BRAVO PARDO

NOMBRE DEL CURSANTE



REPÚBLICA DEL ECUADOR

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

VII MAESTRÍA EN ALTA GERENCIA

TÍTULO DE LA TESIS

Análisis de la dimensión instrumental de las políticas de suelo y vivienda implementadas dentro y fuera de la zona del antiguo aeropuerto Mariscal Sucre, mediante el estudio de las Ordenanzas 3535 y 0015

**Tesis para optar al
Título de Magister en Alta Gerencia**

**Autora : Margot Yovanny Bravo Pardo
Director : Jaime Fabián Erazo Espinosa**

Quito, junio de 2013

AUTORÍA

Yo, Margot Yovanny Bravo Pardo con cédula de ciudadanía número 170734164-8, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora de la Tesis.

Firma
c.c.

Dedicatoria

A mis amados hijos Laura y Oscar que son la razón de mis esfuerzos y logros

A mi madre, modelo y ejemplo de sabiduría que supo guiarme por el camino correcto de la vida.

A mis hermanos y hermanas, motivadores natos de esfuerzo y progreso

Agradecimiento:

Especial agradecimiento al maestro arquitecto Jaime Erazo Espinosa que, con su sapiencia, supo guiarme profesionalmente a lo largo de este trabajo, brindándome la oportunidad de participar como expositora de este tema, en el Congreso “Ciudades de la Gente”, en Brasil.

Al IAEN, por abrirme las puertas de esta valiosa universidad donde pude reafirmar mis pragmáticos conocimientos.

Al Estado ecuatoriano, ya que mediante las políticas implementadas de reconocimiento al mérito, he podido culminar este reto como Becaria de la Universidad de Posgrados IAEN.

A todas y cada una de las personas, que de una u otra manera aportaron con sus conocimientos y sugerencias para la culminación de este trabajo.

Listado de Cuadros

Descripción	Página
Cuadro N° 01: Población urbana en América Latina	5
Cuadro N° 02: Evolución de la Población de QDM	5
Cuadro N° 03: Densidad 2001-2015 por Zona Administrativa	21
Cuadro N° 04: Muestra de algunos GPU en América Latina	31
Cuadro N° 05: Proyecto urbano desde los niveles de intervención	33
Cuadro N° 06: Aportes a la implementación del Plan	46
Cuadro N° 07: Impactos de los GPU	47-48
Cuadro N° 08 Clasificación del suelo según PGDT vigente	75
Cuadro N° 09: Área urbana 2010-2015 y superficie sin construcción por unidad	75
Cuadro N° 10: Área del Plan Parque de la Ciudad	93
Cuadro N° 11: Alturas de edificios al interior del parque	94
Cuadro N° 12: Tratamientos urbanísticos área AAQ	106
Cuadro N° 13: Costo estimado terrenos tipo según normativas	115

Listado de Figuras

Descripción	Página
Figura N° 01: Área de estudio	1
Figura N° 02: Ubicación geográfica de la ciudad de Quito	17
Figura N° 03: Nuevas Centralidades QDM	20
Figura N° 04: Puerto Madero-Buenos Aires	27
Figura N° 05: Metrovivienda-Bogotá	28
Figura N° 06: Favela Barrio-Río de Janeiro	28
Figura N° 07: Centro Histórico de Lima	29
Figura N° 08: GPU de Retiro en Buenos Aires	30
Figura N° 09: Nuevo Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre	32
Figura N° 10: El Barrio Chino de Manhattan.	68
Figura N° 11: Favela Morumbi en Sao Paulo	69
Figura N° 12: Favela Paraisópolis - Morumbi	72
Figura N° 13: Ciudad Bicentenario en Quito	73
Figura N° 14: Dimensionamiento del parque de la ciudad en el área del AAQ	99
Figura N° 15: Equipamiento Parque de la Ciudad	101
Figura N° 16: Sistema vial AAQ	102
Figura N° 17: Distribución de áreas de impacto	110
Figura N° 18: Nueva edificabilidad AAQ	111

Listado de Anexos

Descripción	Página
Anexo 1: Integración lotes del AAQ	127
Anexo 2: Fraccionamiento del suelo para el Centro de Convenciones y Parque	128
Anexo 3: Área de influencia del Parque Bicentenario	129
Anexo 4: Área de transformación urbanística	130
Anexo 5: Área del Parque Bicentenario	131
Anexo 6: Tratamientos urbanísticos	132
Anexo 7: Nueva edificabilidad y ocupación de suelo AAQ	133
Anexo 8: Edificabilidad y tratamientos urbanísticos	134
Anexo 9: Nuevos usos de suelo	135
Anexo 10: Fraccionamiento de lotes actual en la zona del AAQ	136
Anexo 11: Edificación actual en la zona del AAQ	137
Anexo 12: Nuevo trazado de vías en la zona del AAQ	138
Anexo 13: Tratamientos urbanísticos zona del AAQ	139-140
Anexo 14: Red de parques en Quito	141
Anexo 15: Ordenanza especial 3535	142-143
Anexo 16: Ordenanza especial 0015	144-146

Resumen

El tema es muy interesante y de actualidad a pesar que, si bien han pasado más de tres décadas desde que surgió la necesidad de traslado del aeropuerto de Quito, no se había legislado al respecto; fue en el año 2000 cuando se autoriza la construcción de un nuevo aeródromo, al hacerlo se toma la decisión de convertir los terrenos vacantes en un gran Parque para la ciudad, esto a su vez genera gran expectativa sobre lo que sucederá con su zona de influencia. Dichos sucesos traerán consigo grandes cambios en esta zona provocando impactos urbanísticos, económicos, sociales y espaciales que los voy analizando a lo largo del desarrollo de esta investigación. Así en el capítulo uno hago un análisis de la problemática urbana de Quito y su aeropuerto, en el capítulo dos realizo un análisis de los Grandes Proyectos Urbanos como analogía a la intervención que se realizará en el área que liberó el aeropuerto al trasladarse a Tababela, en el tercer capítulo describo al componente "suelo" como principal elemento a ser regulado dentro de las políticas urbanas, mismas que son tratadas en el cuarto capítulo y que da lugar al análisis de la implementación de normas e instrumentos de regulación urbana como son las ordenanzas especiales 3535 y 0015, que son analizadas en el quinto capítulo; finalmente se encontrarán las Conclusiones, Anexos y Bibliografía.

Abstract

The topic is very interesting and topical though, although it has been more than three decades since the need arose Quito airport transfer, had not legislated in this regard was in 2000 when it authorized the construction of a new airfield, doing so will make the decision to convert the vacant land in a great park for the city, which in turn generates great expectations about what will happen to their area of influence. These events will bring great changes in this area causing urban impacts, economic, social and spatial that I analyzed throughout the development of this research. So in chapter one do an analysis of urban problems of Quito and the airport, in chapter two performed an analysis of the Great Urban Projects as analogy intervention to take place in the area that freed the airport to move to Tababela, in the third chapter, I describe the component "soil" as the main element to be regulated within urban policies themselves that are treated in the fourth chapter and resulting in the analysis of the implementation of standards and regulatory instruments such as ordinances urban 3535 and 0015 special, which are analyzed in the fifth chapter, finally find Conclusions, Appendices and Bibliography.

Palabras claves:

Grandes Proyectos Urbanos, Parque de la Ciudad, Aeropuerto Mariscal Sucre, Quito, Políticas urbanas, Ordenanzas.

ÍNDICE

Contenido	Página
Portada	I
Autoría	II
Dedicatoria	III
Agradecimiento	IV
Listado de Cuadros	V
Listado de Figuras	VI
Listado de Anexos	VII
Resumen	VIII
Introducción	1
Capítulo I	
Las ciudades y contexto urbano	
1.1 Globalización y urbanización	3
1.2 Viviendo en ciudades	4
1.3 Ciudad latinoamericana	7
1.4 Gobierno de la ciudad	8
1.5 Servicios y equipamientos de las ciudades	12
1.6 Recursos municipales en Ecuador	14
1.7 La crisis en las ciudades	16
1.8 Quito y su contexto urbano	17
1.9 Desarrollo urbano de Quito	22
Capítulo II	
Grandes Proyectos Urbanos en la transformación del contexto urbano de las ciudades	
2.1 Grandes Proyectos Urbanos (GPU)	24

2.2	Globalización y Grandes Proyectos Urbanos (GPU)	25
2.3	Características de los GPU	32
2.4	Clasificación de los GPU	33
2.5	Concepción de los GPU	34
2.6	Gestión de los GPU	37
2.7	Actores de los GPU	37
2.8	Importancia del estudio de los Grandes Proyectos Urbanos	43
2.9	Criterios para evaluar los GPU	44
2.10	Financiación de los Grandes Proyectos Urbanos	45
2.11	Impactos de los GPU	46
2.12	Los GPU y el manejo del suelo	50

Capítulo III

El suelo y su problemática urbana

3.1	Producción de suelo urbano	53
3.2	El suelo en América Latina	54
3.3	Precio del suelo	55
3.4	Renta del Suelo	56
3.5	Plusvalía	57
3.6	Mercados de suelo latinoamericano	64
3.7	Segregación	67
3.8	Suelo y corrupción	73
3.9	Regularización del Suelo	75

Capítulo IV

Planificación y Política urbana

4.1	Gestión urbana	79
4.2	Planificación urbana	79

4.3	Los Planes	81
4.4	Política urbana	84
4.5	Políticas urbanas de recuperación de plusvalías	87
4.6	El Estado y la Política Urbana	88
4.7	Autoridades locales y la política urbana	91
4.8	Política urbana en Ecuador	95

Capítulo V

Política urbana implementada en torno a la salida del antiguo aeropuerto de Quito durante el período 2004 – 2012.

5.1	Ordenanzas implementadas entorno a la salida del AAQ	97
5.2	Ordenanza N° 3535	98
5.3	Parque de la ciudad	100
5.4	Ordenanza especial N° 0015	102
5.5	Resolución de integración parcelaria	104
5.6	Plan Especial Bicentenario (Plan)	104
5.7	Impactos de los instrumentos de política urbana implementados en torno a la salida del AAQ	108
5.8	Impactos espaciales	109
5.9	Impactos sociales	112
5.10	Impactos económicos	115

Capítulo VI

Conclusiones	117
Bibliografía	122
Anexos	127

Análisis de la dimensión instrumental de las políticas de suelo y vivienda implementadas dentro y fuera de la zona del antiguo aeropuerto Mariscal Sucre, mediante el estudio de las Ordenanzas 3535 y 0015.

Figura N° 01: Área de estudio



Fuente: http://www.noticiasquito.gob.ec/modules/umFileManager/pndata/test/slide0133_image031_14261.jpg

Introducción

Desde el 23 de octubre del año 2000, fecha en la cual se autoriza a la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), la construcción del nuevo aeropuerto internacional “Mariscal Sucre” (NAQ), se han propuesto una serie de instrumentos fiscales referidos al tema, tales como la Ordenanza número 3535 del 9 de agosto de 2004, donde se aprobó que los terrenos ocupados actualmente por la terminal aérea sean destinados para la construcción de un gran parque de la ciudad, proyecto que se lo ha empezado

a construir. Posteriormente se aprobó la Ordenanza Especial número 0015, del 28 de julio del 2009, que contempla la venta de edificabilidad en el sector de influencia del actual aeropuerto Mariscal Sucre y hace unos meses se aprobó la ordenanza metropolitana 0352 que contiene el Plan para la consolidación del Parque Bicentenario y el desarrollo urbano de su entorno.

Como es de suponer, la salida del antiguo aeropuerto internacional Mariscal Sucre de Quito (AAQ), traerá consigo cambios en el entorno urbanístico, fruto de la realidad que tendrá el nuevo uso del suelo urbano. Bajo este contexto, es importante, identificar y analizar crítica y creativamente las dimensiones espaciales, sociales y económicas de los instrumentos que se han producido con la salida del AAQ. Con el traslado del aeropuerto al valle de Tababela, se presume que la configuración (usos, ocupaciones y precios) del área urbana que lo acoge, cambiará tanto en las necesidades de uso del suelo que ocupa, del suelo que está a su alrededor y de la integración de ese suelo con el resto de la ciudad. Frente a este "suceso urbano", el Gobierno Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, está creando un conjunto de instrumentos que acompañarán esta presunción del cambio.

Existe muy poca información y gran expectativa respecto a las políticas de suelo urbano y vivienda que están siendo implementadas, razón por la cual presento un estudio cualitativo de los posibles efectos de las políticas ya establecidas, donde analizo que pasará con la ciudad frente a estos cambios eminentes, como se podría evitar la especulación inmobiliaria en el sector y cuál sería la proyección de crecimiento en el sector.

Capítulo I

Las ciudades y la problemática de su desarrollo urbano

1.1 Globalización y urbanización

La globalización se define como el “[...] proceso de interdependencia económica entre los estados del mundo, debido al aumento de la libertad y rapidez de los intercambios y la extensión de los mercados internacionales [...]”.¹ Su acelerada dinámica se debe al progreso de las telecomunicaciones, empleo de nuevas tecnologías y avance de los medios de transporte, en ella están inmersos factores tecnológicos, económicos, sociales, culturales y políticos, que se desarrollan dentro de un mundo urbanizado, el cual surge a través de las ciudades y de sus habitantes.

En la actualidad la mayoría de personas viven en las urbes, Fernando Carrión, estima que el “[...] el 80% de la población mundial está concentrada en ciudades [...]” (2012:13), situación parecida ocurre en el DMQ, donde, según el censo del año 2010, el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), indica que su población urbana representaba el 72% (1´619.146), de los 2´239.191 la población total del DMQ (PMOT 2012:10).

No se puede negar que la globalización ha cambiado la forma de ver la ciudad, con el avance tecnológico y de las comunicaciones se ha modificado la relación espacio-tiempo, actualmente ya no es indispensable un espacio físico determinado para el desarrollo de las diferentes actividades de los seres humanos, incluso si hablamos del aspecto económico, claramente se nota que los capitales financieros son externos, en algunos casos en asociación con los locales. Los gobiernos modifican sus políticas a fin de atraer capitales extranjeros que inviertan en grandes intervenciones urbanas, como lo acabamos de ver en la construcción del NAQ, cuyo financiamiento “[...] proviene de préstamos otorgados a la concesionaria por organismos como la

¹ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, Espasa Calpe, 2001.

OPIC, Eximbank, Bid, y EDC, recursos de la concesionaria y excedentes de la operación del aeropuerto Mariscal Sucre”.²

Los factores culturales están presentes en tanto en cuanto se produzcan las desigualdades sociales fruto del impacto de la economía de mercado sobre las ciudades y la pérdida de identidad urbana y nacional. Contradictoriamente, la globalización también produce homogeneización cultural en cuanto al idioma y desenvolvimiento económico y cultural de los individuos.

La influencia de la globalización en el territorio urbano-regional de la ciudad Latinoamericana, ha llevado a cambiar el modelo de “ciudad central” a una con diversas centralidades, en las que confluyen espacios urbanizados y rurales que están a la espera que la ciudad llegue hasta ellos, como sucede con DMQ, en donde “[...] la estructura urbana se desenvuelve, por un lado, a partir de la consolidación y congestión de un espacio central cada vez más grande y especializado y, por otro, de una periferia desarticulada, informal y especulativa, con un 36 % de área vacante [...]” (Carrión 1993: 30).

1.2 Viviendo en ciudades

Estamos viviendo una nueva era, la era de las ciudades, donde más de la mitad de la población mundial está habitando en ellas, nuestro país no es la excepción, Fernando Carrión coincide en el criterio al decir que “para fines de este siglo, sobre el 60% de los ecuatorianos estaremos viviendo en el mundo urbano” (1996:14). Al respecto, Mario Lungo hace un estudio de la población a nivel de Latinoamérica entre la década de 1970 hasta el 2000 (cuadro N° 01), donde claramente se nota el incremento de la población urbana, en Ecuador por ejemplo, en los años setenta se contaba con un 40%, en los ochenta subió a 47%, en los noventa a 56%, ya para el año dos mil se tenía un 65% de la población que vivía en ciudades (2011: 17).

² El Comercio, suplemento institucional, QUITO, RUMBO AL BICENTENARIO, 16 de enero 2008

Cuadro No. 01: Población urbana en América Latina

Cuadro No. 1 América Latina: porcentaje de la población urbana 1970-1990				
País	1970	1980	1990	2000
Argentina	78	83	86	88
Bolivia	38	45	52	60
Brasil	56	67	74	79
Colombia	57	64	69	74
Costa Rica	39	43	47	50
Cuba	60	68	75	80
Chile	75	81	85	87
Ecuador	40	47	56	65
El Salvador	39	43	47	51
Guatemala	34	37	38	39
Haití	20	24	31	38
Honduras	28	35	41	48
México	59	66	73	78
Nicaragua	47	51	55	60
Panamá	47	50	53	56
Paraguay	37	42	47	53
Perú	58	64	70	75
República Dominicana	39	50	59	64
Uruguay	82	85	89	91
Venezuela	72	79	83	86
América Latina	58	65	71	75

Fuente: CELADE, *Boletín demográfico* N° 47, enero 1991, Santiago.

Fuente: Mario Lungo (2011)

El INEC, Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, indica que el Distrito Metropolitano de Quito, según el censo del año 2010, cuenta con 2'239.191 habitantes, de los cuales el 72,31 % viven en la zona urbana, mientras que el 27,69% habitan las áreas rurales.

Cuadro No. 02: Evolución de la Población de QDM

Año	Población			Tasa de Crecimiento Anual %			
	DMQ	Quito	Parroquias rurales	Periodo	DMQ	Quito	Parroquias rurales
1950	319.221	209.932	109.289				
1962	510,286	354,746	155.540	1950-1962	3.92	4.38	2.98
1974	782,651	599,828	182.843	1962-1974	3.71	4.56	1.36
1982	1,116,035	922,556	193.479	1974-1982	4.19	4.34	0.71
1990	1,409,845	1,100,847	258.439	1982-1990	2.92	2.99	3.68
2001	1,893,641	1,449,349	444.292	1990-2001	2.68	2.46	4.68
2010	2'239.191	1'619.146	620.045	2001-2010	2.17	1.5	4.1

Fuente: PMOT (2011)

En esta nueva era, la ciudad juega un papel importante en el control de las transformaciones sociales ya que no solamente es el suelo donde se habita si no también es un sitio de encuentro donde surgen y se resuelven los problemas, conflictos y contradicciones de una sociedad cambiante.

En este sentido las ciudades constituyen territorios con gran diversidad cultural, política, económica, social y porque no decirlo también ambiental en donde los seres humanos establecemos vínculos tanto entre pobladores como con el espacio físico en sí, dicho en otras palabras, la ciudad es el espacio, que relaciona a las personas y sus actividades, planteando a sus autoridades una serie de desafíos en el ejercicio de sus funciones.

Debido a que la ciudad es hecha por y para el hombre, debe procurar que sea integra, equitativa y segura, para lo cual se debe implementar una planificación, normativa y gestión urbana que no permita la segregación o exclusión, que abarque temas como el de la seguridad urbana y, que dé prioridad a la función social convirtiéndola en un sitio seguro y democrático para el buen vivir de sus habitantes.

Es innegable que el derecho a la ciudad que tienen sus habitantes, puede influir en su calidad de vida, en tanto en cuanto puedan acceder a una vivienda digna que les brinde protección y que sea sinónimo de realización de sus derechos individuales como seres humanos, convirtiéndose así en constructores de la ciudad en que habitan y forjadores activos de sus propios destinos.

Como contrapartida a los derechos se presentan los deberes que surgen del proceso de urbanización, de la propiedad, del cumplimiento de normas, del acceso al suelo y a servicios públicos sobre todo de las personas con menos recursos económicos y en estado de vulnerabilidad.

Las ciudades entonces deben procurar el desarrollo humano es decir de la persona como tal, para lo cual deberán fomentar las transformaciones sociales en un ambiente de tolerancia, bienestar, integración y cohesión social, combatiendo el desempleo que puede ser fuente de exclusión sobre todo de la población menos favorecida.

1.3 Ciudad latinoamericana

Durante el siglo XX se formó la ciudad latinoamericana, a raíz del proceso migratorio de las ciudades pequeñas (2.500 a 500.000 habitantes) hacia las ciudades grandes (más de un millón de habitantes), su tasa promedio de crecimiento fue del 2,4% y concentraban el 41% de la población urbana de aquella época. A principios del siglo XXI el porcentaje se elevó más o menos al 80%, esto produjo que se formen ciudades muy chicas o muy grandes, llegando casi a desaparecer las ciudades intermedias que tienen entre 500.000 a 1.000.000 de habitantes (Carrión 2012: 127).

La ciudad latinoamericana se ha construido a partir de los modelos de ciudades Europeas, con ellas ha mantenido cierta semejanza en determinadas épocas de su historia debido a la implementación de modelos urbanos comunes. Según Mauricio Cuervo la ciudad latinoamericana, en las últimas décadas ha sufrido cambios tanto en tamaño como en estructura, así en la década de 1980 las metrópolis tuvieron “[...] un casi nulo crecimiento en sus inversiones públicas y privadas y un muy lento, y en algunos casos negativo, crecimiento económico [...]”, los años noventa “[...] fueron de renacer tanto en lo económico como en lo político” debido a la inversión extranjera y estabilidad de la democracia, mientras que para los años dos mil “[...] se consolidaron el cambio económico y político del subcontinente y de sus ciudades [...]” (2012: 61).

La ciudad se compone por una diversidad de personas, las que han nacido y viven en este espacio físico y las que han emigrado de otros sitios, con maneras de sentir, expectativas y comportamientos diferentes. Las grandes urbes no sólo se conforman de núcleos urbanos, sino también de sitios semiurbanos y rurales, ocasionando así una nueva escala territorial conocida como ciudad-región.

La ciudad no sólo se la debe pensar como un espacio físico ya que “[...] su principio y su fin son los seres humanos [...]”, se debe tratar de que haya igualdad entre ellos para conseguir la dicha y felicidad a través de acuerdos y las aspiraciones en común (Cuervo 2012: 54), a pesar de anotado por el autor, la realidad es diferente e injusta, por lo tanto, Carrión sugiere que a la ciudad

“[...] la debemos transformar recuperando el sentido del cambio social, pero desde una óptica popular-ciudadana [...]” (1992: 30), haciendo que haya mayor participación de la ciudadanía en las decisiones de ciudad y colaborando en la generación políticas de redistribución de beneficios más justas y equitativas.

Actualmente las ciudades juegan un papel protagónico en un nuevo orden mundial en el cual las relaciones ya no son entre Estados, si no entre Ciudades, donde sus municipios se vuelven cada vez más fuertes y los Estados pierden protagonismo frente al surgimiento de empresas globalizadas, lo que nos lleva a pensar que “[...] si existe entonces una nueva economía, un nuevo territorio y una nueva institucionalidad, se torna lógico que aparezcan nuevas formas de gobierno eminentemente urbanas” (Carrión 2012: 128).

Es así que emergen ciudades con nuevos protagonismos, nuevas formas de gobierno urbanos, nuevos retos en la producción de infraestructuras que a su vez conllevan la resolución de problemas económicos, de medio ambiente, pobreza, transporte o seguridad de sus habitantes, problemas manejados desde su propia realidad, “[...] cada ciudad nunca es idéntica a sí misma, no es lo que fue ni lo que será [...]” (Cuervo 2012: 60).

A la ciudad se la puede conceptualizar desde dos acepciones, el componente territorial formado por el espacio físico urbano, rural o semi-rural y, el espacio político integrado por instituciones y actores regidos por un gobierno local, municipal o metropolitano.

1.4 Gobierno de la ciudad

Mundialmente, la mayor cantidad de población habita en ciudades, lo que implica que los problemas a resolver son de carácter urbano y deberán ser afrontados desde el punto de vista del Gobierno Local o Municipal. Por lo tanto la gobernanza local es quien deberá ofrecer soluciones eficientes que dependerán de su forma de interactuar entre las demandas de la sociedad urbana interna y su habilidad para interrelacionarse con otras formas de gobierno externas.

La gobernanza urbana juega un papel importante en el desarrollo de nuestras sociedades, tiene la obligación de mejorar su capacidad de planificación y gestión, implementando un buen manejo del principio democrático como principal herramienta para disminuir la desigualdad social y la pobreza, debe aportar con la construcción de un mundo más justo social y económicamente equilibrado.

Si bien es cierto que las demandas ciudadanas son muchas veces mayores que los recursos, y las capacidades del gobierno local para afrontarlas son limitadas, se debe propender a la participación democrática de la ciudadanía a través de la creación de un espacio público que le permita ser protagonista del proceso de desarrollo, uniendo esfuerzos con la gobernanza para generar modelos exitosos de desarrollo urbano que posicionen a las ciudades dentro de la globalización.

En este sentido, el liderazgo público juega un papel muy importante en la construcción de modelos de política urbana ya que tiene la responsabilidad de hacer intervenir a los actores, inmersos en el desarrollo de un territorio, en un proyecto que sea de comunidad, articulando nexos entre instituciones y ciudadanos que permitan fortalecer su cohesión social.

Por tanto la política pública ya no puede ser solamente reactiva, al dar soluciones a situaciones específicas referentes a los campos económicos, sociales o políticos, la globalización exige trabajar hacia un posicionamiento territorial dentro de este marco, a través de una política proactiva que parte de las fortalezas del territorio y sus instituciones.

1.4.1 Gobierno de la ciudad latinoamericana

El gobierno de la ciudad latinoamericana se desenvuelve dentro de un contexto cambiante por lo que debe ser flexible a los cambios económicos, políticos y tecnológicos de su territorio administrado. Esto hace que existan diferentes modelos organizativos de gestión municipal, que a decir de Fernando Carrión en América Latina se pueden percibir tres: uno, como en el caso de la Habana que se caracteriza como “público altamente concentrado”, un segundo se podría catalogar como público con múltiples entidades municipales como es el

caso de México, y un tercero, como el de Santiago, que se basa en la cooperación público-privada “[...] donde generalmente la inversión es pública y los beneficios son privados[.]” (2012: 135).

A decir del mismo autor, esto ocasiona que aparezcan dos modelos políticos de gobierno en América Latina, uno de tipo empresarial privado cuya máxima autoridad es un gerente como en el caso de Santiago, Monterrey, Lima y Guayaquil, y otro, netamente público en la gestión y en la ciudad: “[...] su alcalde se denomina jefe de gobierno, el municipio se califica como gobierno local y su acción se dedica a la re-significación de la ciudad como espacio público, [...] Bogotá, Ciudad de México [...]” (Carrión 2012: 135).

Estas formas de gobiernos han producido también resultados exitosos en el manejo presupuestario, los primeros recaudando fondos con las llamadas “tasas” o pagos por servicios recibidos por sus clientes, y los segundos manejando y redistribuyendo los llamados “impuestos”.

Un gran desafío para el gobierno de la ciudad será el manejo de uno los sectores más poderosos en América Latina, que es el mercado ilegal cuyo lavado de droga genera alrededor de “120 mil millones de dólares” de donde el 70% ingresa al mercado legal a través de “actividades inmobiliarias, comerciales, transporte y turismo”.³

1.4.2 Gobierno de la ciudad ecuatoriana

El gobierno de la ciudad ecuatoriana está representado por múltiples poderes locales de diferente origen, a nivel nacional son los ministerios, a nivel provincial las gobernaciones o consejos provinciales y a nivel local, los municipios, sociedad civil y empresa privada, la correlación de estos define el modelo de gestión y de gobierno a aplicar en cada ciudad.

³ “Actualmente, en nuestra región, el lavado de droga está calculado en alrededor de 120 mil millones de dólares, el doble de las remesas económicas de los migrantes y similar a la inversión privada externa a la región. Según estándares internacionales, se supone que el 70% de esa cantidad entra a los mercados legales, mientras el restante 30% está destinado a la reproducción de los ilícitos. Este 70% se estima que se distribuye en las actividades: inmobiliarias, comerciales, transporte y turismo. En Ecuador, según el Grupo de Acción Financiera Internacional del Sur (GAFISUD), el lavado superaría los 2 mil millones de dólares, una cantidad muy grande comparada con el presupuesto del Municipio de Quito” (Carrión 2012:137).

Cada ciudad busca la mejor forma de gestión tomando en cuenta el rol que juega tanto en el contexto nacional como en el internacional, ciudades grandes tienden a fraccionarse y formar las llamadas zonas metropolitanas con sus propios referentes de representación, como es el caso de Quito Distrito Metropolitano donde el Gobierno de la Ciudad, lo ejerce la Municipalidad con su Alcalde a la cabeza, quien en conjunto con el Concejo Metropolitano cumple la tarea legislativa para la aprobación de ordenanzas, resoluciones y acuerdos. El Concejo está conformado por 15 concejales cada uno encargado de diferentes comisiones, siendo una de ellas la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial enmarcada dentro del Eje Territorial del Municipio de Quito, cuya responsabilidad principal es la planificación de la ciudad, siendo una de sus funciones el reglamentar el uso que se dará al suelo ocupado por su actual aeropuerto y el de su zona de influencia, que es el tema de esta investigación.

La gobernanza que ejerce el poder local debe tener un origen legal y crear canales de participación ciudadana para que pueda construir proyectos colectivos de ciudad y no producir ciudades segregadas o segmentadas. A través de la normativa urbana puede definir una proyección de la imagen y estructura de la ciudad como es el caso de la ordenanzas 3535 y Bicentenario emitidas en Quito respecto a la construcción del Parque Bicentenario y al cambio de uso de suelo que tendrá lugar en el área ocupada por el AAQ y su zona de influencia.

El tema de gobierno de la ciudad es muy importante cuando se trata de plantear propuestas urbanas capaces de encontrar maneras de redistribuir bienes y servicios públicos de manera justa y equitativa, como lo ocurrido con el Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAQ), cuya idea de construcción surgió por los años 1960, pero se lo empezó en 2003 con una serie de inconvenientes y desacuerdos que conllevaron a la renegociación de su contrato en 2010 cuando “[...], se mutó de un modelo de concesión a uno de alianza estratégica, en el cual el Municipio es partícipe del negocio aeroportuario”.⁴ y “[...] recibirá el 26% de las ganancias y obtendrá USD 877

⁴ Diario El Comercio, 18 junio 2010

millones en 35 años”.⁵ lo que “[.] ayudará al Municipio a obtener recursos adicionales a los presupuestados, para la construcción del metro y obras viales [...]” en el distrito.⁶

1.5 Servicios y equipamientos de las ciudades

Los servicios urbanos son los suministrados a los habitantes de una determinada ciudad, financiados por el gobierno local y que inciden en el desarrollo del conglomerado urbano aportando en la organización del territorio y en la integración de su sociedad.

En este sentido se podría hablar de dos tipos de servicios de la ciudad: los de naturaleza económica que proveen infraestructura y equipamientos, y, los servicios de carácter social que se encuentran en el campo de la salud, educación, etcétera.

A los servicios de las ciudades, también se los puede clasificar como servicios públicos y privados, dependiendo del tipo de equipamiento que produzcan y, están directamente relacionados con el uso del suelo; desde el punto de vista económico puede producir bienes y servicios colectivos que asociados al desarrollo social se refleja en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Se entiende por equipamiento al “conjunto de medios e instalaciones necesarios para el desarrollo de una actividad”,⁷ por lo que se puede decir que el equipamientos de las ciudades está formado por las dotaciones necesarias para el buen funcionamiento de la estructura social y que son cubiertas por el gobierno local.

El equipamiento tiene estrecha relación con los usos de suelo como es el caso del Parque Bicentenario en Quito, donde se establecen tres tipos de equipamientos: de servicios sociales como el recreativo, deportes, educación, cultura; equipamientos de servicios públicos que contempla aspectos de seguridad y transporte; y equipamientos de interés general que comprende el

⁵ Diario El Comercio, 09 agosto 2010

⁶ Diario El Comercio, 11 octubre 2012

⁷ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, Espasa Calpe, 2001.

uso del Centro de Convenciones y las edificaciones utilizadas como terminales aéreas.

El equipamiento colectivo o de la ciudad puede ser definido respecto a su creación, gestión o consumo, si es que es creado y gestionado por una institución colectiva y si permite su utilización por un conglomerado en el mismo espacio y al mismo tiempo.

En efecto, el equipamiento urbano juega un papel fundamental en la satisfacción de las necesidades colectivas y por ende en la calidad de vida del individuo, además, en una ciudad bien estructurada, la accesibilidad al equipamiento público puede lograr en el individuo un sentido de apropiación que le permitirá desarrollar sus actividades sociales, pero no siempre se logra esto ya que como bien lo explica Fernando Carrión

[...] por el crecimiento significativo de la población, la demanda es cada vez mayor y no se satisfacen las necesidades básicas de la población. La calidad de vida no sólo que se ha deteriorado sino que incluso cada vez hay menos posibilidades de cobertura en los servicios [...] (1996: 16).

Según el Plan Metropolitano de Ordenamiento territorial (PMOT), en DMQ se concentra los equipamientos y servicios en el *hipercentro* de la ciudad de Quito:

A la vez se constata una tendencia en la distribución de la población residencial en el territorio que favorece la periferia urbana y los valles de Calderón, Tumbaco y Los Chillos. Esta discrepancia entre la localización de los equipamientos y servicios por un lado, y la distribución de la población en el territorio por el otro, denota la necesidad de impulsar la configuración de una estructura policéntrica que acerque los equipamientos y servicios a los lugares de residencia y equilibre la dotación del territorio con servicios sociales. (2012: 35)

En este sentido la accesibilidad a servicios y equipamientos, aumentan la posibilidad de mejoramiento social, por lo que se podría decir que las personas con menos accesos a colegios, actos sociales, culturales, exposiciones, conferencias, etcétera, tienen un impedimento para mejorar su condición social, de tal manera que se puede mirar que existe una relación entre el espacio

físico de suelo y la producción de servicios que conlleva a la segregación espacial produciendo también segregación social que es más latente en las grandes ciudades.

No se puede negar que la falta de servicios urbanos impide un incremento de la calidad de vida de la población, muchas veces acentuada por la presencia de una administración local incapaz de recaudar impuestos y revertirlos en servicios públicos. Esta falta de satisfacción y bienestar de los habitantes nos llevan a pensar en la competitividad urbana, así como en la necesidad de intervención privada en las ciudades.

Al hablar de la competitividad de las ciudades debemos tomar en cuenta esta lógica de las ciudades, que albergan Grandes Proyectos Urbanos (GPU) en determinados sectores muchas veces desarticulados del resto de la urbe, que provocan ventajas comparativas que pueden profundizar la desigualdad urbana y segregación socio espacial.

1.6 Recursos municipales en Ecuador

En el Ecuador, los recursos municipales están normados por la Constitución de la República vigente, que autoriza a las provincias, cantones y parroquias para que se puedan asociar y manejar los recursos naturales e impulsar el desarrollo socioeconómico de su territorio.

La Constitución señala, en su artículo 231, que los gobiernos seccionales autónomos a más de generar sus recursos financieros propios, tendrán una participación de las rentas del Estado de una manera solidaria y equitativa, ateniéndose al Presupuesto General del Estado. Los recursos serán asignados y distribuidos de acuerdo al “número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa”.

Estos recursos estarán conformados por lo indicado el artículo 232 de la Constitución de la República del Ecuador, que textualmente dicen:

- a) Las rentas generadas por ordenanzas propias.

- b) Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central.
- c) Los recursos que perciben y los que les asigne la ley.
- d) Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias.

Además en el artículo 251 se establece que si en determinados territorios se explotan o industrializan recursos naturales no renovables, los gobiernos de dichas zonas tienen derecho a participar de las rentas nacionales que se perciba por este objeto.

Sin embargo del mandato constitucional las demandas de obras públicas son superiores a los presupuestos, esto ha limitado la capacidad de gestión de los municipios, un ejemplo notorio es el encontrado en el área de la construcción donde por cada vivienda se paga el impuesto a la renta que va directamente al Estado y el gobierno local sólo cobra el llamado impuesto a la plusvalía que apenas es del 1,5 por mil con lo cual deberá construir calles o intensificar las obras de urbanización de los sectores donde se construye estos inmuebles.

Lo manifestado se presta para abrir un debate sobre el impuesto a la renta de los habitantes de cada ciudad, éste es generado localmente y se debe reinvertir en beneficio del territorio donde ellos habitan. Incluso, se debe legislar para que se implementen sistemas de recuperación de plusvalías inmobiliarias a efecto de que el constructor inmobiliario comparta las ganancias obtenidas con la ciudad, como es el caso de la regulación del área de influencia del Parque Bicentenario de Quito en donde ya se prevé que “[...] los beneficios establecidos por el plan especial se establecen a partir del precio residual del suelo y del precio diferencial del suelo [...]”.⁸

Otro impuesto que plantea la Constitución es el de la herencia y otro el de la movilidad. En referencia al segundo, nuestro actual alcalde Augusto Barrera considera inadmisibles que hasta el 2011 y con una concentración del parque

⁸ Ordenanza Especial Bicentenario-Redesarrollo AIMS y entorno urbano, Art. 52

automotor del 46%, el gobierno local del DMQ reciba 3 millones de dólares por impuesto al rodaje mientras que el presupuesto de Guayaquil es de 88 millones de dólares por lo que indica: “[...] me preocupa que las finanzas de los gobiernos locales terminen debilitándose sustantivamente debido a la política de desenganchar la recaudación y la distribución de impuestos claves” (Barrera 2012: 50).

1.7 La crisis en las ciudades

La población urbana ha crecido a un ritmo tal que las instituciones no la pueden atender, quedándose obsoletas al cambio demográfico, por eso es necesario “[...] repensar la ciudad y también repensar la salida ante la crisis [...]” (Carrión 1992: 29).

Es evidente que los problemas que se presentan en las ciudades obligan a mirar de otra forma a la urbe, a reinventar la manera de gobernarla, a crear un nuevo modelo de ciudad pero como lo dice Fernando Carrión “[...] hay una carencia absoluta de ideas, lo cual muestra también que la crisis urbana se manifiesta en la crisis de las ideas. No tenemos ideas de cómo superar este problema, lo cual fortalece la crisis urbana” (Carrión 1992: 30).

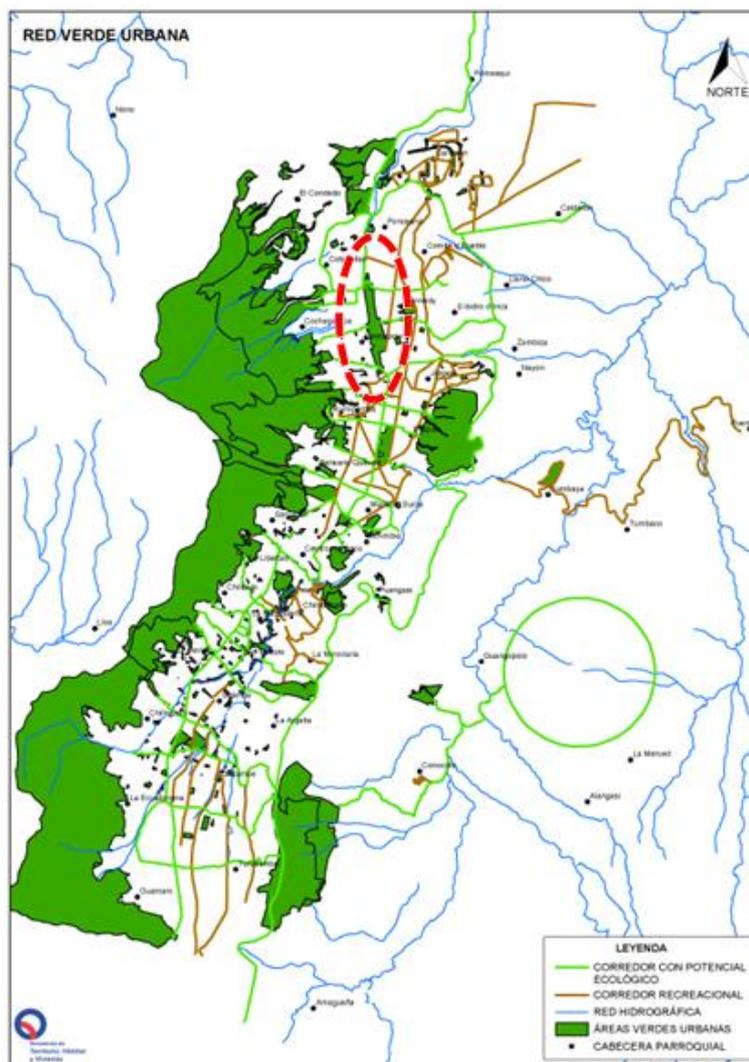
No por ello debemos dejar de “repensar la ciudad”, al contrario se debe tratar de construir ciudad desde el punto de vista del cambio social para hacerla más justa buscando la redistribución de lo producido por las mayorías y permitiendo su inclusión en la toma de decisiones.

Para lograr lo anotado se debe trabajar en la manera de reducir la pobreza, de crear empleo y llegar con servicios y equipamientos a la población más necesitada; se debe practicar la democracia participativa de todos los segmentos de la sociedad, se debe construir una ciudad en la que no haya especulación del suelo y sobre todo trabajar en un mundo globalizado en el cual las nuevas tecnologías juegan un papel muy importante en el desarrollo de las nuevas ciudades, sobre todo no se debe olvidar que “[...] uno de los principales retos que tiene la ciudad actual es la producción de las nuevas infraestructuras, en tanto son la base material sobre las cuales descansan las ciudades [...]” (Carrión 2012: 136).

En ese sentido se debe manejar a las ciudades desde el punto de vista de la productividad y competitividad, sin olvidar la estrecha relación que existe entre lo político, social y económico por lo que “[...] deben incluirse los análisis de fenómenos recientemente redescubiertos por los estudiosos sociales, como la formación de capital social y los factores que posibilitan su articulación a las políticas de desarrollo, en este caso, urbanas [...]” (Lungo 2011: 70).

1.8 Quito y su contexto urbano

Figura N° 02: Ubicación geográfica de la ciudad de Quito



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda

Quito es la capital política administrativa, de economía y conectividad del Ecuador en donde se encuentran representantes de organismos nacionales

como locales. Debido a su condición demográfica y política, en 1993 fue reconocida, por el Estado Ecuatoriano, como El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) que ocupa el territorio del antiguo cantón Quito con una extensión territorial de 4.235,2 km² y 2'239.191 de habitantes, actualmente se encuentra dividido en ocho Administraciones Zonales que contienen a sesenta y cinco parroquias, de las cuales treinta dos son urbanas y treinta y tres son rurales. (PMOT, 2011: 14)

El gobierno de la ciudad, en el DMQ, lo ejerce la municipalidad con su Alcalde a la cabeza, quien en conjunto con el Concejo Metropolitano cumple la tarea legislativa de aprobación de ordenanzas, resoluciones y acuerdos. El Concejo está conformado por quince concejales, cada uno encargado de diferentes comisiones, siendo una de ellas la de Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, enmarcada dentro del Eje Territorial del Municipio de Quito, cuya responsabilidad principal es la planificación de la ciudad, incluida la reglamentación del uso que se dará al suelo urbano ocupado por el AIMS y su zona de influencia.

En el aspecto económico se podría decir que existen dos niveles dentro del territorio urbano de Quito que se caracterizan por la dicotomía segregacional: norte-sur y centro-periferia, caracterizándose en un extremo por la construcción de grandes centros comerciales como en Cumbayá, Los Chillos con el San Luis Shopping, la Morán Valverde con el Quicentro del Sur, y en el otro nivel se ven los pequeños locales en sitios populares como Carapungo, Calderón al norte o Solanda al Sur.

En la década de 1970 se desplazó la gestión económica desde el centro histórico hasta los sectores de las calles Colón, luego a la Amazonas, hoy se encuentra en las Naciones Unidas y con el Parque Bicentenario se vislumbra una nueva centralidad⁹, además no se descarta una más en Cumbayá con la influencia del NAQ y su Zona Franca.

Desde la década de 1980, debido a los procesos socioeconómicos, Quito ha tenido cambios urbanos significativos como su concepción de Distrito

⁹ Entrevista Arq. Fernando Carrión, Flacso, 23 de marzo 2013.

Metropolitano. La ciudad ha crecido, ya no sólo longitudinalmente, si no sobre los valles orientales y al occidente hasta las inmediaciones del Pichicha que constituye su límite occidental.

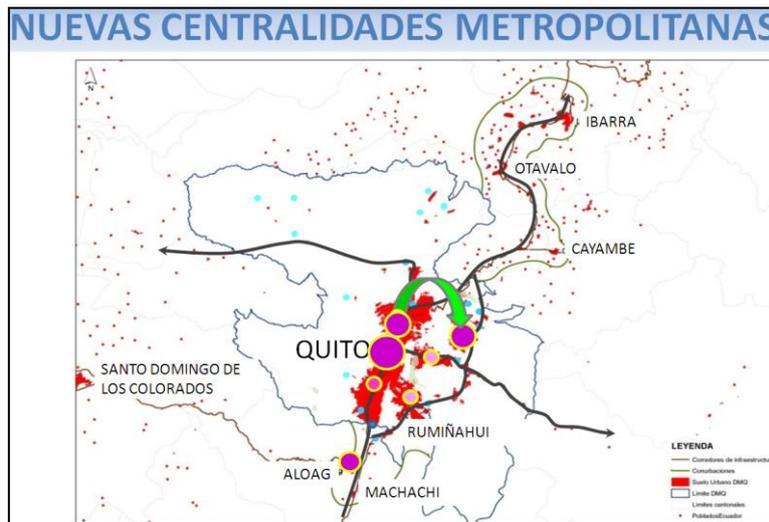
El crecimiento de la ciudad se ha dado por el desplazamiento de la población urbana hacia los valles de Tumbaco, Los Chillos y Calderón, consecuentemente también se generan a su alrededor, actividades económicas como, comercios y servicios un ejemplo característico de la expansión es la construcción de centros comerciales en las parroquias.

También se ha producido una expansión hacia el noroccidente a través de la vía Calacalí-La Independencia que ha facilitado para que los pueblos que se encuentran en el sector, se integren a la economía de Quito.

Además la ciudad crece internamente debido a los procesos de renovación urbana que está experimentando, así podemos citar la densificación tanto del sur como el norte de la urbe, el cambio de uso de suelo debido a la expansión de actividades de comercio como ocurre con sectores como La Mariscal, o la densificación residencial como la que ocurre en el centro norte de Quito, Av. República del Salvador donde prácticamente han desaparecido las casas de uno o 2 pisos para dar lugar a grandes edificaciones en altura y esto también se prevé pasará con la zona del área de influencia del AAQ donde se construirán edificios de hasta 30 pisos.

Las centralidades han sufrido modificaciones, su estructura tiene como eje el lugar donde se realizan las gestiones administrativas, económicas y políticas

Figura N° 03: Nuevas Centralidades QDM



Fuente: STHV, conferencia Bárbara Shuld, IAEN, 2013

La construcción del macroproyecto del Parque Bicentenario atraerá nuevos sectores de población y obligará a que el sector se densifique, evitando el crecimiento urbano expansivo de la ciudad.

1.8.1 Expansión urbana de DMQ

En el DMQ, se han implementado normas para la regularización del suelo y control de la expansión urbana, en las cuales se estipula la incorporación del suelo de una manera programada.¹⁰ En 1993 se amplió el límite urbano de la ciudad en más de 4.000 hectáreas cuando se incorporó suelo urbano en el sur, norte y valles del DMQ. Sin embargo existe una falta de políticas que regulen el mercado de suelo para sectores populares que adquieren sus propiedades a través de la informalidad.

La forma de expansión urbana del DMQ se caracteriza por una baja densidad producida principalmente por la existencia de `reserva del suelo urbano sin construcción`, la ocupación y la construcción espontánea e informal de suelo y vivienda, la baja densidad existente en algunos sectores del DMQ, el deterioro

¹⁰ Ordenanza número 255, del Régimen del Suelo y el Plan General de Desarrollo Territorial.

de los recursos naturales producido por la ampliación de la frontera urbana (PMOT 2012: 25).

Según el PMOT en las zonas Eloy Alfaro, Manuela Sáenz y Eugenio Espejo, que corresponden al área central del DMQ, el suelo sin construir no supera el 13%, es decir tiene un alto nivel de consolidación, densificación y ocupación del suelo; todo lo contrario ocurre con las parroquias Quitumbe, Tumbaco, Los Chillos, Calderón, y La Delicia, donde existe escasa consolidación y altos porcentajes de suelo sin construcción.

Del cuadro siguiente se podrá notar que existe una gran cantidad de suelo urbano que “[...] posibilita la racionalización y sustentabilidad del crecimiento físico del DMQ a través de dos procesos: la limitación del crecimiento expansivo y la densificación y optimización de las estructuras urbanas [...]” (PMOT 2011: 32).

Cuadro N° 03: Densidad 2001-2015 por Zona Administrativa

Zona Administrativa/área	Superficie urbana Has	Población 2010	Densidad 2010
QUITUMBE	4.718	319.857	68
ELOY ALFARO urbana	3.267	429.115	131
ELOY ALFARO rural	17	1494	89
MANUELA SAENZ	2.213	217.517	98
EUGENIO ESPEJO urbana	4.468	374.155	84
EUGENIO ESPEJO Nayón, Zambiza	1.271	15.652	12
LA DELICIA urbana	2.888	275.803	95
LA DELICIA San Antonio, Pomasqui	2670	65.162	24
CALDERON	3.874	162.915	42
TUMBACO	3.037	81.407	27
LOS CHILLOS	5.208	166.812	32
AEROPUERTO	3.988	92.164	23
NOROCCIDENTAL	149	12.485	77
NORCENTRAL	725	16.222	20
Total*	39.317	2.239.191	57

Fuente: PMOT (2011)

Según el PMOT, el modelo de crecimiento urbano que es expansivo, aumenta la mancha urbana, cambia los usos de suelo, incrementa la infraestructura de servicios, reduce la frontera agrícola, amenaza los hábitats del territorio y su conservación natural, mismo que, en la última década, ha producido la disminución de 395 hectáreas de protección ecológica debido a que la regularización de barrios y asentamientos han provocado la ampliación de la frontera urbana. (2012: 33).

1.8.2 Caracterización del Distrito Metropolitano de Quito

Para describir algunos elementos que caracterizan a la ciudad de Quito, tomaré algunos datos del último Censo que proporciona el INEC.

En cuanto a servicios básicos, el 96% de la población recibe agua potable que otorga la red pública, el 91% de hogares están conectados a la red de alcantarillado, el 97% de hogares tiene acceso a un sistema de recolección de basura.

En cuanto al nivel de pobreza, Quito registra un 84% de hogares que superan las necesidades básicas insatisfechas (NBI), existe un 16% de hogares pobres.

El 23% de sus habitantes tiene instrucción superior, con un promedio alto de escolaridad, sus tasas de analfabetismo son bajas.

En cuanto a vivienda, se tiende a la densificación de la ciudad, con un alto componente de departamentos más que de casas y moradores en relación de arriendos.

Existe un 4,9% de desempleo en el cual está inmersa la problemática del empleo de los jóvenes recién graduados, pero existe un alto nivel de formalización de los asuntos laborales en actividades de comercio, industria y manufactura; las actividades profesionales representan un 5%.

1.9 Desarrollo urbano de Quito

El desarrollo urbano de Quito transcurre a través de tres períodos que inician en la época de la Revolución Liberal (1895-1910) hasta la década de 1950, el segundo período llega hasta fines del siglo XX y el último hasta la primera década del siglo XXI, donde la ciudad se desarrolla “[.] en consonancia con los cambios provocados en la articulación de las relaciones de producción y la socialización (Carrión y Erazo 2013: 520)

A partir de la década del 70, Quito se modernizó gracias al boom petrolero en el Ecuador, su modernidad se aprecia en las construcciones del sector norte de la ciudad, siendo uno de los exponentes de este desarrollo, el edificio de la Torre Corporación financiera Nacional (CFN) que cuenta con 23 pisos, que constituye al momento el edificio más alto de la ciudad.

En la actualidad la ciudad se está extendiendo hacia los valles de los Chillos, Cumbayá, Calderón, ha rebasado los límites urbanos donde funcionaba el aeropuerto internacional Mariscal Sucre que, en un inicio de su construcción, se pensó que serviría a la ciudad alejado de la urbe, pero al pasar los años Quito se expandió vertiginosamente, su entorno dejó de ser rural para convertirse en una zona urbana con gran crecimiento poblacional e inmobiliario, el sector se volvió peligroso debido a los múltiples accidentes aéreos que ocurrieron, la zona se tornó congestionada debido al alto número de vehículos que circulaban y al no existir, vías de conexión en sentido este-oeste, su infraestructura y ubicación se volvieron insuficientes para su funcionamiento, por lo que, en el año 2000, se autoriza la construcción de un nuevo aeropuerto para Quito y en el 2004 se destinan los terrenos ocupados por el AAQ para el desarrollo de un parque para la ciudad.

La salida del AAQ dará lugar a la construcción de dos Grandes Proyectos Urbanos, el primero se refiere al NAQ, que se encuentra funcionando en Tababela desde el 20 de febrero de 2013, el segundo lo constituye el Parque Bicentenario y el desarrollo de su entorno urbano, que se consolidará hasta el año 2022, ambas son intervenciones a gran escala y larga duración que cumplen con los rasgos características de un GPU, los cuales serán analizados en el siguiente capítulo.

Capítulo II

Grandes Proyectos Urbanos

2.1 Grandes Proyectos Urbanos (GPU)

Los GPU son grandes intervenciones urbanísticas que producen transformaciones profundas en las ciudades que los acogen, tanto del suelo que ocupan como en su área de influencia, Mario Lungo indica que los GPU no sólo son las obras emblemáticas como las construidas en Europa, o las macro construcciones urbanísticas de los Estados Unidos de Norte América (EUA), sino que también se las denomina así, a las grandes operaciones urbanas que a través de las acciones urbanas de nivel intermedio causan gran impacto en las ciudades, como sucede en América Latina en donde estas intervenciones se han dado mediante diferentes intervenciones como son:

[...] la recuperación de centros históricos; la construcción de sistemas de transporte público masivos; la reutilización de antiguas zonas industriales, militares, ferroviarias, portuarias, aeroportuarias, etc.; la rehabilitación de grandes áreas de vivienda degradada; la construcción de nuevas zonas turísticas o recreativas [...] (2011: 95).

Para Beatriz Cuenya, los GPU consisten en operaciones de renovación urbana en gran escala que producen al menos tres modificaciones claves en la estructura de la centralidad de las actuales metrópolis: “[...] en la rentabilidad de los usos del suelo; una modificación funcional y físico espacial de áreas centrales estratégicas; y una modificación de los mecanismos de gestión pública” (2009: 1).

Basada en estos argumentos puedo afirmar que el Parque Bicentenario de Quito se convertirá en un Gran Proyecto Urbano ya que entraría en el concepto de construcción de una gran área recreativa mediante el aprovechamiento del área dejada por el AAQ y su infraestructura, sus 127,38 hectáreas serán transformadas hasta el año 2022, mediante el proyecto presentado por el Arq. Bilbao, ganador del concurso impulsado por el Municipio de Quito para el efecto.

2.2 Globalización y Grandes Proyectos Urbanos

El proceso de globalización ha permitido el desarrollo local de las ciudades donde se han construido los GPU, ya que permiten unificar procesos constructivos y económicos que son adaptados a las diferentes ciudades en diferentes momentos y circunstancias.

Se debe tener gran cuidado en el análisis de los GPU en sus dimensiones económicas, políticas y sobre todo las sociales, ya que al incrementar la productividad no se puede dejar de lado el aspecto humano de las ciudades, sobre todo en aquellas donde hay índices elevados de pobreza ya que se puede generar mayores desigualdades o segregación de la población.

Además, a la luz de la globalización, se debe analizar si en verdad los GPU constituyen elementos impulsores del desarrollo de las ciudades al margen del progreso de los países, ya que según Mario Lungo, ellos “[...] cuestionan el ordenamiento territorial, la planificación urbana, las funciones económicas y sociales de la ciudad, su gobernabilidad, la participación ciudadana y la identidad cultural de sus habitantes [...]” (2011: 106).

Este fenómeno llamado también mundialización impone nuevas formas de gobernanza local al modificar el comportamiento económico de las empresas y de los individuos, situación que debe ser tomada en cuenta al momento de crear políticas públicas, para no generar sociedades injustas o que no contemplen valores y principios encaminados al desarrollo social de una ciudad o región.

2.2.1 Los GPU en Europa

Los GPU constituyen elementos característicos del urbanismo Europeo de fines del siglo XX, son de tipo emblemático y cuestionan la planificación tradicional, surgen bajo la noción de proyecto urbano “[...] asociada a las contradicciones existentes entre los proyectos arquitectónicos de gran dimensión y los planes urbanos, que no se limitaban a los aspectos espaciales” (Lungo 2011: 96).

Luego el proyecto urbano se lo concibe como una intervención pública sobre una determinada área de la ciudad en la que se incluye la problemática

socioeconómica, esta propuesta es más atractiva ya que conlleva la actuación de todos los actores involucrados dentro de una planificación estratégica no sólo de ciudad sino de la metrópolis.

Uno de los ejemplos mencionados por Lungo, es Eurolille, GPU que ayudó a levantar la economía del Noreste de Francia convirtiéndose en un proyecto urbano global caracterizado no sólo por su escala de construcción, sino también por su complejidad socio-económica.

2.2.2 Los GPU en EUA de Norte América

Los GPU en Estados Unidos han dado énfasis a los proyectos urbanos en gran escala, es decir grandes edificaciones o conjuntos aislados de gran tamaño, que por su alto costo han sido construidos por los gobiernos federales, esto no quiere decir que la inversión privada haya estado ausente, todo lo contrario, las ciudades atraen la inversión privada mediante el ofrecimiento de incentivos, como cambios en las normativas, reducción de impuestos, etc.

Según Mario Lungo en los EUA se pueden diferenciar tres etapas de los llamados megaproyectos, la primera en la que hubo poca inversión estatal y federal que fue antes de los años cincuenta, una segunda época que va desde los años cincuenta hasta finales de los setenta en la cual se desarrollan megaproyectos financiados por los gobiernos, y, una tercera analizada hasta los años dos mil en la que se produjo una disminución de inversión pública y que además se cambió el tipo de construcciones a “[...] sistemas ferroviarios de transporte, instalaciones deportivas, centros de convención, etcétera, en lugar de las grandes autopistas o aeropuertos construidos en las décadas precedentes [...]” (2011: 100).

2.2.3 Los GPU en América Latina

Los GPU en América Latina están siendo impulsados por capitales privados que ven sustentada su rentabilidad en la inversión inmobiliaria desarrollada en áreas que brindan oportunidades de construcción, transformándolas en sitios muy exclusivos a los que no tienen acceso la mayoría de los habitantes “[...] profundizando la segregación espacial ya existente en las ciudades

latinoamericanas (éste es el caso, por ejemplo, de Puerto Madero en Buenos Aires)” (Reese 2007: 262).

Figura N° 04: Puerto Madero-Buenos Aires



Fuente: http://www.elcomercio.com/paper/Mercado-Tango-Buenos_Aires-Argentina_5_920357959.html#section:0,page:1,month:,text:

Como explica Mario Lungo, aunque en América Latina se han construido una variedad de GPU, no existe una unificación conceptual sobre el tema “[...] no se ha elaborado, ni en los estudios urbanos ni en planificación urbana tradicional, una conceptualización específica sobre estos” (2011: 95). A pesar de ello, en los últimos años, estos GPU, han pasado a formar parte importante en el desarrollo de las ciudades, al resolver distintos problemas a distintas escalas como es el caso de Transmilenio y Metrovivienda construidos en Bogotá, el segundo se basó en un plan de ordenamiento territorial y diseño urbano cuyo resultado final “son macrolotes urbanizados que se venden a constructores privados, que evitan los costos de los tiempos de la tramitología, el lucro cesante y reducen los riesgos [...] (Alcaldía Mayor de Bogotá 2002)” (Lungo 2011: 114).

Figura N° 05: Metrovivienda-Bogotá



Fuente: http://www.metrovivienda.gov.co/portel2012/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=74&patron=01.

Otro tipo de GPU en Latino América, que obviamente produce valorización de la tierra y rentas adicionales, es el mejoramiento de barrios aumentando la escala de los programas de vivienda populares, como el desarrollado en la zona de El Mezquital en Guatemala, o el “[.] de saneamiento de Guarapiranga, en São Paulo, y Favela Bairro, en Río de Janeiro, en los que se aumenta la escala de los proyectos para los servicios destinados a los pobres [...]” (Lungo 2011: 114).

Figura N° 06: Favela Bairro-Río de Janeiro



Jorge Mario Jáuregui. Favela Rio das Ostras. Vista Aerea.

Fuente: http://www.jauregui.arq.br/miscelaneas_dispersion.html

Existen GPU que no han logrado obtener acuerdos entre los involucrados, en los que ha jugado un papel importante el liderazgo de sus gobiernos locales y el peso de la opinión pública como es el caso del Rescate del Centro Histórico de Lima en el que no se obtuvo acuerdo entre los vendedores de la calle y el Municipio que había planteado un proyecto importante para el desarrollo de la ciudad.

Figura N° 07: Centro Histórico de Lima



Fuente: álbum personal Margot Bravo Pardo

Caso parecido es el ocurrido en Buenos Aires con el proyecto Retiro, que surgió como idea del gobierno central con el objeto de solucionar el aspecto económico de subsidios a los concesionarios de los servicios ferroviarios. Este proyecto proponía reestructurar los terminales de transporte ferroviario, liberando 130 hectáreas que serían destinadas a un centro de transporte público con extensas áreas verdes, centros de convenciones, hoteles, edificios comerciales y de vivienda. Esto generó un conflicto entre los sectores involucrados por lo que el Gobierno nacional que decidió reurbanizar estas tierras, lo que también ocasionó protestas, “[...] el proyecto evolucionó de una lógica predominantemente inmobiliaria, deficiente desde el punto de vista urbanístico y

excluyente a partir de un enfoque social, a una propuesta que pretende dar una respuesta concertada [...]” (Lungo 2011: 123).

Figura N° 08: GPU de Retiro en Buenos Aires



Fuente: Artículo de Beatriz Cuenya

Grandes intervenciones urbanas, en América Latina, constituyen también la renovación de áreas céntricas descuidadas en São Paulo y Montevideo,), la reconfiguración de puertos y malecones como Puerto Madero en Buenos Aires o Ribera Norte en Concepción, Chile, la reutilización de aeropuertos o zonas industriales en desuso (la arteria Tamanduatehy en Santo André, Brasil, o el aeropuerto Cerrillos en Santiago de Chile), las zonas de expansión (Santa Fe, México, o la zona antigua del Canal de Panamá), hasta la puesta en marcha de proyectos de mejoramiento de barrios o viviendas (Nuevo Usme en Bogotá o Favela-Bairro en Rio de Janeiro) y así sucesivamente (Lungo y Smolka 2005: 301).

Cuadro N° 04: Muestra de algunos GPU en América Latina

América Latina Muestra de grandes proyectos urbanos en ciudades seleccionadas	
País o ciudad	Proyectos
México, D.F.	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo aeropuerto internacional - Zona Santa Fe - Centro Histórico - Proyecto Ferretera
Buenos Aires	<ul style="list-style-type: none"> - Puerto Madero (recuperación frente costero) - Proyecto Retiro - Área de transbordo Saénz-Pompeya
Córdoba	<ul style="list-style-type: none"> - Telepuerto
Rosario	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Mejoramiento de Barrios
Bogotá	<ul style="list-style-type: none"> - Transmilenio (transporte urbano) - Proyecto habitacional El Recreo - Proyecto Usme
La Habana	<ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitación Centro Histórico La Habana Vieja - Recuperación de la zona portuaria
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> - Plan del área de Panamá Este
Lima	<ul style="list-style-type: none"> - Centro Histórico de Lima
Caracas	<ul style="list-style-type: none"> - Expansión de la Universidad Central de Venezuela
Santiago de Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Reutilización del antiguo aeropuerto de Cerrillos - Programa habitacional Santiago Centro - Anillo Interior de Santiago
Concepción	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Bio Bio
Montevideo	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Fénix - Centro Comercial Punta Carreta

Fuente: Mario Lungo (2011)

Otra gran obra en Latino América es la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAQ) Mariscal Sucre, que acaba de iniciar sus operaciones el 20 de febrero de 2013, sus instalaciones ubicadas a 18

kilómetros del Antiguo Aeropuerto de Quito (AAQ), están construidas en un total de 1.500 hectáreas que soportarían terremotos de hasta 9 grados en la escala de Richter, cuentan con equipamiento tecnológico de última generación, una torre de 41 metros de alto y una pista de 4.098 m² que es la segunda más grande de América Latina. Para el presidente ecuatoriano Rafael Correa, “el nuevo aeródromo puede apoyar la integración regional y conformar un eje transversal en el desarrollo de la Cuenca del Pacífico”.

Figura N° 09: Nuevo Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre



Fuente: <http://Gráficos.lahora.com.ec/cache/c/c5/c5d/c5d1/a-124-dias-para-inicio-de-operaciones-en-tababela-20121010071537-c5d1f744284365fd8a623b72c1820292.jpg>

2.3 Características de los GPU

Los GPU o macroproyectos de renovación urbana son considerados como obras públicas con inversión privada que se realizarán a mediano y largo plazo, las cuales exigen la participación social, según Lungo tienen cuatro rasgos importantes: “[...] una estructura de gestión urbana [...]” en la que intervienen diferentes actores locales y extranjeros, públicos y privados; una necesidad de financiamiento, para lo cual se deben interrelacionarse los actores con diferentes alianzas; “[...] la concepción e introducción de nuevos procesos urbanos que tienen por finalidad transformar la ciudad [...]”; y el

cuestionamiento de la planificación tradicional urbana ya que se debe crear normas y políticas específicas para estas intervenciones (2002: 293).

Mario Lungo hace énfasis en que la característica principal de los GPU es su gran escala y larga duración, su resultado dependerá de una buena programación y gestión que incluye la participación ciudadana, la polivalencia de las actuaciones e incentiva las intervenciones públicas y privadas, pasando del proyecto urbano al proyecto de ciudad, que el autor lo resume gráficamente en el siguiente cuadro (Lungo 2011:101):

Cuadro N° 05: Proyecto urbano desde los niveles de intervención

Cuadro No. Noción de proyecto urbano, desde distintos niveles de intervención		
Planificación estratégica metropolitana	Proyecto urbano global	Aglomeración metropolitana
Plan de desarrollo urbano	Proyecto de ciudad	Ciudad
Planificación operacional	Gran proyecto urbano	Zona o barrio (en algunos casos ciudad)
Programas específicos	Proyecto arquitectónico	Lote o terreno específicos

Fuente: Mario Lungo (2011)

2.4 Clasificación de los GPU

Los GPU comprenden grandes intervenciones de diferentes tipos que Mario Lungo los ha clasificado en tres generaciones:

La primera generación tiene la actuación directa del gobierno local ya que brinda atención al espacio público mediante la implementación de infraestructuras y servicios urbanos, aquí se concibe a los GPU como “[..] motores de la transformación urbana y la recuperación del medio ambiente [..]”; los GPU de la segunda generación diversifican sus “objetos de intervención”

mejorando áreas periféricas, conformando otras centralidades, no tienen límites geográficos para realizar intervenciones e incluyen al sector privado con criterios de rentabilidad económica; y, los de la tercera o última generación, cuentan con la intervención público-privada, crean nuevas Centralidades y contribuyen a la “transformación de la periferia interna”, recuperan los centros históricos y son “[...] concebidos como motores de desarrollo del espacio metropolitano [...]” (2011: 99).

2.5 Concepción de los GPU

Los GPU no se deben confundir con los proyectos arquitectónicos, ni tampoco con los proyectos de ciudad, como indica Mario Lungo, hay que entenderlos más bien como una forma de “[...] articular una estrategia fuerte alrededor de apuestas urbanas y socioeconómicas de gran dimensión y larga duración que inciden en el desarrollo de una ciudad”, ya que, por su naturaleza, que deben cumplir con las siguientes cuestiones: “a) preparar a la ciudad para su vocación futura, b) ser factible, pasar de la oferta a la demanda y guiarla, c) tener un carácter estratégico, d) apoyarse en las características del lugar, y e) contar con una conducción fuerte durante toda su ejecución” (2011: 98).

De ahí que es importante concebir a los GPU como

[...] actuaciones urbanas integrales que prevean la mezcla de usos y actividades; que incluyan además de los nuevos componentes sectoriales, aquellos usos históricamente instalados en el área y que aún tienen vitalidad urbana y que mantengan una adecuada relación entre usos privados y espacios públicos de acceso gratuito (Cuenya 2009: 246).

A más de concebir a los GPU con una visión de desarrollo para las ciudades, se debe tomar en cuenta a los múltiples actores que participan en ellos, sin olvidarse de su factor suelo para evitar lesionar los derechos de los pobres, de su larga temporalidad y, de sus impactos sean estos positivos o negativos, de cuyo peso depende su evaluación.

2.5.1 Factores para la creación de GPU

Para Beatriz Cuenya, los GPU se inscriben en un contexto de grandes transformaciones multidimensionales que han experimentado las ciudades a finales del siglo XX, identificando tres grupos de procesos que explican la emergencia de estas grandes intervenciones urbanas:

- a) Un primer elenco de procesos se refiere a los requerimientos de aglomeración de funciones centrales, servicios altamente especializados y actividades culturales por parte de una economía manufacturera en transición hacia una economía postfordista progresivamente mundializada y de sus actores (Cuenya 2009: 232).

Debido a la internacionalización de la economías se transformaron los urbes tanto en su estructura como en su centralidad urbana impactando a su vez en las empresas que para ser competitivas tenían que ser productivas para lo cual necesitaban nuevos requerimientos, espacios y servicios, es ahí donde se presenta la necesidad de crear GPU que cubran las demandas y objetivos de estas empresa en cuanto a infraestructura, transporte, equipamientos y servicio.

- b) Un segundo factor “[...] es la creciente importancia que ha cobrado el capital inmobiliario en la orientación y contenido del desarrollo urbano” (Cuenya 2009: 233)

No se puede negar la influencia del capital inmobiliario en la construcción de los GPU y la relación de estos con un amplio mercado de inmuebles a nivel internacional.

- c) Un tercer factor “Se trata de la ampliación del rol de los gobiernos locales y de sus complejas agendas de actuación, en un marco de reformas económicas y nuevos enfoques en las políticas urbanas progresivamente guiadas por la lógica del sector privado, particularmente en cuanto a la rentabilidad del suelo” (Cuenya 2009: 234).

Con el objeto de atraer inversiones privadas, los gobiernos locales crean nuevas políticas que libera y desregulan económicamente a los inversionistas, de tal manera que el capital privado juega un papel importante en el desarrollo urbano y renta del suelo.

2.5.2 Elaboración de los GPU

Los GPU atraviesan por algunas etapas, siendo la primera la concepción urbanística y constructiva de estas intervenciones, luego viene la materialización de estas ideas o elaboración de los GPU, debe haber un análisis de los impactos y factibilidad que generalmente se los hace a través de concursos públicos como en el caso del Parque Bicentenario en Quito, que inicialmente se lo conoció como Parque del Lago, a cuyo llamado concurren 196 profesionales, expertos en el tema:

Los interesados en presentar propuestas para el diseño del Parque del lago, en el terreno del actual aeropuerto Mariscal Sucre, tienen hasta el 26 de septiembre para comprar las bases del concurso de ideas, el costo fue de \$200. [...] Las ideas deberán considerar la existencia de un lago y de un centro de convenciones para adecuarlas en el espacio de 126 hectáreas, al norte de la urbe. En este concurso pueden participar equipos multidisciplinarios liderados y representados por profesionales de Arquitectura, Urbanismo y Paisajismo, nacionales y extranjeros.¹¹

Actualmente se lo definió como Parque Bicentenario y, como indica la ordenanza 3535, expedida el 9 de agosto de 2004, los terrenos del AAQ se los está aprovechando para la construcción de este GPU, las obras empezaron inmediatamente después de la salida del AAQ:

Las seis hectáreas que ocupaba la antigua terminal devendrán espacios públicos de recreación, comerciales y de convenciones, entre otros, según indicó la agencia Andes. De acuerdo con lo previsto, la primera fase de este espacio verde deberá inaugurarse el próximo 15 de abril. En la zona sólo se mantendrá el helipuerto de la Presidencia del país. [...] Las autoridades locales confirmaron que en una primera fase el área costará alrededor de 90 millones de dólares, el centro de convenciones se financiará con 35 millones que saldrán del sector público y del privado, en tanto las vías costarán 15 millones.¹²

¹¹ Diario El Comercio, 7 de septiembre de 2008, pp.25

¹² UPI - Reporte LatAm, actualizado: 26-02-2013, Viejo aeropuerto de Quito comienza a transformarse en un parque, http://noticias.latam.msn.com/ve/insolito/articulo_upi.aspx?cp-documentid=256460052

Después de la etapa de *elaboración* viene la *gestión* de los GPU, proceso en el cual el gobierno local y Estado deberán aplicar normas jurídicas que faciliten la recuperación de las plusvalías generadas por su intervención. Este marco legal deberá contar con instrumentos sociales, financieros y métodos específicos que permitan determinar los incrementos, la recuperación y redistribución de las plusvalías generadas por la intervención pública.

2.6 Gestión de los GPU

La gestión de los GPU no puede tratarse como una simple obra pública, más bien requieren de un marco legal exclusivo con nuevas normas urbanísticas y de manejo de suelo, a más de un liderazgo administrativo que logre concluir la gran obra propuesta, como dice Beatriz Cuenya: “Se requieren instancias de negociaciones y acuerdos entre los distintos actores públicos y privados involucrados y, en muchos casos, la creación de entes y autoridades específicamente abocados a la reurbanización [...]” (2009: 5).

En efecto se debe buscar la participación de los actores tanto de los que se benefician como de los que supuestamente se perjudican, se debe escuchar sus propuestas y consensuar sus posiciones.

No se debe olvidar la importancia que tienen estas obras en la generación de plusvalías, por ello es importante la creación de instrumentos financieros e implementación de métodos que permitan calcular los incrementos del valor del suelo y la forma como se puede captar y distribuirlos.

En el Parque Bicentenario de Quito se han emitido nuevas ordenanzas que norman su construcción empezando por la ordenanza especial 3535, la 0015 y recientemente la Bicentenario en la cual ya se establece el método residual y diferencial para el cálculo de las plusvalías que se generaran por la aplicación de la nueva normativa en el uso del suelo del área del Plan a aplicarse.

2.7 Actores de los GPU

En los GPU intervienen distintos actores, individuales o colectivos, privados o públicos, locales o internacionales, cada uno con sus propios intereses que actúan dentro de los proyectos de acuerdo a los perjuicios o beneficios que

éstos les puedan ocasionar, formando así, parte integrante del proceso y producto final de estas intervenciones.

Beatriz Cuenya ha clasificado a los actores de los GPU en dos grupos: los beneficiados principales y auxiliares, y los perjudicados:

Los actores beneficiados principales tienen una participación directa en el proyecto tanto como empresas, cuando se refiere a las ganancias, o como beneficiarios de las plusvalías generadas, entre los principales pueden citarse los siguientes: a) “los propietarios del suelo”; b) “los promotores inmobiliarios”, que se encargan de la comercialización del proyecto; c) “las empresas constructoras”, encargadas de los procesos de construcción del proyecto, se denominan también como “desarrolladores” cuando son dueñas del suelo ya que obtienen ganancias, como empresa y, renta, como dueños; d) “los bancos y organismos financieros”, que facilitan los créditos tanto a los constructores como a los nuevos usuarios; e) “el Estado” quien actúa a través del Municipio como ente regulador del uso del suelo en su afán de captar un porcentaje de las plusvalías generadas y cobrar el impuesto predial a las nuevas construcciones (2009: 242).

Otros actores que obtienen beneficios económicos de la construcción de los GPU son los llamados “beneficiados auxiliares” constituidos por “grandes estudios de arquitectura” encargados del diseño, las firmas consultoras que realizan los “[...] estudios de factibilidad, de impacto y asesoramiento de modelos de gestión [...]”; empresas de contabilidad, seguros, publicidad, y más “servicios de segunda línea” (Cuenya 2009: 244).

Un segundo grupo de actores lo constituyen los perjudicados por los GPU entre los que se puede citar a los siguientes: a) las personas que viven en los predios donde se desarrollarán los GPU, ya que pierden su vivienda o lugar de trabajo; b) las empresas cuyas actividades se desarrollan en el suelo a construir un GPU; c) los habitantes de los sectores cercanos a los GPU que se pueden ver afectados por subidas del precio del suelo y “procesos de *gentrificación*” (Cuenya 2009: 244).

2.7.1 Conflictos de intereses en los GPU

En la de gestión y producción de los GPU intervienen múltiples actores que ejercen presión en el proceso de acuerdo a sus particulares intereses. “Esto puede llevar a cambios y ajustes en sus componentes e incluso a su paralización” (Cuenya 2009: 244). Lo anotado puedo constatar con la construcción del NAQ que fue concebido

[...] a finales de la década de los años 60 ante el vertiginoso desarrollo tecnológico de la aviación, la aparición del jet y otro tipo de aviones modernos que exigían mejores condiciones aeroportuarias para su operación. [...] Lamentablemente, durante 30 años no se logró concretar el proyecto por varias razones, principalmente financieras [...].¹³

En “2003 se realiza el movimiento de tierra en Tababela”,¹⁴ en 2005 se inicia la construcción del NAQ,¹⁵ luego por discrepancias en la negociación, se retrasa la construcción del NAQ durante dos años y medio,¹⁶ tuvieron que pasar 10 años y tres alcaldes para poder concretar este GPU para finalmente inaugurarse y empezar sus operaciones el pasado 20 de febrero de 2013, en la alcaldía de Augusto Barrera.

Parecida circunstancia ocurre con el GPU del Parque de la Ciudad, que inicialmente se lo concibió como un gran Parque con un Lago, luego el Arq. Ernesto Bilbao lo diseñó como un parque biodiverso con espejos de agua y finalmente se lo aprobó como un parque en cuyos extremos: norte se edificará el Colegio Benalcázar, en el Sur la Estación del Metro y en la parte central se implantará el parque temático con un 89% de áreas verdes, arena y Centro de Convenciones, entre otros, hoy se lo conoce como Parque Bicentenario, a partir de la sanción de la ordenanza municipal número 0352.

Adicionalmente al proyecto del Parque de la Ciudad, los terrenos del área de influencia están sufriendo ya un proceso especulativo en su valor puesto que al salir el AAQ se podrá construir en altura lo que ocasionará un incremento en el valor del suelo del sector.

¹³ Suplemento “El Comercio”, octubre 2008, Fuente Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito.

¹⁴ El Comercio, 11 de octubre 2012, entrevista a Paco Moncayo, alcalde DMQ período 2000-2009

¹⁵ El Comercio: 16 de octubre 2009

¹⁶ El Comercio, entrevista realizada al Ex alcalde Andrés Vallejo, 11 octubre 2012

En el caso de Argentina los involucrados en los GPU son actores nacionales e internacionales formados por: “[...] propietarios del suelo, grandes desarrolladores-constructores, pequeños y medianos inversores, inversores-usuarios y operadores inmobiliarios” (Cuenya 2009: 6).

En Argentina como en Ecuador los inversores pequeños y medianos son captados por los desarrolladores inmobiliarios a través de las ventas de inmuebles antes de que se termine la construcción, es decir los inversionistas pequeños aprovechan el bajo precio de lanzamiento y luego obtienen ganancia a partir de la subida de precios que se da durante la construcción de los inmuebles.

En Quito, por ejemplo, el precio de venta por metro cuadrado de construcción, en el sector Centro Norte de Quito está en USD 1200 en el momento de su lanzamiento, es decir lo que se conoce como “venta en planos”, cuando inicia la construcción sube un 5%, cuando tiene un avance del 50% en obra sube otro 5% y en etapa de acabados o al finalizar la obra sube un 5% adicional, es decir el metro cuadrado de construcción termina costando alrededor de USD 1380. La forma de pago más usada es: 10% de entrada, 30% en cuotas durante la construcción y 60% a la entrega del inmueble, sea en dinero en efectivo o mediante el crédito de cualquier entidad financiera del país.¹⁷

En Puerto Madero, una encuesta realizada por Puerto Madero Real Estate daba cuenta de que, para 2005, todos los proyectos que se encontraban en construcción estaban vendidos prácticamente en su totalidad y, en algunos casos, estaban siendo ofrecidos en una segunda venta antes de terminados (Cuenya 2009: 9).

A pesar que Puerto Madero es un GPU, a decir de Beatriz Cuenya, éste tiene tres características por las cuales no se lo puede considerar como un proyecto de éxito rotundo: en primer lugar el suelo donde se construyó era de la ciudadanía en general y se lo vendió a un selecto “grupo de promotores inmobiliarios, inversores y usuarios de muy altos ingresos”, en segundo lugar las plusvalías generadas por esta operación no fueron redistribuidas en la

¹⁷ Entrevista realizada al Ing. Victor Hugo Revelo Palacios, Mcs. Constructor de edificios para vivienda ubicados en el centro norte de Quito, valores que se maneja para el año 2013 en estos sectores.

ciudad, y, en tercero “el organismo a cargo de ejecutar el modelo actúa como una empresa privada que administra bienes públicos sin rendir adecuadas cuentas a los entes que deben salvaguardar el interés público general” (2009: 19).

2.7.2 Asociaciones público-privadas en los GPU

Las asociaciones público-privadas se forman con el objetivo de dar financiamiento a los GPU, generalmente han sido impulsadas por los gobiernos centrales para atraer capitales privados que inviertan en la renovación urbana a través de ofrecer incentivos económicos y modificaciones de la normativa urbana existente.

Esta modalidad de financiar los GPU se emplea desde la década de 1980, en EUA y Europa e implica la necesidad de que el Gobierno realice una fuerte inversión pública al inicio de su ejecución, con el objetivo de

[...] estimular las inversiones privadas y el funcionamiento del mercado del suelo, y hacer que las ciudades que atraviesan crisis y procesos de reestructuración espacial y económica puedan modificar su imagen, con miras a atraer el capital internacional (Lungo 2011: 128).

Según Mario Lungo, existe una amplia gama de asociaciones público-privadas, en cuyos extremos se sitúan por un lado las dominadas por el sector público que es quien asume todos los riesgos, decisiones y financiamiento, y por el otro lado cuando el sector público participa sólo a través del otorgamiento de subsidios que permiten a los socios privados hacer atractivo su negocio; obviamente existen también alianzas intermedias en las cuales intervienen los sectores público y privado. Sin embargo, y a pesar de que estas asociaciones son necesarias para incrementar la competitividad de las ciudades, la conducción de los GPU por parte del sector privado, “[...] es la expresión más clara de la visión neoliberal de la gestión urbana, en la cual el papel de la institucionalidad pública y el interés general tienden a desvanecerse, en función de los intereses privados [...]” (Lungo 2011: 136).

2.7.3 Los desarrolladores inmobiliarios en los GPU

El llamado “promotor inmobiliario”, persona natural o jurídica encargada de promover, programar y financiar el producto inmobiliario que se pondrá a la venta, juega un papel importante en los GPU ya que su función principal es la concepción, puesta en marcha y comercialización de lo construido.

Esta figura surge cuando el capital de construcción es autónomo sin tener nada que ver con el dueño del suelo, por lo que existe un antagonismo entre los dos involucrados, respecto a la repartición de plusvalías. Esto no ocurre en los GPU impulsados por el Estado ya que este cumple ambos roles, de propietario del suelo y promotor. “En principio es este actor el que está en mejores condiciones de apropiarse de la plusvalía que se genere en el área [...]” (Cuenya 2009: 240).

Otro grupo de interesados en los GPU son los desarrolladores inmobiliarios con grandes capitales, generalmente de origen extranjero, dispuestos a comprar terrenos que los propietarios originales los ponen a la venta. Según Beatriz Cuenya, desde fines de 1970, en los países más desarrollados se ha llevado a cabo la incursión de la inversión extranjera, en Argentina por ejemplo, a finales de 1980 ya se sintió el impacto de la globalización con el debilitamiento del marco normativo y el impacto en la economía. “Para 1997 las cifras oficiales señalan que el 71% de los activos de las empresas locales pertenecían a capitales extranjeros” y, “[...] a partir de la década del 90 surge un importante sector privado dedicado a emprendimientos inmobiliarios de decisiva influencia en el crecimiento metropolitano [...]” (Cuenya 2009: 7).

En Quito, específicamente para dar paso al desarrollo del área de influencia del AAQ se considerará la intervención tanto de promotores como de desarrolladores inmobiliarios, mediante acuerdos que están por definirse según requiera el Proyecto. Dentro de los objetivos y estrategia de gestión se considera: “Generar condiciones para la inversión privada y de la economía social y solidaria en la operación de redesarrollo y facilitar actuaciones privadas mediante el uso de instrumentos de gestión de competencia pública”¹⁸

¹⁸ Ordenanza Bicentenario, artículo 30, literal e., página 16

“La designación de un operador urbano que facilite las actuaciones públicas, privadas, de la economía social y solidaria, y mixtas, el financiamiento y la gestión de la operación”.¹⁹

2.8 Importancia del estudio de los Grandes Proyectos Urbanos

Es importante el estudio de los GPU ya que son grandes intervenciones urbanísticas que producen transformaciones profundas tanto del suelo que ocupan como de su área de influencia, como es el caso del Parque Bicentenario en Quito, proyecto que cambiará radicalmente el uso del suelo que hasta hace poco ocupó el AAQ y su área de influencia “que comprende un área de 1.064,70 hectáreas entre: la Av. Mariscal Sucre, Rigoberto Heredia, Av. Del Maestro, Santa Lucía, Av. 6 de Diciembre, Av. El Inca, Juan Galarza, Av. Brasil, Edmundo Carvajal”²⁰

Esta gran operación urbana consiste en la intervención a través de un conjunto de acciones urbanas de nivel intermedio, que por su integración tendrán un profundo impacto en el desarrollo de la ciudad en los aspectos económico, social, político y espacial. En ella intervendrán diferentes actores públicos y privados que deberán manejar instancias de negociación desarrolladas en marcos legales e institucionales que se están creando para el efecto:

[...] Luego de un proceso de socialización y reuniones con diferentes sectores involucrados como moradores y sector inmobiliario, se presentaron los aportes que fueron incorporados a la propuesta de Ordenanza para el segundo y definitivo debate. El proyecto de Ordenanza fue presentado el 11 de octubre del 2012 y desde ese momento se recibieron una serie observaciones, y se realizaron varios talleres y reuniones para discutir los contenidos técnicos de la normativa.²¹

La importancia de los GPU también radica en que producen grandes modificaciones en la estructura de las metrópolis, a decir de Beatriz Cuenya producen una modificación en la rentabilidad de los usos del suelo; una

¹⁹ Ordenanza Bicentenario, artículo 31, literal d., página 17

²⁰ Ordenanza Bicentenario, sancionada en febrero de 2013

²¹ <http://www.noticiasquito.gob.ec> Fuente: Secretaría de Ordenamiento Territorial , Hábitat y Vivienda | 2013-01-18 | 10:25:04 AM

modificación funcional y físico espacial de áreas centrales estratégicas; y una modificación de los mecanismos de gestión pública. Según la misma autora, el interés para el estudio urbanístico de los GPU se basa en los siguientes motivos:

[...] En primer lugar, porque son portadores de nuevos atributos, tanto desde el punto de vista de la centralidad urbana como de la gestión del territorio por parte del Estado. En segundo lugar, porque han pasado a constituir un elemento fundamental en el panorama espacial del continente; por lo tanto, su gestión debe estar inevitablemente contemplada en las agendas de las administraciones locales. En tercer lugar, porque, dada su complejidad, estas intervenciones plantean múltiples interrogantes para el desarrollo urbano. Muchos grandes proyectos se exhiben como modelos exitosos de revitalización de la ciudad, pero hay una escasa evaluación de sus impactos y aspectos polémicos [...]. (Cuenya 2009: 231).

A decir de Lungo y Smolka se puede analizar los GPU desde dos perspectivas: la primera que se refiere al diseño urbanístico que prioriza el estudio de las dimensiones físicas, estéticas y simbólicas de los GPU, situación que impulsa cambios en el uso y valoración del suelo. La segunda “analiza el papel de los GPU en la refuncionalización de ciertos terrenos o áreas de la ciudad” desde el punto de vista normativo trata de entender el valor del suelo producto de estas intervenciones urbanísticas (2005:300).

En fin la importancia del estudio de los GPU también está relacionada con la globalización que redefine las funciones, en primer lugar de las ciudades obligándolas a ser más competitivas y, en segundo lugar de los planes y planificadores urbanísticos que deben impulsar un desarrollo de ciudad socialmente sostenible.

2.9 Criterios para evaluar los GPU

Los GPU pueden ser evaluados desde diferentes ópticas, dependiendo de los impactos positivos o negativos que generen, o del éxito o fracaso que se les atribuya; criterios a analizar lo constituyen su impacto sobre el precio del suelo, la captura y redistribución de las plusvalías que se generan fruto de la nueva valoración de la tierra producida por las intervenciones públicas.

Desde el punto de vista de Beatriz Cuenya, los GPU son exitosos si se conciben como instrumentos para lograr objetivos estratégicos y se ejecutan acorde a un plan, para lo cual el sector público debe cumplir con dos objetivos apegados al principio redistributivo y al componente de gestión social: a) El Municipio debe participar, significativamente, de las plusvalías que genera cuando regula el suelo de la zona a construir la intervención; b) Que los ingresos captados, no se usen solamente para financiar el propio GPU, sino que sean invertidos en “[...] compensar los impactos negativos que el emprendimiento puede producir en el área (desplazamiento de población residente en el área, entre otros) o para atenuar las desigualdades urbanas ya existentes en la ciudad [...]” (2009: 245).

Por su parte Mario Lungo, hace notar que los GPU deben superar la llamada “planificación defensiva”, “[...] donde las reivindicaciones comunitarias se anteponen a una visión y a un discurso globales sobre el desarrollo de la ciudad”, y más bien se debe tratar que estas intervenciones disminuyan la inequidad socio espacial de las ciudades a través de “una visión integral del desarrollo de la ciudad” (2011: 121).

2.10 Financiación de los Grandes Proyectos Urbanos

Dentro de la planificación tradicional se plantea que los GPU, debido a su gran tamaño de intervención, se financien a través de la gestión pública mediante la inversión en infraestructura y equipamiento o su aporte en suelo, como ocurre en los EUA que son proyectos a gran escala.

En Latinoamérica, para realizar los GPU se ha procedido a realizar préstamos en el exterior, lo que ha contribuido a que se incremente la deuda externa, sumiendo a algunos países en una crisis de deuda externa.

Actualmente, se aplica una planificación estratégica para financiar los GPU, mediante la cual, se busca la inversión privada interna o externa reduciéndose la función pública a realizar el control “del desarrollo de las ciudades, al mantenimiento sin mayores inversiones ni modernización de los servicios públicos, y a la ejecución de proyectos puntuales” (Lungo 2011: 125).

Esto ha llevado a implementar formas de contribución en las que todos los involucrados ganan los dueños con el aumento de valor de sus bienes inmuebles y los gobiernos con el cobro de los impuestos de plusvalías, es decir “[...] la contribución de la colectividad no debe ser entendida como una subvención a un desequilibrio, sino como una inversión de interés general” (Lungo 2011: 127).

Para la financiación del GPU, Parque de la Ciudad, en Quito, se ha establecido las siguientes cargas:

Cuadro N° 06: Aportes a la implementación del Plan

APORTES A LOS COSTOS DEL PLAN			
Art. 51.- Cargas del plan especial. Se establecen las siguientes cargas del plan especial:			
Polígonos para los aportes a la implementación del plan			
AMBITO DE REPARTO	COMPONENTE SISTEMAS PÚBLICOS	PARTICIPACIÓN COSTOS	INSTRUMENTO DE APORTE
DISTRITAL	Parque de la Ciudad	50%	Contribución de Mejoras
	Vías arteriales	100%	
	Vías colectoras	50%	
	Ejes metropolitanos de espacio público	100%	
	Ejes metropolitanos de Red Verde Urbana.	100%	
ZONAL (Área del Plan Bicentenario, tratamiento urbanístico de consolidación)	Parque de la Ciudad	25%	Contribución de Mejoras
	Vías colectoras	50%	
	Ejes zonales de espacio público	100%	
	Ejes zonales de Red Verde Urbana.	100%	
LOCAL (Área del Plan Bicentenario, tratamiento urbanístico de Nuevo Desarrollo, Redesarrollo, Renovación)	Parque de la Ciudad (sectores frentistas de alto beneficio).	25%	Cesiones Contribución especial de mejoras Pagos por edificabilidad (RN)
	Vías locales	100%	
	Ejes locales de espacio público	100%	
	Ejes locales de Red Verde Urbana.	100%	

Fuente: Ordenanza Bicentenario (2013)

2.11 Impactos de los GPU

Los impactos de los GPU pueden ser positivos y negativos de acuerdo a las consecuencias que ocasionen en las ciudades y regiones donde se implanten, cuya influencia puede ser analizada en los aspectos espaciales, sociales, económicos, culturales, ambientales y sobre todo urbanísticos. A decir de Mario

Lungo, sus impactos no sólo son el ámbito urbanístico, sino que sus “efectos territoriales” actúan sobre:

[...] el sistema urbano, al provocar integración o aislamiento espacial; las condiciones económico-sociales, al acentuar la concentración de la riqueza o estimular una mejor distribución de la misma; el papel de la ciudad y su nivel de competitividad; la forma de gobierno, ya que puede incidir en distintos sentidos sobre la democracia, la participación ciudadana y la descentralización; la planificación urbana, ya que las regulaciones específicas pueden debilitarla o potenciarla; el medio ambiente, al deteriorarlo o contribuir a su desarrollo; las identidades y valores culturales, al estimular la emergencia de nuevos valores; y, especialmente en la gestión de la tierra urbana, al generar nuevas condicionantes para el funcionamiento de los mercados de tierra e incrementar sus precios (2011: 131).

En el siguiente cuadro, Mario Lungo resume los impactos de los GPU en cinco aspectos fundamentales:

Cuadro N° 07: Impactos de los GPU

Aspecto	Favorables	Desfavorables
En la estructura social urbana	Los grandes proyectos mejoran la calidad de la infraestructura y los servicios urbanos que ofrecen; contribuyen a elevar, en general, el nivel de las condiciones de vida de muchos sectores sociales.	Tienden a desplazar a los antiguos habitantes, provocan procesos de elitización, refuerzan los patrones de segregación socioespacial existentes en la ciudad y modifican las identidades urbanas.
En el medio ambiente urbano	Los proyectos, en muchos casos, producen procesos de saneamiento de áreas ambientalmente degradadas.	Al constituir intervenciones urbanísticas aisladas tienden a producir, en algunos casos, efectos perversos en términos del medio ambiente, al modificar positivamente una zona en perjuicio de otras o del conjunto de la ciudad.

Aspecto	Favorables	Desfavorables
En el desarrollo general de la ciudad	Estos proyectos desencadenan dinámicas positivas al estimular grandes inversiones públicas y privadas, potenciar la imagen positiva de la ciudad e incrementar su competitividad.	Acentúan la fragmentación (“dualización”) de la ciudad, y producen islotes de gran calidad y modernidad urbana frente a amplias zonas desfavorecidas por no recibir inversiones; se pierde la “visión de ciudad”.
En la planificación urbana	Los proyectos provocan cambios innovadores y una nueva dinámica en el enfoque tradicional de la planificación urbana, estimulando, además, nuevas formas de participación y transformaciones en las normas urbanísticas vigentes.	Por su carácter parcial, estos proyectos contribuyen a la desregulación del desarrollo urbano y generan privilegios en el campo de la normativa urbana; adicionalmente, favorecen la participación de los actores con mayor poder y la privatización de la gestión urbana.
En el mercado de la tierra	Los proyectos permiten implementar nuevas y flexibles modalidades de manejo de la tierra entre el sector público y el sector privado, sobre la base de normas especiales para el uso de la tierra.	Se incrementan los precios de la tierra, lo que aumenta la desigualdad urbana; las plusvalías generadas son, en muchos casos, captadas individualmente, sin beneficiar el desarrollo de la ciudad en su conjunto.

Fuente: Países pequeños de grandes ciudades, Mario Lungo, página 133

Existen muchos otros impactos que producen los GPU tanto en los profesionales como en las empresas que intervienen en su concepción, gestión, construcción y comercialización, además del impacto en la creación de nuevas normas urbanas y de financiamiento.

Los análisis expuestos nos producen algunas interrogantes, en cuanto se refiere al Parque Bicentenario de Quito, mismas que las planteamos a Fernando Carrión: ante el cambio de normativa para la construcción de

edificios de hasta 30 pisos en el sector, nos surge la interrogante, ¿Quito está preparada y tiene la capacidad económica para albergarlos?, a lo que nos indicó que en el medio existen pocas empresas con esa capacidad, nos hace una analogía con el parque La Carolina que empezó su proceso de consolidación desde la década de los años 80 y todavía existen terrenos sin uso; otra de sus preocupaciones es que la oferta masiva de vivienda alrededor de este GPU, produzca un “vaciamiento” de población como lo sucedido en el Centro Histórico, desequilibrio que se debe evitar y más bien fomentar la integración de sus habitantes.²²

2.11.1 Efectos económicos de los GPU

Uno de los aspectos importantes de la regulación del uso del suelo es el efecto económico que produce sobre el precio de los terrenos, generalmente el cambio de normativa ocasiona su aumento, situación que no sólo afecta individualmente a un lote, si no que tiene incidencia en la zona y en toda la urbe. Un ejemplo de lo dicho está ocurriendo en los predios ubicados en la zona de influencia del AAQ, pude comprobar que el precio, por cada metro cuadrado, actualmente subió a USD 1.000 en el sector de La Jipijapa, barrio ubicado en el antiguo cono de aproximación del AAQ, antes de su salida se manejaban precios entre 300 y 500 dólares por metro cuadrado.

La regulación también produce efectos negativos por lo que a la par se deben crear instrumentos que los controlen, tales como impuestos prediales, impuestos sobre las plusvalías o cualquier otro que ayude a la recuperación del aumento en el valor del suelo.

Estos efectos económicos producen impactos sociales y espaciales no sólo en el sector regulado, sino también en la urbe que los acoge, obliga a sus autoridades a establecer nuevos instrumentos para recuperar y distribuir los beneficios ocasionados por efectos de la regulación.

2.11.2 Efectos socio espaciales de los GPU

²² Entrevista realizada al Arq. Fernando Carrión, catedrático de la FLACSO, 25 de febrero de 2013.

Los GPU tienden a producir *elitización* social, ya que al regenerar el suelo, tienden a segregarlo para que sea ocupado por clases medias o altas, con lo cual también producen una exclusión de personas por clase social, formando asentamientos con las personas pobres, o, enclaves de personas muy adineradas.

Además los GPU son fuertemente influenciados por intereses inmobiliarios, que han canalizado los recursos públicos para sus intervenciones y sobre todo se han apropiado, individualmente, de las nuevas valoraciones del suelo y su plusvalía.

Muchos de estos GPU se constituyen en valores simbólicos o estéticos de la ciudad que no van acordes a sus altos costos económicos, sociales, o ambientales, debido a los subsidios que se aplican y que terminan afectando al interés público, a su vez que provocan impactos ambientales negativos, segregación socio espacial y *gentrificación*.

Una de las causas es la poca capacidad que tiene el Estado Para financiar estas obras ya que debe hacerlo a través de capitales privados sean estos nacionales o internacionales que muy poco quieren invertir en proyectos de beneficio social, sin embargo ellos constituyen una alternativa para lograr que las ciudades atraigan a los inversionistas, dinamizando a los sectores económico e inmobiliario de las ciudades.

2.12 Los GPU y el manejo del suelo

Una parte fundamental de los GPU la constituye el manejo de suelo que debe ser tomada en cuenta durante la gestión de estas intervenciones, en la etapa de planificación, ya que influye en la generación y captación de las plusvalías.

Este componente de los GPU plantea tensiones con los objetivos de los proyectos por ejemplo con el denominado Plan Maestro que es donde se proyecta el monto de la plusvalía a recuperar, se evalúa la factibilidad económica y financiera del proyecto, además se puede establecer el porcentaje de suelo rentable, el de uso público, altura de edificios, vivienda social, relocalización de asentamientos, etc.

En Quito, para dar cumplimiento a la ordenanza 3535, se elaboró el llamado Plan Especial Bicentenario que contempla disposiciones y normas específicas de uso, ocupación en intervención del suelo para lograr la consolidación del Parque Bicentenario y el redesarrollo de su entorno urbano.

En este Plan maestro se plantea la intensificación del uso y ocupación del suelo tanto dentro del parque como en su entorno, definiendo los usos públicos y metros de construcción rentables que abarca edificios de hasta 30 pisos y la construcción de un 20% de vivienda social, además los predios deberán ceder un 10% para zonas verdes y 3% para equipamientos. En este sentido se deberá preguntar si hay en la ciudad suficientes compradores para los lotes donde se piensan construir estas grandes edificaciones.

En este sentido este GPU llamado Parque Bicentenario cambiará la morfología del lugar y se elevarán los precios del suelo del área de influencia por lo que se deberá tener cuidado en no provocar segmentación, segregación, *gentrificación* o exclusión en el sector.

2.12.1 Los GPU y la valorización del suelo

Por lo general los GPU se desarrollan en grandes extensiones de suelo, con buena accesibilidad y capacidad para aplicar nuevos usos, como el caso del Parque Bicentenario, que está situado dentro de la ciudad de Quito, por ende existe la posibilidad de una transformación urbana tanto del suelo destinado al parque como del entorno, todo lo cual producirá una nueva valorización de esta tierra, es decir habrá un aumento de plusvalía.

Es importante anotar que los predios en este sitio, son muy fraccionados, 300 m² como promedio, con tipos de uso y construcciones de máximo 4 pisos, que en el mercado inmobiliario no han sido tan valorados, pero, al construir el parque, cambiar la normativa y la densidad de construcción se ejercerá influencia en los factores externos de los terrenos que influenciarán en un aumento del valor del suelo, característica, ésta, propia de los GPU.

No se podrá negar entonces que dicha valoración se producirá debido a la inversión en servicios públicos e infraestructura como son nuevos sistemas

viales, ejemplo el metro o la interconexión este-oeste a través del parque; otro factor que generará la valorización de este suelo es la modificación en la normativa municipal para permitir nuevos usos y densidades para un mayor aprovechamiento del suelo al fomentar la unificación parcelaría y construcción en altura; además jugarán un papel muy importante los inversores privados al construir grandes edificaciones que pueden llegar hasta 30 pisos.

Lungo y Smolka coinciden en el potencial de la valorización que producen los GPU y en las discrepancias que se presentan cuando “[...] se discute y se trata de evaluar el monto verdadero de esta valorización, si debe haber una redistribución, y en ese caso, cómo debe hacerse y a quiénes beneficiar, tanto en términos sociales como territoriales [...]”, esta discusión se da debido a la intervención de las alianzas público-privadas ya que las segundas tienden a apropiarse de los recursos públicos, por ello, se debería medir el éxito de la intervención pública en tanto en cuanto la valorización del suelo que provocan los GPU sean suficientes para su autofinanciamiento o para realizar inversión social en otros puntos de la urbe (2005: 305).

No cabe duda entonces, que el componente suelo constituye un elemento importantísimo para la ejecución de estos Grandes Proyectos Urbanos, como el Parque Bicentenario, por lo tanto procederé a realizar un análisis de su funcionamiento problemático en el entorno urbano de las ciudades.

Capítulo III

El suelo y su funcionamiento

3.1 Producción de suelo urbano

La producción de suelo urbano es responsabilidad de las instituciones encargadas del desarrollo de las ciudades que, en asociaciones público-privadas, pueden intervenir sea para producirlo en grandes extensiones dando servicios a los pobres, o para realizar intervenciones de redesarrollo urbano mediante GPU, tal es el caso de la aplicación de la ordenanza 3535 en QDM, fruto de la cual se modifica las normas de uso, ocupación e intervención de suelo en la zona del área de influencia del AAQ, mediante la aplicación de tratamientos urbanísticos denominados nuevo desarrollo, redesarrollo y consolidación.²³

3.1.2 Tipos de propietarios de suelo

Los propietarios de tierra son elementos importantes que actúan en el mercado de suelo como oferentes de su propiedad, Morales los clasifica en tres tipos, al primero lo denomina “propietario usuario” ya que al poner a la venta su terreno, aspira recuperar por lo menos su inversión realizada con el anterior, el segundo denominado “propietario inversionista” trata de recuperar un porcentaje adicional al de su inversión y, un tercer tipo es el “propietario patrimonialista” que no hizo inversión alguna para obtenerlo y que no tiene mayor interés en venderlo, estos propietarios no se comportan como un grupo uniforme sino más bien combinan sus actuaciones de acuerdo a las normativas y exigencias del mercado, siendo el “[...] propietario inversionista el que tiende a actuar con racionalidad económica [...]” (2007: 1).

Si el marco jurídico les da seguridad y no se impone mayores cargas fiscales entonces los propietarios se convierten en patrimonialista al retener sus terrenos limitando la oferta, si sucede lo contrario entonces los propietarios incrementan la oferta en el mercado de suelo convirtiéndose en inversionistas.

²³ Ordenanza Especial Bicentenario-Redesarrollo AIMS y entorno urbano.

3.2 El suelo en América Latina

América Latina tiene formas comunes de manejo de suelo entre las que podemos citar un exagerado patrimonialismo de la tierra debido a que la influencia de las presiones políticas pesan sobremanera al momento de otorgar servicios públicos o realizar inversiones, por otro lado su normativa rígida con débil responsabilidad fiscal han permitido una planificación no objetiva, condicionada a determinados intereses.

Por otro lado, en América Latina el suelo está relacionado con la especulación inmobiliaria, es decir la retención de los bienes inmuebles a largo plazo, fenómeno que obstaculiza el desarrollo urbano, como nos indican Smolka y Furtado:

El fenómeno de la retención del inmueble para su desarrollo futuro, con la consiguiente apropiación privada de la plusvalía en los valores de los bienes raíces, ha obstaculizado la planificación y el desarrollo urbano desde que las ciudades comenzaron a expandirse rápidamente hace varias décadas [...] (2003: 243).

3.3 Precio del suelo

El suelo no es reproducible ni consumible, ni es destructible, por lo tanto su precio está dado por lo que se pueda realizar sobre él, es decir el precio depende del uso que los demandantes puedan dar al suelo.

El suelo utilizado para vivienda urbana, requiere de servicios e infraestructura necesarios para poder construir unidades habitacionales y venderlas en el mercado inmobiliario, por lo tanto del precio máximo que el mercado de demanda, esté dispuesto a pagar, deberá descontarse los costos de construcción y financieros, de este residuo deberá compartir el inversionista con el propietario del suelo, en proporciones que dependen de muchos factores, obviamente el terreno será vendido al inversionista que otorgue mayor porcentaje de ganancia al dueño.

En nuestro medio el precio de un terreno para vivienda urbana va del 15 al 20% de la inversión que, a futuro, se deba hacer para obtener el mejor uso del suelo, por ejemplo: un terreno de 1.000 m², en el centro norte de Quito, sector La Carolina, cuyo coeficiente de ocupación de suelo es el 50% y su coeficiente de uso de suelo es 10 pisos, tendrá un valor aproximado de USD 975.000,00 a USD 1'300.000,00, dependiendo de la forma de negociación que logre el inversionista.²⁴

En fin el precio del suelo aumenta por la poca oferta o escasez que se tiene de terrenos bien ubicados que cuenten con todos los servicios, además porque el propietario los retiene hasta lograr una mejor renta, de tal manera se podría decir que “[...] el precio del suelo no es más que una expresión capitalizada de la renta del suelo” (Morales 2007: 2).

3.3.1 Escasez del suelo

La escasez del suelo puede entenderse desde varias ópticas, una de ellas es la escasez física de la tierra es decir cuando no existe suelo adecuadamente ubicado o dicho de otra manera, cuando ese suelo no cuenta con servicios y equipamientos.

Puede ocurrir también una escasez jurídica cuando las normas prohíben la venta o limitan el uso de determinada tierra bien ubicada.

La más conocida es la escasez económica que se origina cuando el dueño de la tierra no quiere vender, a pesar de que esté bien ubicado su terreno y que no exista una norma que le impida hacerlo, esto se da porque “[...] al propietario le conviene retener el terreno en espera de un mayor y mejor uso futuro que le pague un precio mayor” (Morales 2007: 8).

3.3.2 Precio del suelo y zonificación

Uno de los componentes de la planificación urbana es la zonificación de los usos y densidades del suelo que pueden influir tanto en la reducción de precio como en el aumento del mismo, a decir de Morales, se produce el primer caso cuando “[...] el uso autorizado es de una jerarquía menor a otro uso (en

²⁴ Entrevista realizada a Ing. Víctor Hugo Revelo, constructor edificio Luxor, ubicado sector La carolina

términos de aptitud de pago) que también se demanda en el mercado [...] “, cosa contraria sucede con la eliminación de la zonificación ya que el precio sube debido al mejor uso con respecto al anterior (2007: 10).

Este fenómeno es el que se está produciendo al momento en el área de influencia del Parque Bicentenario, zona que por muchos años permaneció represada, desde el punto de vista inmobiliario, ya que sólo se permitía construir edificaciones con un máximo de 4 pisos, además el área de los terrenos es muy fraccionada con un promedio de lotes de 300 m², con la nueva normativa de usos y densidades se pretende realizar la unificación parcelaria para alcanzar lotes de hasta 10.000 m² y edificaciones de hasta 30 pisos, con la consabida subida de precio del suelo en este sector.²⁵

Por lo tanto cabe indicar que tanto las intervenciones públicas como la eliminación de regulaciones producen incrementos de precio en el suelo e incluso escasez ya que los propietarios retienen los predios a la espera de una mayor renta.

3.4 Renta del Suelo

La renta del suelo fue concebida en el ámbito agrícola cuando el productor pagaba al propietario de la tierra por utilizarla en sus sembríos, en caso de querer comprarla, su precio era calculado contemplando una cantidad tal que le permita obtener la misma renta actual. En el sector urbano, por lo general la renta futura de un terreno será superior a la actual por lo que el propietario la capitalizará en el precio de venta, es decir, “[...] la renta que determinará el precio no será la del uso actual sino la del uso potencial [...]” que se dará en el futuro, por lo que el precio del suelo viene a ser “[...] una expresión capitalizada de la renta del suelo” (Morales 2007: 2).

Estas rentas, generadas a través de la intervención de los gobiernos locales, se las conocen como “plusvalías” mismas que son apropiadas por los dueños de los terrenos y que la ciudad logra recuperar una parte mediante el cobro de impuestos o tasas creadas para el efecto.

²⁵ Entrevista realizada al Arq. Fernando Carrión, experto urbanista y docente de la Flacso

Esto se evidenciará en los terrenos del área de influencia del AAQ, debido al uso y cambio de la normativa, el propietario exigirá una renta superior a la actual debido al uso potencial que se tiene proyectado en estos predios, específicamente aquí se construirán edificaciones de hasta 30 pisos por lo que el propietario venderá su terreno dependiendo del uso o metros que le permitan construir en el futuro.

3.4.1 Las modalidades de la renta del Suelo

Morales presenta tres modalidades de renta de suelo, la primera la explica como una modalidad de renta diferencial donde se aplican la diferencia de costos de producción y transporte; considera a la intensidad de capital invertido como una variable de esta renta ya que incrementa la productividad y genera una ganancia mayor. Otra modalidad es la renta monopólica en la cual el propietario obtiene ganancias adicionales por su terreno que es muy demandado; y, una tercera es la renta absoluta que la define como “[...] la cantidad de dinero que exigen todos y cada uno de los propietario por el hecho de serlo, lo que permite al propietario del terreno con las peores condiciones exigir al menos esa cantidad [...]” (2007: 3).

A mi criterio, se aplicaran las tres modalidades de renta en la zona de influencia del AAQ: la primera la aplicarán los inversionistas cuando al construir las nuevas edificaciones en altura, la segunda los propietarios de lotes pequeños, y la tercera se dará debido a la obligatoriedad de realizar la unificación parcelaria para poder construir grandes edificios dentro de los polígonos establecidos.

3.5 Plusvalía

Se conoce como plusvalía al incremento del valor del suelo ocasionado por la intervención de la comunidad, está estrechamente relacionada al cambio social y urbano, así como también a los planes de desarrollo territorial.

Los municipios han creado herramientas para recuperar estos incrementos y usarlos en el desarrollo urbano. Estas herramientas tienen como objeto

recuperar la plusvalía, a través de impuestos, tasas o tarifas, para redistribuirla entre los sectores más pobres y mejorar el acceso a suelo urbano.

Según Azuela se debe “[...] repensar la tributación de la tierra urbana [...]” innovando métodos y utilizando instrumentos fiscales alternativos, esto con el objeto de reorientar el actual desarrollo de las ciudades y disciplinar el funcionamiento del mercado de tierra urbana “[...] no sólo para captar fondos sino también para hacer una distribución equitativa de los costos y beneficios [...]” (2007: 7).

En América Latina, a pesar de los obstáculos y la resistencia política, existe un creciente interés en el tema y en las condiciones que justificarían su utilización. Al respecto existen argumentos a favor y en contra de la participación de plusvalías que textualmente Barco y Smolka los plantean de la siguiente forma (2000: 224):

A favor:

- Reduce la corrupción en tanto que expone los beneficios que en el pasado solían negociarse “debajo de la mesa”;
- Reduce la especulación;
- Genera ingresos públicos que son designados para fines redistributivos;
- Reduce las distorsiones en la distribución de los incrementos en el valor del suelo urbano;
- Contribuye a un mejor entendimiento de la cultura fiscal, por lo que mejora la recaudación de otros avalúos e impuestos.

En contra:

- Introduce más burocracia en la ejecución de planes maestros y en el proceso de desarrollos de licencias del ambiente construido;
- Legaliza la apropiación privada de los incrementos en el valor del suelo, puesto que el propietario se queda con aproximadamente un 50 a 70 % de las plusvalías;
- Genera altos costos administrativos relativos a las entradas que genera

3.5.1 Plusvalías en Latinoamérica

Los gobiernos locales implementan una serie de políticas fiscales para captar el incremento del valor del suelo y utilizarlo para beneficio de la comunidad, a los incrementos en el precio del suelo derivados de obras públicas realizadas por parte del gobierno, se los conoce como “plusvalías inmobiliarias”.

En Latinoamérica se tiene conocimiento que el debate por este tema, empezó en el siglo XX, específicamente en Sao Paulo con el problema de pavimentación de sus calles, en Colombia por factores relacionados al financiamiento externo para realizar obras públicas, en Chile en los años treinta, el presidente de ese entonces propuso una ley para crear el impuesto de plusvalías, luego en los años sesenta, en Venezuela, mediante la propuesta conocida como informe Lander, se sugirió “que el suelo y los incrementos de su valor debían ser la fuente principal de financiamiento para los proyectos de desarrollo urbano” (Smolka y Furtado 2001: 236).

La forma de recuperación de plusvalías es a través de las contribuciones impuestas a los dueños del suelo que se benefician de las obras públicas, en casi todos los países de América Latina existen normas que facultan al sector público a recuperar los incrementos en el valor del suelo por efectos de la inversión pública.

Por ejemplo en Colombia, a través de la Ley de Desarrollo Territorial de 1977, conocida como 388, se autoriza la recuperación de plusvalías que se producen mediante las siguientes acciones: a) la incorporación del suelo rural a urbano o suburbano, b) cambio de uso del suelo a uno más rentable, y, c) mayor aprovechamiento del suelo por la edificación en altura.

En Uruguay, en junio del 2008, se aprobó la Ley 18.308 que regula las plusvalías a nivel nacional.

Venezuela, Bolivia y Paraguay cuentan con legislaciones que regulan la recuperación de plusvalías, América Central y la República Dominicana, según Smolka

[...] tienen regímenes liberales de desarrollo urbano”, mientras que Chile, México, Perú y Argentina, “todavía están teniendo problemas para introducir

legislación nacional más explícita sobre la recuperación de plusvalías, además de imponer contribuciones de valorización (2012: 12)

En Ecuador, en la Constitución de la República, específicamente en su artículo 264 numeral 1, se faculta a los gobiernos locales para:

[...] 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 [...].

Por lo que en 2010 se creó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización llamado COOTAD, que en su literal x) del artículo 57 y el literal v) del artículo 87 establece que es atribución del Concejo Municipal y Metropolitano de Quito: “Regular y controlar, mediante la normativa cantonal correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón y del distrito metropolitano de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra”.

3.5.2 Factores para cobro de plusvalías en Latino América

Para Smolka y Furtado la recuperación de plusvalías en América Latina (AL) se percibe como una iniciativa importante de las políticas públicas urbanas ya que están vinculadas a varios factores presentes en la región, como son:

- a) El proceso de descentralización administrativa y fiscal exige autonomía para encontrar nuevas formas de obtener fondos públicos para financiar el proceso de urbanización, que exige la incorporación de recursos locales a través de las demandas socio-políticas y participación ciudadana.
- b) La redefinición de las funciones del Estado han dado lugar a que las intervenciones públicas sean más flexibles y que las alianzas público-privadas junto con las regulaciones de uso de suelo urbano, sean más directas, impulsando además al mercado inmobiliario en el manejo de áreas públicas.
- c) La universalización instaurada en los planes de gobierno sobre el cobro al usuario y la recuperación de los costos que ocasiona la inversión pública (2001: 236).

3.5.3 Recuperación de Plusvalías urbanas

Sin duda alguna la recuperación de plusvalías ha generado un amplio debate a nivel mundial, preocupaciones que abarcan las herramientas y los marcos legales respecto a los derechos, incrementos de valores o gravámenes impuestos sobre los inmuebles, entre otros.

Para María Mercedes Maldonado la recuperación de plusvalías es el “proceso por el cual el sector público obtiene la totalidad o una porción de los incrementos del valor del suelo atribuibles a los “esfuerzos de la comunidad” más que a las acciones de los propietarios”. Además indica que la recuperación de estos aumentos del valor de la tierra, se la realiza a través de ingresos públicos generados en forma de “impuestos, contribuciones, exacciones y otros mecanismos fiscales, o mediante su inversión en mejoras locales para beneficio de toda la comunidad” (2003: 198).

Mientras que para Fernanda Furtado “la idea de la recuperación de plusvalías se aplica a cualquier gravamen o herramienta de planificación que tenga como finalidad distribuir los aumentos en el valor del suelo”, en Latinoamérica, se la conoce como contribución de mejoras y busca recuperar un porcentaje de la nueva valorización del suelo producida por las inversiones públicas al dotar de servicios e infraestructuras a dicho suelo y, poder cubrir los costos que estas obras generan. Sin embargo no tiene un sentido de equidad ya que no regresa a la comunidad sino que es una forma de recuperar costos y obtener ingresos públicos para financiar proyectos urbanos. “A final de cuentas la meta principal de dichos instrumentos ha sido aumentar el ingreso público, sin importar si tiene o no como fundamento un principio distributivo” (2000: 230), convirtiéndose más bien en “un mecanismo antisocial que sólo agranda el abismo ya existente entre ricos y pobres” (2000: 235).

A pesar de que el valor recuperado por el municipio por este concepto es pequeño comparado con los beneficios que el propietario se queda, existe resistencia a su implementación, como ejemplo podemos citar el debate producido con el cambio de norma que se implementó en Ecuador en 2010 cuando en el reglamento del Código Orgánico de Organización Territorial

(COOTAD), se facultó a los Municipios a cobrar una tasa de hasta el 10% por concepto de plusvalía:

El gremio de los constructores, a través de uno de sus integrantes, Eduardo Castro, de Ecoconstructores, considera que lo que hay que definir es el concepto de plusvalía. 'Es la diferencia entre el valor que adquirió el inmueble y el valor que lo vendió. Pero, lo que hacemos los constructores es producir viviendas, no comprarlas. Por lo tanto, la venta no genera plusvalía y, por obvias razones, no debiera cobrarse el impuesto. De hecho, por producir ya pagamos Impuesto a la Renta al Fisco'. Por otro lado Hérmel Flores, presidente de la Cámara de la Construcción de Quito, reitera que a los constructores no se les debe cobrar el impuesto por la primera venta. 'No son actividades similares. La una es producción y la otra es comercialización. Ahí no existe plusvalía'. Pero, por otro lado, hay una crítica a los constructores y agentes inmobiliarios. Para Jorge Carvajal, de Quito Vivienda, es justo que mientras haya un beneficio se genere un impuesto. 'No les afecta en nada el cobro del impuesto, porque se está ejecutando sobre sus ganancias, no sobre el valor del bien. Por eso, no tiene sentido que ese costo se pretenda trasladar al cliente'. Carvajal, no obstante, justifica el cobro en que los constructores hacen acuerdos de construcción de las viviendas. 'El constructor le dice al cliente que la casa vale US\$30.000. Sus costos e impuestos pagados ascienden a US\$ 25.000. Entonces, sí tiene una utilidad de US\$ 5.000 y sobre ella debe pagar el 10%.²⁶

3.5.4 Recuperación vs distribución de plusvalías

Existe un vínculo entre recuperación y distribución de plusvalías en la medida en que los instrumentos y políticas que se crean para la recuperación de plusvalías tienen como objetivo disminuir la desigualdad socioespacial de las ciudades, "[...] reducción que sólo puede alcanzarse mediante acciones decididas que transformen sustancialmente el patrón actual de distribución del valor del suelo" (Maldonado 2003: 200).

Sin embargo, existen contradicciones entre el uso de los instrumentos de recuperación de plusvalías, cuya función es la de recaudar ingresos, y la meta de redistribución que es necesaria colocarla dentro de estos instrumentos, al

²⁶ <http://www.ecuadorinvierte.com/bolsa-de-quito/el-impuesto-a-la-plusvalia-se-define-hoy>, 03 diciembre 2010, visto el 15 de abril, 01:27 horas

respecto Furtado identifica “tres acciones urbanísticas o decisiones públicas no autónomas con el principio distributivo de la recuperación de plusvalías: una acción urbanística original (regulación, inversión, etc.) que produzca incrementos en el valor del suelo; una segunda acción para recuperar (parcialmente) este valor; y una tercera acción relacionada con el destino o uso de los recursos obtenidos”, estas acciones están ligadas a dos preguntas fundamentales dentro de las decisiones públicas: “¿Cómo se asignan las obras públicas en el espacio? y ¿Cómo se distribuyen los ingresos ordinarios?” (2000: 231).

A pesar de que los temas de recuperación y distribución de plusvalías siguen en debate, no se puede negar la influencia en el desarrollo armónico de las urbes que bajo el principio de equidad ayudan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes eliminando la exclusión y marginalidad.

3.5.5 Cobro de plusvalías a los pobres

No existe un consenso respecto a este tema, existen algunos argumentos que están a favor y otros en contra, Smolka y Furtado analizan que si hay propietarios con mayor poder adquisitivo, se benefician de los incrementos del valor de su propiedad por las obras públicas, entonces “[...] ¿por qué los menos privilegiados deben pagar ahora por los servicios que necesitan y merecen?”, además son los mismos pobres que generan obras para poder acceder a los servicios básicos, muchas veces sin la intervención pública (2003: 244).

Un argumento a favor del cobro lo dan Smolka y Furtado cuando argumentan que los menos favorecidos si están dispuestos a pagar por los servicios básicos recibidos ya que al hacerlo, pueden tener la opción exigir respuestas, además “[...] el costo de no tener acceso a éstos es mayor que el costo de tenerlos” (2003: 46).

3.5.6 Equidad socio espacial respecto a la redistribución de plusvalías

Las políticas que se tomen respecto a la generación de plusvalías deben contener normas sobre uso y desarrollo del suelo donde se incluya una

dimensión socio espacial que ayudará a mejorar la distribución de las plusvalías, equilibrando las diferencias que existen entre las zonas pudientes y las pobres. De allí que en las políticas de redistribución de plusvalías se presenta la particularidad que “[...] la generación de incrementos en el valor del suelo y el destino de los fondos correspondientes se concentran en áreas socioeconómicas diferentes de la ciudad” (Furtado 2000: 233).

Según Furtado existen tres opciones para redistribuir las plusvalías, la primera consistente en aplicar el principio de equidad al redistribuirlas “[...] desde áreas ricas hacia las demás [...]”, la segunda consistente en lograr una mejor distribución del suelo mediante “[...] la redistribución desde todas las áreas hacia las más pobres [...]”, y, una tercera conocida como “políticas de Robin Hood” que consiste en redistribuir los valores de las plusvalías de los sectores adinerados a los menos favorecidos (Furtado 2000: 233).

A la luz de lo expuesto se puede decir que las políticas urbanas deben ser orientadas a eliminar la inequidad socio espacial de las ciudades mediante la modificación de normas y reglamentos que afectan la redistribución de la recuperación de plusvalías.

3.6 Mercados de suelo latinoamericano

El mercado de suelo en América Latina se caracteriza por ser informal, irregular e ilegal en cuanto se refiere a su acceso y ocupación, lo cual ha provocado que emerjan asentamientos con estas características en casi todas las ciudades de la región. Existen dos razones válidas y opuestas para la creación de estos mercados informales, la primera se la atribuye a la exagerada regulación del mercado y la segunda se debe a la tolerancia de las autoridades al no cumplimiento de las normas de regulación.

Además, en Latinoamérica existe escasez de suelo urbanizado cuyo precio se ha visto afectado por los problemas inflacionarios, la globalización y las reformas legales, por ejemplo en México se ha dado paso a la privatización de tierras comunales, mientras que en Brasil no se realizan las reformas de tierras que perjudica a los más pobres. En Argentina se facilita las inversiones inmobiliarias extranjeras en suelo de propiedad del Estado, en Chile existe una

liberalización del mercado de tierra que ha provocado una subida en el precio del suelo y por ende ha dificultado aún más el acceso de los desposeídos.

En Ecuador y Venezuela, según Smolka, se presume que los mercados inmobiliarios están en auge debido “[...] a la facilidad para el lavado de dinero proveniente de Colombia, país vecino donde la regulación es más estricta” (1996: 21).

3.6.1 Mercados inmobiliarios

Los mercados inmobiliarios son regulados a través de las políticas públicas y privadas, así por ejemplo el gobierno local actúa mediante la tributación de impuestos y la planificación, mientras las entidades financieras lo hacen a través de los créditos hipotecarios.

Estos mercados son influenciados por las fuerzas económicas, políticas y sociales muy poderosas que hacen que su regulación sea encaminada hacia sus intereses, por lo que son tremendamente injustos ya que fomentan la segregación y exclusión de los más necesitados.

3.6.2 Mercado de suelo y Leyes

El mercado de suelo opera dentro de un marco legal cuya aplicación rige la propiedad del suelo, pero a veces esta normativa no satisface a toda la población por lo que surgen reglas paralelas que son las que rigen el llamado mercado informal, sin embargo a decir de Morales estos dos mercados están vinculados entre sí al coincidir en las características del suelo que se las considera comunes para ambos, como son “ [...]la irreproductibilidad, la elasticidad, la indestructibilidad, la naturaleza residual de la renta del suelo, su capitalización en un precio, la lógica del máximo y mejor uso [...]” (2007: 4).

3.6.3 Mercados de suelo y pobreza

Los sectores pobres carecen de acceso al suelo urbanizado y se ven obligados a vivir en la periferia de las ciudades, lejos de la tierra que es apreciada por los mercados inmobiliarios, formales o informales, estos a su vez tienen poca

regulación por lo que el Municipio debe intervenir como ente regulador facilitando el acceso de los pobres a un precio bajo.

En América Latina el precio del suelo es muy alto considerando los ingresos medios de una familia y comparándolos con los ingresos de las familias en Estados Unidos por ejemplo, el precio que pagan allá por metro cuadrado, es todavía menor que el que se ofrece en Sud América, en consecuencia los pobres no pueden acceder a suelo formal.

A más del alto precio del suelo también existe una excesiva normativa, como por ejemplo las implementadas para sectores exclusivos, y, en otros casos hay muy poca reglamentación como es en el área de la correduría de bienes donde cada persona cobra el porcentaje que quiere por su servicio.

En fin con los índices de pobreza, bajos ingresos por familia, altos precios por metro cuadrado, sin tener acceso a financiamiento y la incapacidad de los mercados de suelo de ofrecer tierra urbanizada, los pobres se ven obligados a concentrarse en lugares sin servicios, sin infraestructura engrosando las filas de la informalidad y la segregación espacial.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el PMOT y la ordenanza 3535, en el Nuevo Desarrollo y Redesarrollo planteado para el área de influencia del AAQ, dentro de las obligaciones urbanísticas, se contempla un mínimo del 20% de la oferta de vivienda que deberá ser calificada como de interés social.²⁷

3.6.4 Mercados informales de suelo urbano

Los mercados informales de suelo se caracterizan por ofrecer tierra sin servicios e infraestructura urbana, con títulos ilegales, fomentando la exclusión social al producir asentamientos humanos en determinados sitios donde se concentran los pobres de las ciudades que no pueden acceder a créditos y tampoco cuentan con liquidez para comprar suelo urbano que generalmente se lo vende a precios altos.

Este suelo que ofertan los mercados informales, inicialmente parecería ser a bajo costo, por lo que la gente con bajos ingresos lo pueden comprar, pero a

²⁷ ORDM 0352: Plan Especial Bicentenario-Parque de la Ciudad

futuro les resulta más caro ya que deben pagar por obras y servicios de urbanización, toda la plusvalía se la llevan los vendedores informales.

3.7 Segregación

Según el Diccionario de la Lengua Española, Segregación es un término que viene del latín *segregatio*, que significa acción de segregar, separar, marginar o apartar de algo o de alguien, puede darse por motivos sociales, económicos, políticos, religiosos, culturales o étnicos, en contra de grupos minoritarios o también por la imposición de un grupo minoritario contra la mayoría de personas.

Pueden existir diferentes formas de segregación, como la funcional en las ciudades que se caracteriza por la concentración de funciones y usos en determinados sectores de la ciudad, la segregación también puede ser residencial, donde los habitantes voluntariamente viven en barrios amurallados que les dan derecho a disfrutar de sus instalaciones mismas que están prohibidas para el resto de personas, un ejemplo de segregación lo constituye los guetos que reúnen a personas de la misma raza o religión como sucede en los EUA donde hay barrios de latinos, negros, chinos, etcétera, de la segregación racial y religiosa se pasa a la segregación socio-económica que implica la concentración en un espacio, de grupos sociales que convergen en ingresos, cultura, etcétera.

Los inmigrantes que llegan a los Estados Unidos, particularmente los indocumentados, tienden a asentarse en enclaves urbanos, pero su estatus ilegal trasciende más allá de tales asentamientos. Tienen acceso limitado al mercado laboral y al crédito, lo que a su vez les restringe la movilidad y afianza la segregación espacial existente (Greenstein et al. 2000: 332).

Figura N° 10: El Barrio Chino de Manhattan.



Fuente: <http://www.lagranepoca.com>

En las ciudades Latinoamericanas tiene su origen en el urbanismo novohispano en la cual se concebía a la ciudad para españoles y criollos, mientras que los arrabales eran para los indígenas, produciéndose así una segregación socio espacial que consiste en la separación física de los grupos sociales dependiendo de los lugares que ocupan en la urbe. En resumen “[...] la segregación sugiere una separación de la mezcla social en dirección de una homogeneidad social en un espacio”.²⁹

3.7.1 El Estado y la segregación socio espacial

El Estado es el principal gestor de la segregación socio espacial debido a que realiza una desigual repartición de equipamientos e infraestructura urbana que incide en la vida de los sectores menos favorecidos, limitando así sus posibilidades de salir de su situación de pobreza, además que la ubicación donde ellos residen “[...] no es una elección sino una de las escasísimas posibilidades que tienen los sectores pobres” (Reese 2007: 263).

Es el Estado quien se encarga de la provisión de servicios públicos y urbanos como agua, alcantarillado, accesos a salud, educación y transporte, es él quien, a través de las políticas urbanas aplicadas, ocasiona que se creen sitios

²⁸ El barrio chino de Manhattan es una de las comunidades chinas más grandes en la costa este

²⁹ Seminario internacional dictado por Dr. Víctor Delgadillo durante el ciclo de cursos de capacitación especializada en Política Urbana, participé como estudiante del IAEN, 28 y 29 de septiembre 2012.

muy selectos debido a las dotaciones que imparte de manera muy desigual, permitiendo el apareamiento de barrios amurallados que a más de gozar de todos los beneficios de infraestructura, también satisfacen la necesidad de seguridad a través de sus propios medios ya que pueden contratar seguridad privada durante las 24 horas del día.

Figura N° 11: Favela Morumbi en Sao Paulo



Fuente:<http://letsbehumanbeings.typepad.com/.a/6a00d83454b21e69e20148c761fa6d970c-popup>.

3.7.2 Segregación urbana

La segregación espacial urbana se produce de diferentes maneras, y a decir de Greenstein y otros autores, “[...] tiene significados y consecuencias diferentes según la forma y estructura específicas de la metrópoli, como también según el contexto cultural e histórico” (2000: 329), así en Latino América se la mira desde la óptica de los problemas socioeconómicos, mientras que en los EUA desde las diferencias raciales, en el primer caso las élites se ubican en un área determinada de la urbe, mientras que en el segundo, se concentran en barrios residenciales en toda la ciudad y son los menos favorecidos los que tienden a ser segregados hacia otros sectores menos favorecidos.

Las desigualdades sociales conllevan a desigualdades geográficas o espaciales y ambas ocasionan la segregación urbana, que se evidencian en los tipos de viviendas de sus residentes. Este proceso de segregación social urbano se debe a dos causas fundamentales: las estructurales o forzadas, que están dadas por el aumento de la pobreza, desigualdad social, violencia, inseguridad, mercados de suelo y vivienda, políticas urbanas, exclusión social, represión, desempleo, entre otras, y, las causas voluntarias de interés colectivo como la identidad cultural, solidaridad o supervivencia, distinción de clase, cuestiones simbólicas, formas de vida, subculturas urbanas, modas, copia de estilos y formas de vida urbana del primer mundo conocidas como *gentrificación* y todas aquellas relativas a los actores sociales quienes voluntariamente deciden *autosegregarse* en barrios cerrados.³⁰

El apareamiento de los barrios o urbanizaciones cerradas, es un fenómeno urbano causado por la desigualdad social, inseguridad y violencia de las ciudades, se forman con el afán de conseguir un mejor estilo de vida ya que estos emprendimientos son concebidos para familias con ingresos medios y altos.

La segregación es diferente en cada urbe, sin embargo no se puede negar que produce efectos positivos y negativos en sus habitantes, en el primer caso ayuda a fortalecer las identidades socio-culturales de las ciudades ya que refuerzan los lazos sociales, aumentan el sentido de pertenencia a un grupo, fortalecen la cultura de respeto y tolerancia, fomenta el prestigio de los barrios debido a los negocios inmobiliarios, entre otros; en el segundo las consecuencias son más evidentes en cuanto a las divisiones y aislamiento sociales, espaciales y económicos ya que producen estigmatización de barrios y discriminación de los pobres que son recluidos en los peores sitios de las ciudades a través de la exclusión y desintegración social, de recursos, de servicios, de infraestructura y de oportunidades laborales.

Estas formas de segregación tienen como consecuencia una desigual calidad de vida de las élites comparada con los pobres que habitan sectores

³⁰ Seminario internacional dictado por Dr. Víctor Delgadillo durante el ciclo de cursos de capacitación especializada en Política Urbana, participé como estudiante del IAEN, 28 y 29 de septiembre 2012.

informales, generalmente invadidos, lejos del casco urbano, sin servicios básicos o de transporte, sin infraestructura, o si la hay es de muy baja calidad, que se evidencia por ejemplo con escuelas deficientes que limitan las oportunidades de surgir de sus habitantes.

3.7.3 Segregación socio espacial en el uso de suelo

Mundialmente, la mayor parte de la población vive en ciudades debido a que la gente emigra hacia ellas en busca de mejor vida, pero muchas veces se ve inmersa en la pobreza derivada de procesos económicos y una política neoliberal que han profundizado la segregación socioespacial en las ciudades.

La segregación socioespacial se refiere a la disgregación de grupos sociales y su desigual distribución en el espacio de las urbes, situación que provoca cierta homogeneidad en los sectores donde estos se alojan. Eduardo Reese la asocia a factores “[...] raciales, étnicos o religiosos, pero principalmente presenta una fuerte correlación con el nivel de ingresos de la población (2007: 263).

Un ejemplo clarísimo de segregación socioespacial es el señalado por Calder y Greenstein, “[...] durante el régimen británico en Palestina, el gobierno militar forzó a los palestinos árabes a vivir en un solo sector de la ciudad de Lod, lo que facilitó la transformación de esta ciudad antiguamente árabe en lo que hoy en día se conoce oficialmente como Israel” (2001: 327).

En América Latina coexiste la dicotomía formada por áreas habitadas por una clase económicamente pudiente al lado de asentamientos muy pobres formados por personas de bajos recursos económicos, el apareamiento de esta forma de uso de suelo, que compete “[...] en la ocupación del espacio periurbano” (Reese 2007: 263), según Smolka y Mullahy, puede atribuirse a diferentes factores como:

[...] `expulsiones blancas` a través de mecanismos de mercado; políticas de exclusión más sutiles escondidas dentro de normativas jurídicas y administrativas (p. ej., normas urbanísticas, reglamentos y requisitos de crédito); o los desalojos forzosos de los que han sido víctimas los pobres de prácticamente todas las ciudades latinoamericanas [...] (2000: 27).

En los últimos años también se ha producido una segregación espacial, cuando voluntariamente los individuos buscan vivir en urbanizaciones cerradas, ya sea por seguridad o tal vez por un estatus social. La figura N° 03 muestra una Favela en Sao Paulo, en la que se puede apreciar la desigualdad en construcciones para personas de altos ingresos que surgen al lado de las de pocos recursos, existe una aproximación de ricos con pobres y a la vez un distanciamiento mediante rejas y guardias, se evidencia la segregación de usos y accesos que marcan las desigualdades socioespaciales de sus habitantes, lo que me lleva a concluir que las diferencias sociales se manifiestan en la segregación espacial.

Figura N° 12: Favela Paraisópolis - Morumbi



Fuente: <http://dc373.4shared.com/doc/j5GX-8sg/preview.html>

Actualmente se ha intensificado la construcción de viviendas en “masa”, en algunos casos, subsidiadas por los gobiernos locales, destinadas a personas que cuentan con ingresos estables que les permiten acceder a crédito hipotecario. Estas viviendas son estandarizadas tanto en su construcción como en el aspecto socioeconómico de las personas que las habitan, por lo que coincidimos al afirmar que “[...] la proporción gigantesca de este tipo de desarrollo puede acabar con los asentamientos informales de residentes de

ingresos medianos, y ello aumentaría la segregación social” (Connolly et al. 2003: 56)

La figura N° 13 muestra un desarrollo realizado con la alianza Municipio-Gobierno Nacional, ubicado al norte de Quito, se llama “Ciudad Bicentenario”, ocupa 56 hectáreas que pertenecieron a la hacienda Tajamar. Los terrenos fueron adquiridos por el Municipio de Quito quien entregó suelo urbano planificado para la construcción de 2.450 viviendas para sectores pobres, esto ha permitido regularizar los asentamientos irregulares en el sector.

Figura N° 13: Ciudad Bicentenario en Quito



Fuente: http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/mas_viviendas_se_construiran_en_el_conjunto_habitacional_ciudad_bicentenario--1577

3.8 Suelo y corrupción

Si bien es cierto que los mercados informales ofrecen a los más pobres suelo que en primera instancia pareciera ser de fácil acceso, éste se encuentra ubicado en lugares no adecuados y su precio se convierte en muy alto comparado con los suelos urbanizados.

Existe una gran conexión del mercado informal con las prácticas corruptas de autoridades que manipulan las normas para obtener beneficios personales, e

incluso se podría afirmar que “la corrupción es resultado de la sobrerregulación” (Azuela 2007: 4).

Debido a este galimatías jurídico algunos se inclinan porque no se regule el mercado de suelo, olvidándose que de esto no sólo obtendría un gran beneficio el dueño original del suelo, colocando el precio que a su criterio considere, cobrando por servicios básicos a su antojo, etcétera., si no que obliga a los más desfavorecidos a aceptar las condiciones precarias de vivienda produciendo fragmentación del suelo.

Esto acentúa la necesidad de emitir instrumentos de política urbana que regulen la tenencia de la tierra y su tributación.

3.8.1 Tierra vacante

Se conoce como tierra vacante al “[...] espacio actualmente desocupado situado dentro de los límites urbanos, sin incluir parques, plazas o áreas de protección ecológica destinadas para el uso público”. (Clichevsky 1999: 275). En América Latina, esta tierra por lo general se encuentra ubicada en la periferia y ha sido manejada por los mercados informales produciendo algún tipo de especulación.

La tierra vacante constituye un elemento importante de los mercados de suelo y se relaciona estrechamente con las políticas urbanas de las ciudades, podría dársele diferentes usos para el mejoramiento de las áreas urbanas, reducir la desigualdad social, etc.

Según el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), en el DMQ existen tres clases de suelo: suelo urbano que lo componen el área urbana de la ciudad y las parroquias (38.492 ha); suelo urbanizable que se incorporaría a partir del 2016 (5.692 ha) y suelo no urbanizable (378.855 ha). (PMOT 2011:32).

Cuadro N° 08 : Clasificación del suelo según PGDT vigente

Etapas	Clasificación	Ha	% Área Total
2006 - 2015	Suelo urbano	38.492	9,1
2016 - 2020	Suelo urbanizable	5.692	1,3
Sin Etapa SNU	No urbanizable	378.855	89,6
TOTAL		423.039	100,0

Fuente: PMOT (2011)

En el DMQ al interior de las áreas definidas como urbanas existen 86.448 predios sin construcción que corresponden a 7.932 Has que significan el 21% de las áreas urbanas. De este total de áreas vacantes el 48% corresponden al área de la ciudad central y el 52% se encuentran en las áreas urbanas correspondientes a las parroquias rurales (PMOT 2011:32).

Cuadro N° 09: Área urbana 2010-2015 y superficie sin construcción por unidad

Unidad/área	No. predios	Área urbana 2015 Ha.	Superficie sin construcción Ha.	% respecto a la unidad	% respecto al área sin construcción
TOTAL DMQ	86.448	39.317	7.932	21	100
QUITO URBANO	63.990	21.511	3.834	18	48
SUBURBANO	22.458	17.807	4.257	24	52

Fuente: PMOT 2011

3.9 Regularización del Suelo

La regularización del suelo tiene lugar cuando existen predios que han sido ocupados en forma irregular, a través del mercado informal de suelos, por lo que con ella se busca otorgar títulos de propiedad que servirían para colocar este suelo en el mercado o a su vez para acceder a un crédito.

Sin embargo la regularización del suelo no es la solución para erradicar la reproducción de la pobreza en las ciudades, no basta con entregar títulos de propiedad sino que hay que dotar de servicios e infraestructura a estos sitios estableciendo la forma de recuperar y distribuir los beneficios por la intervención pública. El único beneficiado al implementar esta política es el lotizador, debido a que se incrementan los precios del suelo con pésima calidad y lo que es peor se institucionaliza el mercado informal ya que “[...] no lo combaten sólo lo amplían y lo vuelven legal [...]” (Morales 2007: 11), pero tampoco se la puede eliminar, ya que se daría paso a lo que indica Azuela

[...] un mercado sin regulación convierte al propietario original de la tierra en amo y señor del proceso de urbanización, obliga a los compradores a aceptar las condiciones de vida a veces inhumanas y produce un espacio urbano socialmente fragmentado, riesgoso desde el punto de vista ambiental y en el que las operaciones de mejoramiento urbano se encarecen innecesariamente. (2007: 5).

A la luz de lo indicado y debido a los altos costos de urbanización que se requiere, los gobiernos locales, a través de sus políticas urbanas, optan por frenar la expansión de la periferia y dar prioridad a la densificación de las zonas urbanizadas.

3.9.1 Regulación del suelo en América Latina

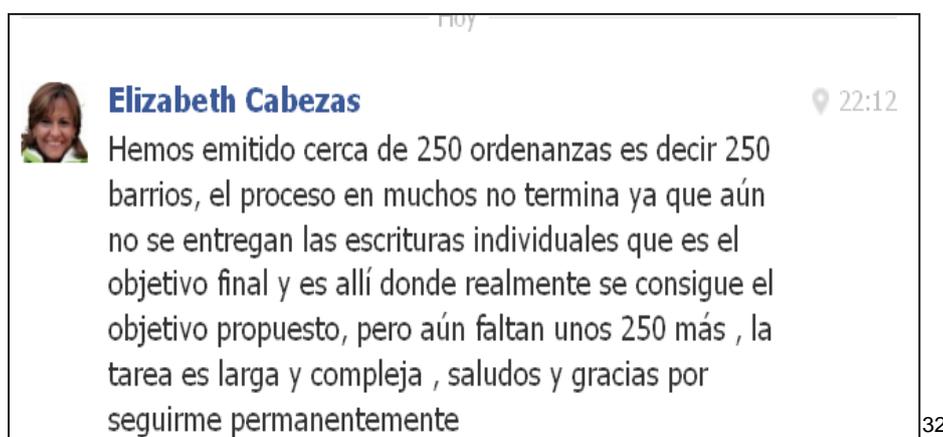
Las ciudades de América Latina tienen cerca del 70% de tierras ocupadas de forma irregular mediante asentamientos ilegales y muchas de ellas clandestinas conocidos como tugurios, precarios, villas miseria, etc., que han tomado diferentes nombres de acuerdo al país donde se encuentran por ejemplo en Ecuador se las conoce como barrios periféricos (Pisullí, Roldós, Atucucho, etc. en Quito, Guasmos y otros en Guayquil), en Brasil son conocidos como favelas, en Perú como pueblos jóvenes, en Argentina como villas miseria.

En México, [...] al menos del 60% de la población urbana vive en áreas desarrolladas por la ocupación ilegal de la tierra” sin embargo les han proporcionado servicios e infraestructura y cuentan con el apoyo de programas

de política de regulación que fomentan la vivienda autoconstruida y autofinanciada (Connolly et al. 2003: 55).

En Quito, existen 508 barrios irregulares de los cuales “se ha avanzado en la regularización de 253 y 10 están en proceso de trámite, según cifras de la Unidad Regula ‘Tu Barrio’. Para 2013 se aspira legalizar a 100 más y en 2014 se normalizará la situación de otras 100. Estos sitios tienen una historia de 30 a 40 años, y a decir de Elizabeth Cabezas, presidenta de la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, “ [...] esto no justifica la posesión en sitios que no cuentan con servicios ni con infraestructura básica”, a pesar de ello defiende la gestión del Municipio al legalizar estos asentamientos que han beneficiado a “25 mil 805 familias” y asegura que el gobierno local está reforzando los controles para evitar que hayan nuevos asentamientos o invasiones .³¹

El día sábado 04 de mayo de 2013, se procedió con la regularización del barrio número 250, al respecto nos comenta la presidenta de la Comisión de Suelo y ordenamiento Territorial del Municipio de Quito:



32

Coincido con el argumento de Smolka e Iracheta cuando expresan que la regularización es una “política nociva” que debe terminarse o reorientarse para poder ofrecer tierra a los necesitados ya que no han resuelto su problema de acceso y más bien fomenta la “industria de la irregularidad” (1999: 218).

3.9.2 Regulación del suelo urbano y los GPU

³¹ Diario La Hora, www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101507584. Acceso: 16 de mayo 2013

³² Una de las conversaciones mantenidas con la Concejala en <https://www.facebook.com/messages/100000920087390> (22:12 horas 2013-05-06)

Los GPU se desarrollan dentro de un marco de regulación de suelo muy general y sobre todo con normas muy rígidas dispares a los constantes cambios de las ciudades, que no permiten el cumplimiento de los objetivos impuestos durante su planificación, para evitar este problema se tiende a crear acciones específicas para su ejecución que por lo general no se conectan con la regulación vigente para el resto de la urbe, generando así segregación y exclusión urbana.

Mario Lungo indica que la planificación estratégica no ha dado una respuesta acertada a este problema debido a que “[...] opera en un contexto donde se tienden a desregularizar los procesos urbanos y a privatizar la gestión del desarrollo de la ciudad (2011: 116), dentro de lo cual plantea dos condiciones ideales que permitirían su gestión: “[...] la existencia de un marco regulatorio moderno, flexible, con una vocación integral que trascienda los límites territoriales de la ciudad”, y, “[...] la inversión pública con componentes estratégicos para estos proyectos” (2011: 117).

Los GPU por lo general son públicos y requieren del componente suelo, además de la inversión del Estado a través de asociaciones público-privadas, pero ellas deben ser manejadas a través de una debida planificación enmarcada en la política urbana implementada para el desarrollo de las urbes, tema que lo explicaré en el siguiente capítulo.

Capítulo IV

Planificación y Política urbana

4.1 Gestión urbana

La gestión urbana se maneja a través de iniciativas, instrumentos o formas que ayudan a implementar leyes relacionadas con el uso y ocupación del suelo las que conllevan a la realización de la planificación urbana, ésta se la realiza a mediano y largo plazo mientras que la gestión se la realiza a diario.

La gestión urbana implica la toma de decisiones a corto plazo, debe ser encaminada a cumplir los diferentes escenarios de la planificación donde están diseñadas las estrategias necesarias para la confluencia de los diferentes grupos sociales que trabajan por objetivos comunes, por lo tanto, “[...] toda gestión municipal debe estar orientada a construir identidades y buscar la legitimidad, definir una imagen que la identifique y resolver problemas sociales y urbanos” (Carrión 1992: 24).

4.2 Planificación urbana

La planificación urbana se refleja en los planes que son instrumentos técnicos y normativos que se relacionan con el uso, transformación o conservación del suelo. Las dimensiones instrumentales están dadas por las ordenanzas que emite el Municipio o gobierno local de un área urbana y que son de obligado cumplimiento.

La planificación urbana a más de ocuparse del ordenamiento territorial, diseño administración y mantenimiento de la ciudad, también contribuye en la reestructuración socio-económica de la urbe pudiéndose convertir en una herramienta de desarrollo urbano que mejore las condiciones multidimensionales de una ciudad.

En la planificación intervienen diferentes actores que la hacen dinámica, creativa y está en constante transformación durante el proceso de construcción

de ciudad, pero además “la planificación es un trabajo social, una relación social y una modalidad de socialización en la que están inmersos múltiples actores directos e indirectos” (Carrión 1992: 17). Según el mismo autor Quito cuenta con un proceso sostenido y una historia de planificación que se ha podido mantener gracias a los funcionarios y estructuras propias del municipio.

En Quito se ha avanzado en este sentido al promulgar planes que son aplicables a largo plazo como podremos constatar en el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT), que es el instrumento de planificación del desarrollo del DMQ, proyectado al año 2022, cuyo objetivo principal es “ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones del Plan Metropolitano de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales”.³³

4.2.1 Planificación estratégica y los GPU

Según Mario Lungo, en la década de 1990, la introducción de la planificación estratégica en la gestión de muchas ciudades de América Latina trajo nuevas opciones en referencia al papel del sector público y GPU “Emblemáticamente, lo hecho en la ciudad de Barcelona comenzó a difundirse como un modelo a seguir” (2011: 126). Sin embargo, a decir del autor, la planificación tradicional y la estratégica

[...] han analizado los impactos sociales, económicos, ambientales, culturales y urbanísticos de los grandes proyectos de manera aislada, sin explorar las relaciones y concatenaciones entre ellos, sus consecuencias en el desarrollo de la ciudad y de la región en que se realizan, y sin pensarlos en el largo plazo (Lungo 2011: 131).

Mediante la planificación estratégica se ha estimulado la inversión privada a través de la creación de incentivos económicos y llegando a consensos entre los involucrados, sin embargo una de las principales condiciones es que haya también la inversión pública,

³³ Ordenanza Metropolitana No 171, 30 de diciembre de 2011

“[...] algunos de los principales instrumentos de la planificación estratégica de la ciudad son la identificación, el diseño y la ejecución de operaciones de gran envergadura, alrededor de los cuales se van construyendo consensos y acuerdos entre los principales actores” (Azuela 2007: 7).

4.3 Los Planes

Mario Lungo concibe a los Planes de desarrollo urbano como un instrumento que sirve para que las relaciones de gobernabilidad sean democráticas y participativas, por lo que los define como “[...] un espacio/instrumento para establecer acuerdos entre los distintos actores en torno al desarrollo de la ciudad [...]” siendo el Estado quien facilita acuerdos e implementa la forma y los incentivos para su cumplimiento (2011: 49).

Mientras que para Fernando Carrión los Planes son “[...] un documento en el que se prefiguran los acuerdos alcanzados en el proceso de planificación” (1992: 17).

A la luz de lo expuesto se puede decir que El Plan es un instrumento de la planificación urbana utilizado para el ordenamiento territorial de un municipio, en el caso de Quito nos regimos por el denominado Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano (PMOT) que se lo ha definido como:

[...] el instrumento de la planificación del desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, que tiene por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones del Plan Metropolitano de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales (ORD172 2011: 2).

El PMOT, reemplazó al Plan General de Desarrollo Territorial que se venía manejando hasta ese entonces, este Plan, entró en vigencia el 22 diciembre de 2011, mediante ordenanza municipal número 171, y, se basó en el mandato de la Constitución de la República del Ecuador que en su artículo 264 numeral 1, otorga al Gobierno Autónomo Metropolitano la facultad para formular planes de ordenamiento territorial y regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural. Además se crea dentro del marco jurídico que establece el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

Descentralización (COOTAD) dentro de sus artículos 295, 296 y 300, junto con los artículos 43 y 44 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

4.3.1 Proyecto Urbano

En la década de 1970 surge en Europa la noción de proyecto urbano “asociada a las contradicciones existentes entre los proyectos arquitectónicos de gran dimensión y los planes urbanos, que no se limitaban a los aspectos espaciales” (Lungo 2011: 96). Luego, hacia la década de 1980, se lo concibe como un signo de identidad del actual urbanismo basado en la producción de proyectos teórico-prácticos.

Por ser parte de la gestión territorial está presente en los planes urbanos dando origen a cambios de la estructura de la ciudad que contribuyen a mejorar sus condiciones espaciales, socio-económicas y ambientales, es decir es una herramienta importante de las políticas urbanas que ayuda a la construcción social del espacio urbano.

Dentro del proyecto urbano, el espacio público es concebido como elemento ordenador del urbanismo que permite un sinnúmero de funciones y usos donde interactúan residentes y usuarios en un ambiente de inclusión social y seguridad.

Los proyectos urbanos deben relacionarse con los objetivos de las políticas públicas urbanas como son la gobernabilidad con participación e inclusión social, sostenibilidad del medio ambiente, competitividad económica e identidad cultural. Es necesario implementar políticas estratégicas.

A la luz de lo indicado, en Quito, se llamó a un concurso internacional para realizar el proyecto del Parque de la Ciudad, que en 2008 fue conocido con el nombre de Parque del Lago, su ganador fue Ernesto Bilbao y su equipo de diseño, quien obtuvo el primer lugar de entre 196 participantes nacionales e internacionales. Al respecto indica que es “Un reto para años venideros”:

El Parque Bicentenario es un reto para la ciudad. Su construcción tomará varios años considerando varios aspectos que actúan simultáneamente. La cantidad de recursos que dispongan los administradores del parque, así como

la validación y remoción de importantes pasivos ambientales, el tiempo de afianzamiento de cada uno de los ecosistemas propuestos, así como la construcción de los equipamientos juegan un papel muy importante para la consolidación del parque tal como se lo muestra aquí. No dejar de ser interesante de todas maneras, las múltiples direcciones que pueda tomar el parque en base a los factores que se han enunciado anteriormente, sin dejar de convertirse en una fantástica oportunidad que revalorice conceptos paisajísticos, urbanos y de cuidado del medio ambiente. Lo que si es seguro, es que en cualquier dirección que se encamine al parque, transformará a la ciudad de manera contundente. He aquí el reto, que recae sobre administradores, planificadores, diseñadores, investigadores y a la comunidad en general, de establecer en qué dirección deseamos catapultar a la ciudad por medio del Parque de la Ciudad. (REVQ 2013: 63)

4.3.2 El Planificador

El Planificador urbano es un técnico que trabaja con una visión de futuro, debe manejar las escalas para diseñar una ciudad incluyente que vaya desde la unidad de vivienda, el barrio, luego la ciudad, la región y llegue al país; sin olvidarse que las ciudades son para la gente, por ello debe considerar en sus proyectos aspectos como el esparcimiento, educación, transporte, salud pública, debe considerar, además, el tipo de asociaciones público privadas que ayudarán a cristalizar sus objetivos y enfrentar los desafíos de los procesos de una acelerada urbanización.

Una definición muy completa es la dada por Fernando Carrión, que califica al planificador como:

“[...] un estratega que hace de la planificación una práctica técnico-política que permite concertar intereses alrededor de propuestas específicas. Actúa en un ámbito socialmente diferenciado donde se busca un consenso hegemónico, para que la gestión se nutra de planificación y ésta, al ser parte de la gestión, la acompañe” (1992: 13).

Sin embargo existen problemas a los que debe enfrentarse el planificador urbano en América Latina, que Smolka los ha clasificado en dos:

a) [...] la especulación con el suelo, con todas sus implicaciones referentes a su uso ineficiente y a la imposibilidad de las familias de bajos recursos para acceder a éste; y, b) la falta de recursos para dotar las tierras de una infraestructura apropiada que satisfaga las necesidades sociales. La mayor parte del paisaje latinoamericano se caracteriza por la ocupación ilegal de terrenos carentes de infraestructuras y usualmente situados en la periferia de las ciudades, o por vastas extensiones de tierras urbanizadas pero vacantes (1997: 201).

4.4 Política urbana

La política urbana es la concepción de la política pública aplicada al ámbito local, a las infraestructuras y servicios públicos locales, a las normas de ordenamiento de uso de suelo y visión física de las ciudades, a través de ella el gobierno local adopta soluciones político-administrativas para las necesidades de la colectividad, pero no lo hace de forma aislada al gobierno nacional, más bien integra las iniciativas que puedan ser tomadas por el gobierno estatal o regional.

Es a través de las políticas urbanas que los gobiernos ejercen la gobernanza urbana, liderando a partir del control vertical y horizontal de los actores y movilizándolo recursos para atraer capitales para el crecimiento económico, a decir de Carrión deben ser diseñadas para “[...] sortear la crisis urbana y dirigir el desarrollo urbano hacia la constitución de una nueva ciudad y una nueva forma de administración. Inmersas en un medio ambiente sano [...]” (1992: 18).

Las políticas urbanas deben tender a transformar las normativas urbanísticas y jurídicas para lograr la disminución de las desigualdades urbanas y exclusión social, política, y espacial, respetando, eso sí, las identidades socio-culturales, haciendo respetar el derecho a la ciudad, como lo dice nuestra Constitución ecuatoriana, en su artículo 31: “[...] el ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”

Smolka e Iracheta plantean la creación de políticas para que la gente de bajos recursos accedan a tierras urbanizadas, además proponen una mejor

coordinación de las políticas relacionadas a las finanzas, reservas territoriales, regularización y dinámica del mercado de suelo, y encaminar los recursos “[...] hacia un programa extenso que enlace la regularización con la política fiscal, así como con la exploración de mecanismos de recuperación de valores” (1999: 220).

Para Azuela, las políticas de urbanas en América Latina han ocasionado que “los precios de la tierra sean muy altos e irracionales debido a una ineficaz gestión del suelo urbano” (2007: 6), mientras que Reese hace énfasis en la necesidad de mejorar la normativa de gestión y regulación de la acción municipal, para corregir los efectos negativos del funcionamiento del mercado de suelo, coincidiendo con lo expresado por Jordi Borja y que el autor lo cita de esta manera: “Los efectos perversos del mercado sobre la ciudad no son fatales sino resultado de opciones políticas perversas” (2007: 261).

4.4.1 Pobres viviendo en ciudades

La realidad de las ciudades es que no ofrecen iguales oportunidades y condiciones a sus pobladores, debido a que los modelos de desarrollo implementados son concentradores de poder que generan pobreza, violencia urbana, segregación y exclusión social, es por eso que la satisfacción de las necesidades y derechos de los habitantes se encuentran limitados por su condición social, económica, cultural, de género, etc.

El Banco Mundial considera que en las ciudades es donde se genera un alto porcentaje de la riqueza total de un país, estima que se genera “alrededor del 60% del valor producido, en el caso de los países en desarrollo”, es decir que el aumentar la productividad y disminuir la pobreza ayudaría al desarrollo de los países, sin embargo se tendría que vencer cuatro obstáculos que impiden el desarrollo de la productividad urbana y la erradicación de la pobreza: “[...] primero, las deficiencias de la infraestructura económica y social; segundo, la obsolescencia de la regulación urbana vigente; tercero, el bajo nivel de desarrollo de los gobiernos locales; y cuarto, la debilidad del sistema financiero” (Lungo 2011: 37).

Las políticas públicas han contribuido al surgimiento de luchas urbanas, deterioro de la convivencia social por desalojos masivos, ocupación informal, ilegal e irregular del suelo, acceso a los servicios básicos, violencia urbana y segregación, ellas tampoco han sido suficientes para mejorar las condiciones de vida de los pobres que viven en las ciudades, especialmente en Latinoamérica “[...] los indicadores de pobreza extrema (porcentaje de la población que vive con US\$1 al día o menos) del Banco Mundial muestran falta de progreso únicamente en América Latina y África en la última década” (Smolka y Mullahy 2003: 45).

“Al momento cerca del 78% de los pobres vive en las ciudades” (Carrión 1996: 14), los cuáles deben superar graves problemas como la accesibilidad y conectividad a la ciudad y servicios urbanos, el derecho al empleo como condicionante para acceder al suelo o a una vivienda digna, entre otros.

4.4.2 Instrumentos reguladores de la oferta de suelo

El objetivo de los instrumentos reguladores de la oferta de suelo es tratar de que las plusvalías ayuden a mejorar la calidad de la ciudad o del producto inmobiliario ofertado dentro de cuyo concepto, Morales los clasifica en cinco grupos, a saber:

Un primer grupo se refiere a la “propiedad pública del suelo” sea manejada bajo la opción de arriendo a largo plazo o mediante la modalidad de tierra en reservas para su posterior desarrollo.

Un segundo grupo de instrumentos reguladores de la oferta de suelo es el conocido como “[...] reajuste de tierras, reagrupamiento parcelario, polígonos de actuación, asociación de propietarios, planes parciales, consorcios, proyectos urbanos [...]” (2007: 12). En el caso del AAQ se va aplicar con el nombre de “unificación parcelaria” bajo cuyo concepto se delimitarán polígonos que serán integrados por lotes previamente determinados y que serán desarrollados como una sola unidad urbana. Con esta modalidad se obliga a los propietarios a asumir un porcentaje de las cargas por el beneficio que recibirán debido a la ubicación de su propiedad. En caso de negarse a

asociarse se podría obligarles de acuerdo a la ley, expropiarles o indemnizarles con el valor correspondiente al que tenían antes del proyecto.

El tercer grupo contempla la “[...] venta de derechos de construcción [...]”, conocido también como “[...] plafón legal de densidad, venta de derechos de desarrollo, suelo creado, certificados especiales de potencial adicional de construcción [...]” consiste en la facultad que tiene el propietario para construir una determinada área en su terreno, pero si deseara construir metros adicionales, deberá comprar los derechos al Municipio (2007: 14).

El cuarto grupo conocido como pago por contribución de mejoras o cuotas de desarrollo se relaciona con estándares de localización que provocan la *gentrificación* al desplazar a usuarios con menor posibilidad económica.

El quinto grupo de instrumentos se lo conoce como “impuesto predial” cuya carga fiscal, en nuestro medio, es cobrada anualmente. En su aplicación al suelo, ocasiona que se cobre un porcentaje más alto a los terrenos no construidos lo que presiona al dueño a darle uso en el presente y no retenerlo.

A pesar de existir numerosos instrumentos reguladores de oferta de suelo, estos no han contribuido en la orientación del desarrollo de ciudades existiendo un continuo debate con nuevas propuestas que cuestionan las normas tradicionales un ejemplo actual lo constituye el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana realizado los días 6 al 10 de mayo de 2013, en Quito, con auspicio del Banco del Estado Ecuatoriano, cuyo objetivo fue difundir, compartir y evaluar un conjunto de 20 nuevos instrumentos de intervención urbana desarrollados e implementados en ciudades de América Latina.

4.5 Políticas urbanas de recuperación de plusvalías

A pesar de que en América latina se aplican instrumentos de recuperación de plusvalías dentro de sus políticas urbanas, todavía se debe investigar el por qué de la resistencia de los involucrados. Por un lado, la falta de instrumentos públicos para actuar en el mercado de suelos ha ocasionado que los propietarios y en su mayor parte los urbanizadores ilegales, se hayan quedado

con toda la plusvalía generada por las obras públicas, de tal manera que, urbanizar el suelo ilegal, resulta sumamente costoso tanto para los ocupantes de él como para la sociedad en general, según Maldonado y Smolka “[...] eleva el costo de los futuros programas de mejoramiento entre tres y cinco veces, en comparación con el costo de urbanizar suelo no ocupado [...]” (2003: 254).

Por otro lado se espera que sea el Municipio quien regule el proceso, emitiendo políticas urbanas claras que fomenten la reducción de las desigualdades sociales, espaciales, económicas de los habitantes de las ciudades. Sus actuaciones deben relacionar las políticas de regulación el suelo con las normas aplicadas para la compra de tierra de tal manera que haya una correcta aplicación de cargas y beneficios ya que como lo indican Maldonado y Smolka

El retorno a la comunidad de las plusvalías producidas por los cambios en las regulaciones urbanísticas y por las inversiones públicas constituye la manera más eficaz de construir relaciones más democráticas basadas en el ejercicio renovado de la reforma urbana y el derecho a la ciudad (2003: 254).

Un claro ejemplo nos proporciona el manejo del suelo urbano que ha quedado libre el área del AAQ y su entorno, que muy claramente el Municipio de Quito lo ha delimitado y busca la unificación parcelaría para realizar el nuevo desarrollo, redesarrollo, como nos indica en las ordenanzas 3535 y específicamente en el artículo 23 de la ordenanza Bicentenario, ver Anexo 6 y 13:

Art. 23.- Tratamientos Urbanísticos.- Se aplican los tratamientos urbanísticos definidos de manera general en el PMOT. Los tratamientos urbanísticos específicos se asignan en base a un análisis de la funcionalidad y capacidad de carga de los sistemas de soporte, del fraccionamiento del suelo, el grado de consolidación, subutilización y degradación de los usos y edificaciones, conflictos de uso, entre otro. Los tratamientos urbanísticos orientan la definición del uso y ocupación futura de los diferentes sectores y permiten identificar los modelos de gestión adecuados para lograr los objetivos del plan.³⁴

4.6 El Estado y la Política urbana

³⁴ Ordenanza Especial Bicentenario-Redesarrollo AIMS y entorno urbano, Art. 23

El Estado debe intervenir activamente en el mercado de suelo, tanto a nivel nacional como local, impulsando las iniciativas de los municipios y éstos a su vez, administrando el suelo, su trabajo debe desarrollarse “como un agente fundamental para recuperar y redistribuir los beneficios, para regular y controlar la expansión y para reducir los impactos de la creciente fractura socio-territorial” (Reese 2007: 261).

El Estado debe implementar políticas urbanas para “impulsar un uso sostenible del suelo al incorporar objetivos sociales y ambientales y beneficiar a los segmentos más vulnerables de la población urbana (Azuela 2007: 7).

De ahí que, con respecto al desarrollo urbano, existe una relación entre el Estado y la sociedad civil, llamada gobernabilidad, ésta a su vez tiene que ver con el desarrollo sustentable o logro de objetivos que incrementan la calidad de vida y productividad de los habitantes, entonces se puede decir que “la relación entre gobernabilidad urbana y desarrollo sostenible es de doble condicionalidad, es decir, ambas se determinan y son indispensables” (Lungo 2011: 41).

Estas relaciones de gobernabilidad deben darse en términos de participación ciudadana que incluye a todos los grupos sociales sea cual fuere el problema específico a resolver, uno de ellos puede ser el acceso a suelo y vivienda, a servicios, infraestructura, etc. “La seguridad ciudadana es, quizá, el único problema que aglutina a los distintos sectores sociales urbanos, aunque tiende a resolverse particularmente por cada uno de ellos” (Lungo 2011: 48).

4.6.1 Papel del Estado en producción de suelo

Smolka y Mullahy nos hablan de las nuevas definiciones del papel del Estado, cuyo proceso se manifiesta en: a) Una descentralización fiscal que ha ayudado a mejorar la recaudación de impuestos. b) Una descentralización política y administrativa que ha incursionado en la regulación del mercado de suelo para dotación de servicios y vivienda social. c) Nueva normativa que beneficia a la comunidad; d) Utilización de tierras vacantes del Estado mediante la privatización o eliminación de restricciones sobre la cesión de suelo; e) Nuevas formas de proveer servicios por parte de las compañías de servicios públicos

privatizadas, que afectan el proceso de uso de la tierra; y por último “[...] el afloramiento de sociedades públicas o privadas en el desarrollo urbano, conducente a una variedad de nuevas clases de subcentros urbanos” (2000: 24)

Una forma de interacción entre el Estado y el mercado inmobiliario, es la de buscar maneras de manejar los ingresos que genera el suelo público para poder controlar el uso del suelo, en tal sentido Abramo indica que “el gobierno cambia su función y deja de ser el propietario principal para convertirse en el administrador de los beneficios de la tierra” (1998: 215), un ejemplo que nos indica es el de Brasilia donde

“[...] las tierras públicas se usan como activos mediante ventas, arrendamientos y asociaciones en proyectos urbanos” tomando en cuenta que estos proyectos deben ser adecuados “para la cultura empresarial del país en cuestión y las prácticas institucionales vigentes en la administración local” (1998: 216).

4.6.2 El Estado y los GPU

El Estado es uno de los principales dueños de grandes áreas de tierra que se encuentran bien ubicadas urbanísticamente, por ello es que la iniciativa de construcción de GPU en América Latina, recae principalmente en el sector público, él es quien puede decidir su venta o desarrollo de algún proyecto, por ello Beatriz Cuenya habla de un problema de legitimidad en tanto el Estado sea quien capte plusvalías que no ayudó a generar (2009: 237).

El Estado como dueño del suelo puede venderlo a empresas desarrolladoras de proyectos, pero si la tierra es de la empresa privada, lo que hace es dar nuevas normas de uso y ocupación del suelo, cuya nueva valorización es compartida por las dos partes: estado y empresa privada, sin embargo existe el riesgo de que el sector privado se apropie de los recursos públicos invertidos en un proyecto, por ejemplo cuando el Estado deba realizar obras de infraestructura invirtiendo mayor capital que el que recupera, de ahí puede suceder que:

Las inversiones para facilitar las operaciones inmobiliarias y atraer capitales terminan beneficiando mayoritariamente a los inversores. Pero además, cuando las erogaciones superan las plusvalías, las operaciones pueden resultar deficitarias y afectar con ello las finanzas generales de la ciudad [...] (Cuenya 2009: 240).

A más de lo dicho, se puede dar lugar a que el gobierno local quede excluido de las plusvalías generadas, ya que la tierra tendría un poderoso dueño y promotor, como es el Estado que está en mejores condiciones de negociar, por ello se debe diseñar instrumentos que plasmen los acuerdos políticos y logren una distribución equitativa entre los actores.

El Estado ha debido intervenir en los procesos de renovación urbana, para unificar el suelo privado de tal manera que se puedan realizar las grandes operaciones y asumir los costos de dichas infraestructuras, además para actuar en los conflictos sociales producidos por el desplazamiento de personas o cambios de actividades, podría entonces decirse que “[...] la intervención del estado ha estado dirigida a garantizar los intereses funcionales de las empresas, la rentabilidad del capital inmobiliario y regular los conflictos sociales, en aras del interés general” (Cuenya 2009: 5).

Por otro lado, Mario Lungo, justifica la intervención del Estado debido a que los GPU son intervenciones a gran escala en las que actúa la dimensión temporal ya que su ejecución es a largo plazo, superando muchas veces, el tiempo de permanencia de un gobierno, siendo el papel del suelo uno de los principales factores para su construcción:

[...] No obstante, la complejidad de las redes de participantes involucrados directa o indirectamente, la variedad de intereses y el sinnúmero de contradicciones inherentes a los macroproyectos hacen necesario que el sector público asuma el liderazgo de la gestión. [...] (Lungo 2002: 298).

4.7 Autoridades locales y la política urbana

Las autoridades locales deben enlazar las políticas urbanas con la tributación, diferenciando la participación de los actores en cuanto al derecho del propietario, de la construcción que se pueda hacer sobre la tierra urbana y del

uso del suelo, tomando en cuenta que las plusvalías por las edificaciones no son solamente del dueño del terreno, además, como bien lo dice Azuela

[...] los gestores urbanos también deben diseñar mecanismos creativos que permitan usar la plusvalías para producir tierra urbana equipada para los sectores sociales de menores ingresos, y de esa manera compensar las desigualdades urbanas” (2007: 8).

Tal es el caso del Parque de la Ciudad, donde se establecen políticas para las cargas, beneficios y participación de plusvalías debido al incremento de hasta 30 pisos en el área de influencia del AAQ, además, en la ordenanza Bicentenario, se establece un porcentaje para vivienda social, en el artículo 40, literal b) del numeral 4, que textualmente dice: “Mínimo el 20% de la oferta de vivienda generada deberá ser calificada como vivienda de interés social”.

En fin, como lo propone Azuela, las autoridades locales deben tender a promover el uso sostenible y justo del suelo, reduciendo los precios del suelo para hacerlo asequible a los pobres de las ciudades, produciendo suelo urbano y repartiendo las cargas y beneficios de la inversión urbana de manera justa (2007: 8).

4.7.1 El gobierno local y los GPU

El gobierno local juega un papel importante en producción de los GPU ya que a través de normas u ordenanzas como es en el caso de QDM, permite modificar la estructura espacial de una ciudad regulando la forma de creación y uso de suelo urbano y destinando equipamientos y servicios para él, esto ocasiona que cambie el valor del suelo produciéndose lo que se conoce como plusvalías urbanas.

Es el Municipio quien debe decidir sobre la construcción y emitir las reglas bajo las cuales se va a construir un GPU, como en el caso del Parque Bicentenario de Quito, que a través de la ordenanza especial 3535, se resolvió la creación de esta intervención en los terrenos que dejó libre el AAQ, en dicha ordenanza, se aplicó un “candado” en su artículo 2 para que no se pueda cambiar el destino de este suelo. Luego se han creado las ordenanzas 0015 que es

referencial y la Bicentenario que contiene el Plan Especial Bicentenario para la consolidación del Parque Bicentenario y el redesarrollo de su entorno urbano.

Una atribución del Municipio es la creación de normas que regulen la producción de suelo urbano, por lo que en la Ordenanza Bicentenario³⁵ se establece la reestructuración de lotes, unificación de lotes, tamaños de parcelas, polígonos, porcentaje de vivienda social, espacios públicos, niveles de infraestructuras, entre otros.

El cuadro adjunto detalla, específicamente, como se utilizarán las nuevas áreas donde intervendrá el municipio y en el Anexo 05 se podrá mirar el área destinada al Parque.

Cuadro N° 10: Área del Plan Parque de la Ciudad

Beneficios generados				m2 construibles	%
Uso	Área m2	COS			
		pb	tot		
Nuevo Desarrollo				1.618.466	27,0%
Equipamiento	83.917	0	0	0	
Múltiple	309.381	28	358	1.181.259	
Residencial 2	126.444	28	230	275.064	
Residencial 3	46.326	35	350	162.143	
Re-Desarrollo				3.075.239	51,2%
Equipamiento	110.190	4	21	27.345	
Múltiple	517.370	34	492	2.269.915	
Residencial 2	169.012	31	308	494.182	
Residencial 3	59.307	35	480	283.798	
Renovación				1.311.275	21,8%
Equipamiento	13.324	0	53	4.063	
Múltiple	213.932	35	333	767.217	
Residencial 2	264.215	34	233	539.995	
Total	1.913.419	30	341	6.004.980	100,0%

Fuente: Ordenanza Bicentenario (2013)

El gobierno local también determina el cómo se va a aprovechar el suelo en cuanto a edificación, cuáles serán los coeficientes de edificación, volumetrías, las alturas de edificios, establece las normas relativas al aprovechamiento

³⁵ Ordenanza Especial Bicentenario vigente desde 01 de febrero de 2013.

urbanístico, ocupación. Para el caso del Parque Bicentenario se ha normado el área que está dentro y fuera del espacio del AAQ se lo puede observar en el cuadro adjunto y en los Anexos 7 y 8.

Cuadro N° 11: Alturas de edificios al interior del parque

Parque de la Ciudad - Coeficientes de ocupación							
POLIGONO	ÁREA	USO	ZONIFICACIÓN	ALTURA		COS PB %	COS TOTAL %
	Ha			Pisos	m		
1	95,6	EDM1	A90003-1	3	12	1	3
2	5,4	EES	A50003-35	3	18	35	70
3	6,1	PUAE	0	0	0	0	0
3.1	5,4	ECM1	A50003-45	3	12	45	135
4	5,3	ETZ1	A50006-5	6	24	5	30
5	2,1	EGB, EGS, EGS1	A8002-40	2	8	40	80
6	1,6	EDM2	A15003-30	3	12	30	90
TOTAL	121,5						

Fuente: Ordenanza Bicentenario

El Municipio de la ciudad también debe crear las normas que regulan los usos del suelo, es decir los usos permitidos en inmuebles y zonas de la ciudad, en este caso de la zona del AAQ y su área de influencia cuya distribución se la puede mirar en el Anexo 9.

Además es el Municipio quien autoriza la reconversión de tierras del fisco y las que ocuparía para las obras de infraestructura y vialidad urbana, Anexo 12.

Como consecuencia de las atribuciones enunciadas anteriormente, el Municipio posibilita y contribuye a incrementar el valor del suelo de una manera extraordinaria al permitir la construcción de grandes edificaciones en esta área. Es en el PMOT y en el conjunto de las ordenanzas dictadas que se maneja el componente urbanístico y económico de este GPU conocido como Parque de la Ciudad.

4.8 Política urbana en Ecuador

Las políticas públicas urbanas asumen distintos objetivos como la gobernabilidad participativa, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental, la competitividad económica y la significación cultural, sin embargo, según Fernando Carrión hasta 1996, en Ecuador no existía una política urbana, a pesar de ser un país con un alto porcentaje de habitantes en ciudades, “[...] no tenemos una propuesta de ciudad para una propuesta de desarrollo nacional. No hay una política urbana[.]” (1996: 15).

Actualmente el Ecuador se rige por la Constitución elaborada en Montecristi, que entró en vigencia en octubre del 2008, las normas se establecen en concordancia con lo dictado por Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) y en el caso de Quito, con la Ley Orgánica de Régimen para el distrito Metropolitano de Quito.

4.8.1 instrumentos de política urbana en Quito

La Constitución delega a los Municipios para que establezcan la política urbana a seguir, específicamente, en su artículo 264, numeral 1, los faculta para

“[...] 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.

Mientras que en el COOTAD, en su artículo 55, literal a), se establece como competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal

[...] planificar, junto con otras instituciones del sector pública y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.³⁶

³⁶ Ordenanza Especial Bicentenario

Así mismo, en los literales a) de los artículos 57 y 87, se establece como una de las atribuciones del Concejo Municipal y Metropolitano, la facultad de expedir ordenanzas, además en los literales x) y v) de los mismos artículos, se los faculta para “[...] regular y controlar el uso del suelo en el territorio del cantón y del distrito metropolitano de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra”.³⁷

La emisión de políticas urbanas de territorio y vivienda está íntimamente relacionada con el aspecto social y demográfico de las ciudades y están acompañadas de la intervención del Estado en cuanto se refiere a servicios básicos, infraestructura, salud, educación, medio ambiente.

La implementación de la política urbana en Quito, se la realiza a través de las ordenanzas y acuerdos emitidos por el Concejo Municipal y sancionadas por el Alcalde en turno, tal es el caso de las ordenanzas especiales emitidas en torno a la salida del antiguo aeropuerto que estaba ubicado al norte de Quito.

³⁷ Ordenanza Especial Bicentenario

Capítulo V

Política urbana implementada en torno a la salida del antiguo aeropuerto de Quito durante el período 2004 – 2012.

5.1 Ordenanzas especiales implementadas entorno a la salida del AAQ

La salida del AAQ ocasionará cambios en la configuración (usos, ocupaciones y precios) del área urbana que lo acoge y su área e influencia, cambiará tanto en las necesidades de uso del suelo que ocupa, del suelo que está a su alrededor y de la integración de ese suelo con el resto de la ciudad. Frente a este "suceso urbano", el Gobierno Municipal del QDM está creando un conjunto de instrumentos que acompañarán esta presunción del cambio, entre ellas las ordenanzas especiales 3535, que ordena la creación de un parque para la ciudad, mismo que fue diseñado por el Arq. Bilbao como parque del Lago; y, la 0015 que es referencial. Estas dos ordenanzas son contenidas en el Plan Bicentenario que hasta ahora es el último instrumento creado para regular este Gran Proyecto Urbano denominado Parque Bicentenario y su entorno urbano.

5.1.1 Antecedentes

Al inaugurarse el NAQ, deja libre al AAQ cuyas operaciones iniciaron el 6 de agosto de 1960, inicialmente se lo concibió como un aeropuerto que serviría a la ciudad, alejado de la urbe, pero al pasar de los años, la ciudad creció vertiginosamente, el entorno del aeropuerto dejó de ser rural para convertirse en una zona urbana muy poblada y de comercio, su espacio físico era insuficiente y surgió la necesidad de buscar un nuevo sitio para la terminal aérea.

El Dr. José María Velasco Ibarra, consciente de esta problemática y en su calidad de Presidente del Ecuador, autoriza realizar estudios técnicos que se desarrollaron desde 1971 hasta 1973, en los que se preseleccionó dos sitios idóneos, el uno ubicado en el Valle de Calderón y el otro en Puenbo.

Para 1975, con los estudios técnicos y económicos realizados se selecciona a Puenbo como el sector más apropiado para la construcción del NAQ y es así

como, el 22 de abril de 1980, el presidente Jaime Roldós Aguilera mediante el decreto 204, ordena la expropiación de los terrenos en Tababela.

Luego, mediante Decreto Ejecutivo N° 885 del 23 de octubre de 2000, publicado en el Registro Oficial 198 del 7 de noviembre del mismo año, el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Dr. Gustavo Noboa Bejarano, autoriza a la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, la construcción, administración y mantenimiento del NAQ, así como la administración, mejoramiento y mantenimiento del AAQ.

La Municipalidad del Distrito Metropolitano, resolvió la constitución de la Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (CORPAQ), que fue aprobada mediante Acuerdo Ministerial 200541, expedido por el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca el 30 de octubre del 2000.

El 16 de septiembre del año 2002 la CORPAQ suscribió con la Canadian Commercial Corporation (CCC) la escritura pública de Contrato de Concesión relativo al Proyecto del NAQ.

Después de la autorización de la construcción del NAQ, el Concejo del DMQ, ha propuesto una serie de instrumentos fiscales referidos al tema, de estos dos los más importantes, son la Ordenanza número 3535 del 9 de agosto de 2004, donde se aprobó que los terrenos ocupados por el AAQ sean destinados para el desarrollo de un parque para la ciudad. Posteriormente, el 28 de julio del 2009, se aprobó la Ordenanza Especial número 0015, que contempla la venta de edificabilidad en el sector de influencia del AIMS.

Actualmente se encuentra ya en funcionamiento el NAQ cuya inauguración fue el 20 de febrero 2013, además se emitió una nueva ordenanza metropolitana “que contiene el Plan Especial Bicentenario para la consolidación del Parque de la ciudad y el redesarrollo de su entorno urbano”.³⁸

5.2 Ordenanza 3535

³⁸ Ordenanza Metropolitana N° 0352, sancionada por el Dr. Augusto Barrera Guarderas, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el 01 de febrero de 2013.

Figura N° 14: Dimensionamiento del parque de la ciudad en el área del AAQ



Fuente: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1139421&page=7>

La ordenanza 3535, “[...] rige el uso y destino de los terrenos ocupados por el Aeropuerto ‘Mariscal Sucre’, ubicados en la zona centro norte, parroquia La Concepción”, fue sancionada por el General Paco Moncayo Gallegos, Alcalde Metropolitano, el 9 de agosto de 2004, consta de dos únicos artículos que textualmente dicen así:

Art. 1.- Los terrenos que pertenecen al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, ocupados actualmente por el Aeropuerto “Mariscal Sucre” serán destinados a un parque de la ciudad, en el que se aprovechará la infraestructura construida para un Centro de Convenciones, una vez que se ponga en servicio el Nuevo Aeropuerto de Quito.

Art. 2.- Cualquier cambio de destino aprobado por el Concejo Metropolitano mediante esta Ordenanza requerirá para su aprobación de las tres cuartas partes de los votos de los miembros del Concejo Metropolitano de Quito, en sesiones que se llevarán a cabo en tres períodos administrativos diferentes, es decir, cuando se produzca la renovación de concejales de acuerdo con la ley. Igual procedimiento y votación se requerirá para su derogatoria.

Durante muchos años se había discutido públicamente, sobre el futuro del AAQ, de ahí que esta ordenanza se expidió considerando que ya se encontraba en ejecución la construcción del NAQ y el Concejo Metropolitano de

Quito ya había resuelto la creación de un parque en esta zona, además en su segundo artículo, se precauteló que el destino de este espacio, no sea modificado muy fácilmente.

A mi parecer esta ordenanza, tiene una importancia urbanística, al disponerse que sea un parque, ya que había versiones y sugerencias para que esta área se destine a desarrollos de proyectos inmobiliarios privados, multifamiliares de vivienda, a que se traslade el Centro de Exposiciones Quito y algunos otros intereses particulares.

Por otro lado cuando se emitió esta ordenanza no había un estudio urbanístico profundo del sector en cuanto se refiere a usos de suelo y alturas de las edificaciones, no existía un planeamiento sobre el área, una delimitación de la zona de influencia, un estudio económico de costos de la construcción, financiamiento y mantenimiento del parque, ni tampoco existía una explicación de cómo el desarrollo espacial y económico de esta área impactaría en el aspecto social de los habitantes de éste sector y la ciudad.

Lo único certero es que esta ordenanza provocará un importante cambio de uso de suelo que generará altas plusvalías, debido a las intervenciones municipales en infraestructura y equipamientos, tanto al interior como al exterior del AAQ, que si no son reguladas por la autoridad pertinente, se las apropiarán los sectores privados y provocarán procesos especulativos como los que ya se han iniciado.

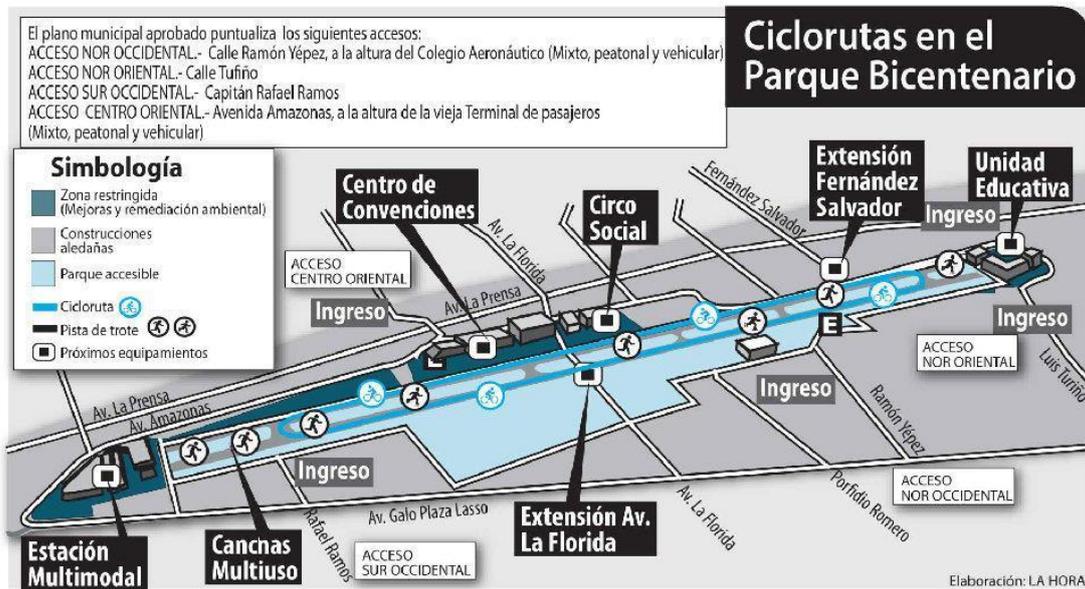
5.3 Parque de la ciudad

En relación a lo dispuesto en el primer artículo de la ordenanza 3535, en el año 2008 se convocó a un concurso internacional de propuestas para el diseño del, que inicialmente se llamó, "Parque del Lago"; se presentaron 196 propuestas de 25 países,³⁹ siendo el ganador, el ecuatoriano Ernesto Bilbao Paredes, quien plantea su construcción por etapas, mediante un concepto de recreación pasiva y activa, con un equipamiento cultural y de servicios acompañado de un sistema vial innovador, además, "[...] según Rosa Grena Kliass, presidenta del

³⁹ <http://www.lanoticiainstante.com/index.php?sec=not&idnot=22791>, visto 2013-06-09

jurado, entregó una propuesta con alto índice de factibilidad técnica y económica para su ejecución”.⁴⁰

Figura N° 15: Equipamiento Parque de la Ciudad



Fuente: http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101471817/-1/Cuatro_ciclorutas_en_Parque_Bicentenario.html#.Ucu1wNjp_Yo

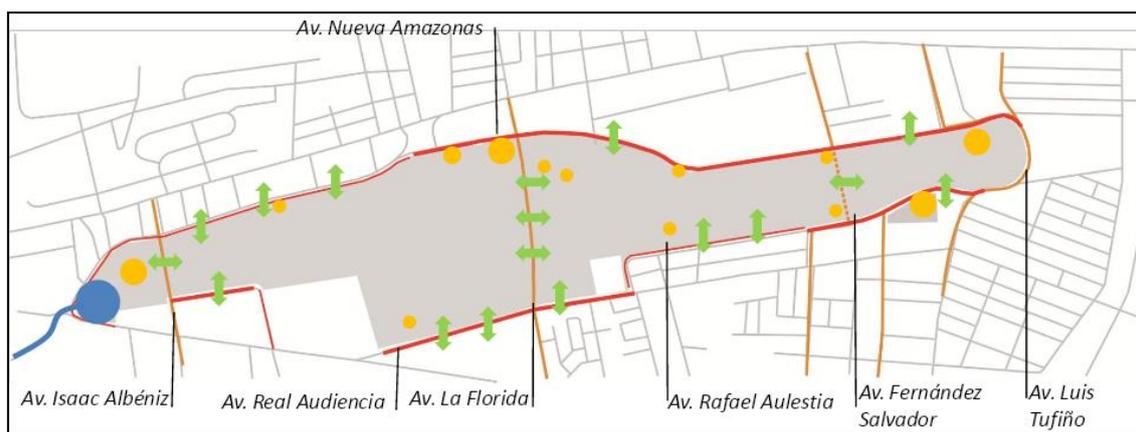
Su propuesta paisajista indica que el 89% del parque será verde, recreando el ámbito ecológico con la vegetación adecuada a las características del suelo e integrando la estación del metro El Labrador, que empezó a construirse en la cabecera sur, el colegio Benalcázar que se implantará en el extremo norte; el Centro de Convenciones, que se ubicará en el lado occidental, donde están las viejas terminales de pasajeros del AAQ; una arena de espectáculos con capacidad de hasta 50.000 personas; el Circo Social; un acuario con especies del río Amazonas y humedales como quebradas y espejos de agua.

Se contempla la construcción de ciclovías de hasta 40 kilómetros con rutas separadas para las personas que trotan, caminan o patinan; se instalará un polideportivo con canchas multiuso; un equipamiento para bomberos y una estación para helicópteros.

⁴⁰ <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/quito-tendra-un-parque-de-126-ha-316742.html>, visto 2013-06-06, 21:49 horas

Este parque también propone una mejora en la conectividad este-oeste de la ciudad entre las avenidas de la Prensa, Amazonas y 10 de Agosto cuyos ejes de conexión serán las calles Isaac Albéniz, La Florida, Rafael Aulestia, Fernández Salvador y Luis Tufiño, que se convertirán en bulevares.

Figura N° 16: Sistema vial AAQ



Fuente: http://www.lahora.com.ec/frontEnd/images/objetos/presentacparque_1.pdf

5.4 Ordenanza especial N° 0015

El Concejo Metropolitano de Quito, basado en el informe IC-2009-658 de la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial y en lo dispuesto en la Constitución de la República, Ley de Régimen para el DMQ y Ley de Orgánica de Régimen Municipal, expide la “ordenanza especial que contempla la venta de edificabilidad en el sector de influencia del actual Aeropuerto Mariscal Sucre”, que fue sancionada por Andrés Vallejo, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el 29 de julio de 2009.

Esta ordenanza es referencial, se la dictó considerando “que la propiedad debe tener una función social y ambiental”, y que la Municipalidad de QDM tiene la “facultad de uso y control sobre la ocupación del suelo y sus edificaciones con competencia exclusiva y privativa”, así como también la facultad de ordenamiento y planificación adecuada de su territorio”; además lleva a la creación de mecanismos para poder recuperar las rentas que serán producidas

por efectos de la de la intervención municipal evitando se genere especulación del suelo, también direcciona la forma en que se captará las plusvalías generadas por la nueva zonificación y usos de suelo en la zona de influencia del AAQ.⁴¹

Define plazos, acciones a tomar y los organismos que se encargarán de ejecutarlos, a través de sus cuatro artículos que se refieren a la venta de edificabilidad, Plan Especial de Zonificación del AAQ, actualización Catastral y la forma de cálculo de la venta de edificabilidad, cuyo contenido se lo puede resumir de la siguiente manera:

La Dirección Metropolitana de Planificación Territorial y Servicios Públicos deberá poner en consideración del Concejo Metropolitano de Quito el Plan Especial de Zonificación de la Zona del AAQ; será el concejo quien emita la ordenanza para que el cambio de altura y coeficientes de ocupación permitidos, puedan ser aprovechados por los propietarios de los predios ubicados en dicho sector, a través del pago por concepto de venta de derechos de construcción; a su vez la Dirección Metropolitana de Catastro actualizará el catastro de la zona que se defina en dicho Plan y, en el mismo plazo, las Empresas de Movilidad y Obras Públicas y de Agua Potable y Alcantarillado realizarán los estudios de impacto a la movilidad y a la infraestructura básica del sector contemplado por influencia de la venta de edificabilidad.

El Concejo Metropolitano, deberá establecer, mediante ordenanza, la fórmula de cálculo para el cobro de los metros cuadrados de construcción adicionales otorgados por el cambio de zonificación que determine el Plan mencionado, de tal manera que la Venta de Edificabilidad sólo pueda realizarse una vez que entre en vigencia el Plan Especial y se determine la fórmula de cálculo, y el pago por compra de derechos de edificabilidad sea requisito imprescindible para obtener la Licencia de Construcción,

Además se dispone que los fondos recaudados por venta de edificabilidad sean invertidos en la infraestructura básica de estas áreas y en políticas de vivienda social.

⁴¹ Considerandos de la Ordenanza Especial 0015

Estas disposiciones son recopiladas más adelante en Plan Especial Bicentenario para la consolidación del Parque de la Ciudad y el redesarrollo de su entorno urbano (Plan).

5.5 Resolución de integración parcelaria

La integración o unificación de lotes está autorizada en el artículo 483 del Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y tiene como fin “[...] la consolidación de dos o más lotes de terreno en uno mayor que cumpla con las normas e instrumentos técnicos de planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos municipales [...]”, el cual se procederá a catastrar a través del Municipio del DMQ, según lo dispuesto en el artículo 71, numeral 3 de la Ordenanza Metropolitana N° 172.

En base a lo expuesto y apegados a las leyes pertinentes, el Municipio del DMQ, mediante Resolución del Concejo Metropolitano de Quito número C-408, se dispone la integración de todos los lotes que conforman el suelo donde se encontraba ubicado el AAQ, en un solo cuerpo catastrado con el número de predio 241934, cuya superficie asciende a 127.38 hectáreas; mismos que le fueron donados por Dirección General de Aviación Civil el 24 de enero de 2002 (Anexo 1). En dicha resolución, también se aprueba el proyecto del Parque de la Ciudad “[...] que comprende el equipamiento, usos y actividades que se desarrollarán en el predio resultante de la integración dispuesta en el artículo anterior [...]”.⁴²

En la misma resolución se procede a autorizar el fraccionamiento del suelo donde se desarrollará del Centro de Convenciones, para lo cual se divide al lote recién unificado, en 2 partes: lote 1 con un área de 11,40 hectáreas donde se desarrollará el Centro de convenciones y lote 2 con una superficie de 115,98 hectáreas para el Parque de la Ciudad (Anexo 2).

5.6 Plan Especial Bicentenario (Plan)

La ordenanza Metropolitana N° 0352, se fundamenta en la Constitución de la República del Ecuador y más normas pertinentes que amparan su ejecución,

⁴² Artículo 2 de la Resolución C-408 del Concejo Metropolitano de Quito, sancionada el 31 de julio 2012.

contiene el Plan “para la consolidación del Parque de la Ciudad y el redesarrollo de su entorno urbano”, fue sancionada el 01 de febrero de 2013 por el Dr. Augusto Barrera Guarderas, Alcalde del DMQ, de ella tomaré los puntos más relevantes para el análisis.

El mencionado Plan constituye el instrumento que regula la planificación territorial y gestión del Parque Bicentenario, de su área de transformación urbanística y de su área de influencia del AAQ.

El Plan Especial Bicentenario establece las disposiciones y normas de uso, ocupación e intervención de suelo que garanticen un apropiado desarrollo territorial, los modelos de gestión, el régimen de derechos y obligaciones así como los instrumentos para su ejecución, generando óptimas condiciones de ocupación del suelo, el manejo sustentable de sus recursos naturales y ecológicos, el desarrollo de sus potencialidades: urbanísticas, turísticas, residenciales y de servicios y, racionalice la inversión y el uso de los recursos públicos y privados.⁴³

El Plan tiene dos partes: El planteamiento urbanístico y, la estrategia de gestión urbanística y de suelo.

El Planteamiento Urbanístico, a su vez, tiene tres componentes: el Parque, los sistemas colectivos de soporte y los tratamientos urbanísticos.

- a) El Parque: se designa al Parque de la Ciudad como Parque Bicentenario, se asigna 11,4 hectáreas para el Centro de Convenciones el mismo que debe utilizar las instalaciones de la vieja terminal aérea, compatibilidad y usos del suelo (equipamientos de servicios sociales, públicos y de interés social), accesos, ocupación y más normas referentes al tema que fueron aprobadas por el Concejo Metropolitano.
- b) Los sistemas colectivos de soporte se refieren al sistema vial (jerarquización e intervenciones viales), transporte público, equipamientos, movilidad no motorizada, espacio público y áreas verdes (funcionalidad y calidad), afectaciones, redes y servicios (capacidad de carga).

⁴³ Ordenanza metropolitana N° 0352.

- c) Los tratamientos urbanísticos orientan la definición del uso y ocupación y las normas urbanísticas para este sector, permite identificar modelos de gestión como se indica en el cuadro. A más de los tratamientos urbanísticos generales normados en el PMOT en el Plan, se aplican específicamente los siguientes: Nuevo Desarrollo, Redesarrollo, Renovación y Consolidación que gráficamente los podemos observar en el Anexo 6.

Cuadro N° 12: Tratamientos urbanísticos área AAQ

TRATAMIENTOS	MODELO DE GESTIÓN
NUEVO DESARROLLO (ND) Grandes terrenos de un solo dueño, subutilizados o con usos inadecuados con potencialidad para detonar el redesarrollo.	A desarrollarse mediante gestión privada individual o asociada en base a un proyecto urbano arquitectónico especial, con participación del DMQ. Realiza aportes en dinero y suelo destinados a la financiación del Plan.
REDESARROLLO (RD) Áreas con sistemas viales y de espacio público deficitarios, fraccionamiento de lotes alto, disperejo o con geometrías desfavorables, que requieren de una reconfiguración de los sistemas públicos y del parcelario.	A desarrollarse bajo liderazgo público mediante adquisición de suelo privado o gestión asociada de propietarios en procesos de redesarrollo urbano. Realiza aportes en dinero y/o suelo destinados a la financiación del Plan.
	A desarrollarse mediante gestión asociada o individual de propietarios en procesos de redesarrollo. Realiza aportes en dinero y/o suelo destinados a la financiación del Plan.
RENOVACIÓN (RN) Áreas aptas para una intensificación del uso y ocupación del suelo manteniendo los sistemas de soporte actuales.	A desarrollarse mediante gestión privada individual derivada de la asignación de la norma y realizando aportes en dinero destinados a la financiación del Plan. Realiza aportes en dinero destinados a la financiación del Plan.
CONSOLIDACIÓN (C) Áreas que permiten un mayor aprovechamiento dentro del marco de la normativa urbanística vigente.	A desarrollarse mediante gestión privada individual derivada de la asignación de la norma y realizando aportes en dinero destinados a la financiación del Plan. Realiza aportes en dinero y/o suelo destinados a la financiación del Plan.

Fuente: STHV

Dentro de este componente también se disponen las normas relativas al aprovechamiento urbanístico, ocupación y volumetría. En el Anexo 7 y 8 se puede observar que la altura máxima de edificabilidad permitida en el sector del AAQ es de 30 pisos, 90 metros, construidos en un lote mínimo de 5.000 metros cuadrados, esta altura máxima está permitida sólo en el área de Redesarrollo, donde también habrá construcciones de 6, 8, 10,

12, 16 y 25 pisos, construidos en lotes mínimos que van desde 600 a 10.000 metros cuadrados.

En el área de Nuevo Desarrollo se permitirá construcciones de 8, 10, 12, 16 pisos en lotes mínimos de 5.000 y 10.000 metros cuadrados; en la de Renovación las edificaciones serán de 6, 8, 10 y 12 pisos en lotes mínimos de 600, 800 y 1.000 metros cuadrados. En el área de Consolidación se mantiene el PUOS que rige a la fecha.

Este componente también regula los usos de suelo permitidos para el Nuevo Desarrollo, Redesarrollo y Renovación en los siguientes porcentajes para cada uno de los cuatro tipos de uso: a) 30% para uso múltiple _usos de carácter zonal y de ciudad compatibles_; b) 50% para residencial 3 _residencia más comercio, servicio y equipamiento a nivel de barrio, sector y zona_ c) 70% residencial 2 _residencias más comercios y servicios de nivel barrial y sectorial más equipamientos de barrio, sector y zona, y, d) 0% para equipamientos de servicios sociales y públicos.

En este componente se incluye las normas urbanísticas complementarias que regulan la imagen urbana y estacionamientos. Dentro de la imagen urbana establece parámetros para el diseño urbano-arquitectónico de los conjuntos y edificaciones definidos en función de los tratamientos urbanísticos: las fachadas que tendrán un 20% de fachadas verdes, no se permitirá volados, los balcones no podrán sobresalir de la línea de retiro, los edificios tendrán terrazas horizontales verdes con una superficie mayor al 75%. Los estacionamientos serán calculados a razón de dos por cada tres viviendas de 80 m² y en viviendas con mayor superficie será de uno por vivienda, en ambos casos habrá un estacionamiento para visitas por cada diez viviendas.

El segundo componente de la Ordenanza 0352 comprende la Estrategia de gestión urbanística y de suelo donde se establece la delimitación, conformación y gestión de las unidades de gestión o polígonos, la utilización de instrumentos

para el reajuste de tierra como la fiducia, de mecanismos como la expropiación y la designación de un operador urbano. Además se establecen los beneficios que son los metros cuadrados de edificación autorizados y las cargas urbanísticas que se consideran a las compensaciones, al suelo y la infraestructura para el sistema vial y servicios públicos; estas cargas y beneficios serán repartidos en el nivel general de la ciudad, en el nivel zonal y local, a través de dos instrumentos de planeación constituidos por las Unidades de Gestión y el proyecto Urbano Arquitectónico Especial (PUAE).

Una parte importante de esta ordenanza es la que establece la reestructuración de Lotes que puede ser voluntaria o mediante potestad administrativa de integración parcelaria, en el primer caso puede darse por iniciativa de uno más propietarios para lograr cumplir con el tamaño mínimo del lote luego deberán seguir el trámite legal pertinente; el segundo se aplicará cuando uno o más dueños no se unan voluntariamente, para lo cual luego de la convocatoria tendrán 6 meses para expresa su voluntad de integrarse caso contrario se los obligará “de oficio”.

Los beneficios establecidos para este Plan se establecen a partir del precio residual y diferencial del suelo, lo veremos en un ejemplo en el siguiente subtema; es importante indicar que todos los cálculos de plusvalías y distribución de cargas y beneficios se deberán hacer con los que constan en los catastros de este año 2013.

5.7 Impactos de los instrumentos de política urbana implementados en torno a la salida del AAQ

Debido a los antecedentes expuestos se necesitó la construcción de un nuevo aeropuerto para Quito, provocando que al salir éste, el área que ocupaba, quede libre, se debía normar con urgencia para no provocar especulaciones de toda índole, cosa que se hizo a través de la ordenanza 3535 y en un sentido muy general se estableció que sean destinados a la construcción del, que inicialmente se llamó, Parque del Lago, luego se emitió la ordenanza 0015 que referencia los instrumentos a crearse para dar cumplimiento a la ordenanza anterior, estos dos instrumentos llevan a la emisión de una nueva ordenanza

llamada Bicentenario sancionada el 01 de febrero de 2013. La implementación de estas políticas urbanas ocasionará efectos multidimensionales, unos ya provocados y otros por venir.

5.8 Impactos espaciales

El impacto espacial tendrá como resultado el cambio de la morfología del lugar en tres áreas perfectamente delimitadas que son:⁴⁴

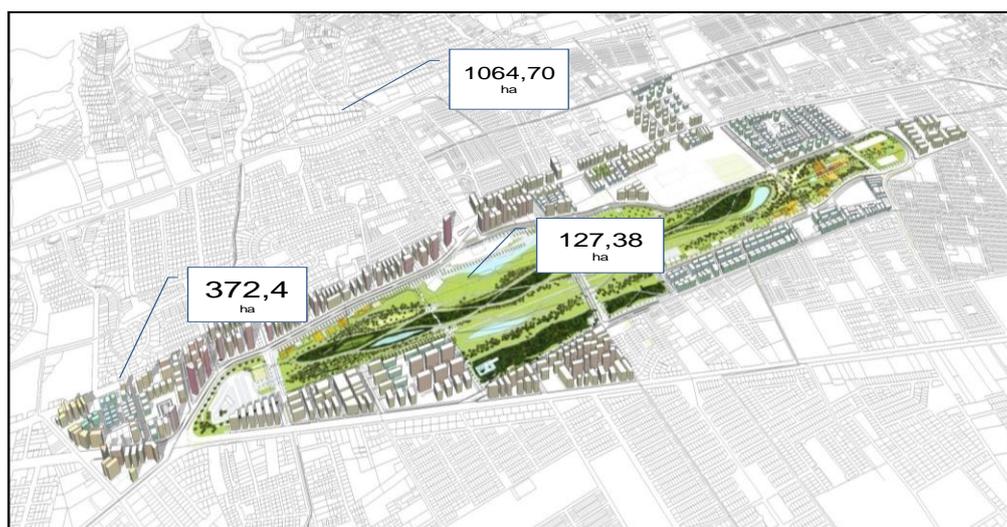
- a) Área del Parque: 127,38 hectáreas, que corresponde al espacio ocupado por el AAQ (Anexo 5).
- b) Área de transformación urbanística, con una superficie de 372,4 hectáreas, que está comprendida entre las vías:

Gualaquiza, Av. del Maestro, Av. Luis Tufiño, Av. Real Audiencia, Profirio Romero, Aldebarán y prolongación hasta Calle Myr. H. Marín, límite occidental Bakker II, Capitán Ramón Borja, Av. Galo Plaza Lasso hasta Porfirio Romero, A. Carpio, Diógenes Paredes, Banderas, Belisario Peña, Francisco Guarderas, Av. Cap. Rafael Ramos, Av. 6 de Diciembre, Av. El Inca, prolongación Mozart hasta Av. El Inca, Isaac Albéniz, Lizarzaburo, lindero norte SECAP, Beethoven, Calle E2, lindero occidental del Conjunto Calle Casals/Ionescu, lindero norte Conjunto Calle de la Canela, Calle E2 en prolongación hasta Av. De El Inca, Av. La Prensa, E. Carvajal, Elia Liut, E. Chiriboga, Eduardo Solórzano, Jaime Chiriboga, Tnte. Benítez, La Pulida, Machala, Av. José Fernández Salvador, Pedro Freile, Vaca de Castro, Av. La Prensa, (Anexo 4).

- c) Área de influencia, con una superficie de 1.064,70 hectáreas, comprendidas entre “la Av. Mariscal Sucre, Rigoberto Heredia, Av. Del Maestro, Santa Lucía, Av. 6 de Diciembre, Av. El Inca, Juan Galarza, Av. Brasil, Edmundo Carvajal”, (Anexo 3).

⁴⁴ Ordenanza Bicentenario y Resolución del Concejo Metropolitano de julio 2013

Figura N° 17: Distribución de áreas de impacto



Fuente: STHV y fuente propia

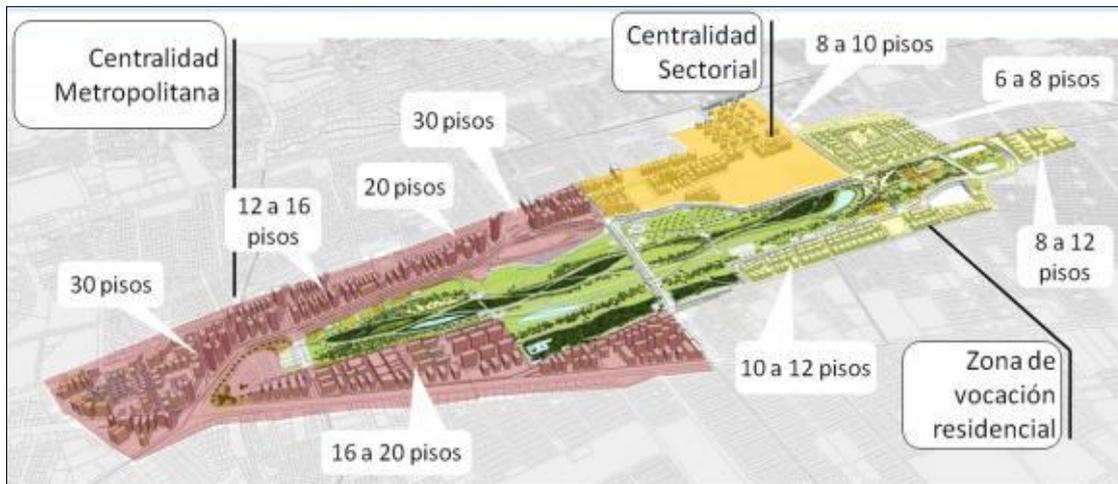
Estos impactos los analizaré en dos aspectos, el generado por efectos de las políticas urbanas implementadas tanto en el área ocupada por el AAQ (Parque), como en su exterior (área de transformación urbanística y, área de influencia)

5.8.1 Impactos espaciales debidos al Parque

Constituye un proyecto estratégico que cambiará la estructura urbana de Quito, es un elemento integrador de la red distrital de espacios públicos y áreas verdes de QDM formada por los parques La Carolina, Metropolitano Guanguiltagua, El Ejido, La Alameda, Lineal Río Grande, Itchimbía, La Circasiana, El Arbolito, Metropolitanos La Armenia, Cuscungo, Chilibulo-Huayrapungo, Del Sur, Las Cuadras, entre otros. Además dará forma a una nueva centralidad con equipamientos de servicios deportivos, culturales y de recreación que impactarán en la calidad de vida de los habitantes capitalinos y en el aspecto urbanístico de la ciudad (Anexo 14).

5.8.2 Impactos espaciales debidos a la edificabilidad

Figura N° 18: Nueva edificabilidad AAQ



Fuente: <http://www.andes.info.ec/sociedad/parque-bicentenario-quito-impulsar%C3%A1-ciudad-sustentable.html>

La construcción de edificaciones en altura, producirán impactos visuales en el paisaje urbano de Quito, ya que se cambiará la trama urbana al permitir la construcción de edificios desde 6 a 30 pisos. Estas construcciones serán desarrolladas en lotes mínimos que van desde 600 a 10.000 metros cuadrados con un COS en planta baja de 25 y 35% (Anexo 7)

Ocasionará también un impacto en el asoleamiento pudiendo ser excesivo en las áreas superiores de los edificios y muy poco a nivel de plantas inferiores debido al poco retiro que se ha establecido: 5 metros retiros frontales y 10 metros entre bloques en los edificios de hasta 12 pisos, tendrían mucho parecido a los construidos en la Av. República del Salvador; además el ancho de las calles es angosto desde 11,40 metros con pasajes de 6,50 metros de ancho.

Se producirá un impacto eólico con vientos muy fuertes sobre los edificios que podrían modificar el microclima del sector.

Por otro lado estas construcciones en altura son una respuesta urbana para densificar y descentralizar la ciudad, por lo que la obliga a aumentar su capacidad para cubrir las nuevas demandas de infraestructuras, servicios básicos y de movilización vehicular.

La ordenanza es muy reciente por lo que todavía no se conoce de proyectos que se estén realizando al momento, lo que se puede afirmar es que el impacto de estas edificaciones en altura no sólo dependerá del tipo o tamaño del proyecto, sino de las interacciones de los involucrados que jugarán un papel decisivo en la construcción del nuevo hábitat urbano del sector. Estos impactos o logros derivados del Plan Bicentenario, se podrán observarse en mediano y largo plazo.

5.8.3 Impactos viales

El principal impacto vial será el mejoramiento de la movilidad urbana del sector, no cabe duda que la construcción de los tres ejes viales, que conectarán de este a oeste, serán de gran ayuda para descongestionar la ciudad; lo que no está definido si la Av. La Florida, Isacc Albeniz y Fernández Salvador, dividirán al parque o serán pasos deprimidos.

Además la estación del Metro, que ya empezó a construirse, establecerá la conexión Sur-Norte de la ciudad puesto que llegará hasta La Magdalena. A pesar que, según mi criterio, la estación debió ser construida en el otro extremo del parque, debido a la gran cantidad de personas que estudiarán en el Colegio Benalcázar que necesitarán usar este servicio.

5.9 Impactos sociales

El cambio de zonificación del suelo en esta área, ocasionará que surja una nueva Centralidad en una ciudad compacta, en donde se mezclen usos como residencia, esparcimiento y abastecimiento, fruto de las construcciones en propiedad horizontal con diferentes alturas, funcionamiento del Parque y boulevard en la avenida Amazonas, deporte, cultura, estudio, comercio, finanzas, sitios de trabajo, servicios públicos y privados, la combinación de estos usos ayudará al desarrollo sustentable, reducción del desplazamiento en la urbe y mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes.

La edificabilidad provocará un impacto en la industria de la construcción que incidirá en la productividad laboral al generar fuentes de trabajo e impulsar la economía de la ciudad, pero también provocará exclusión social debido a la

aplicación de la norma que permitirá construir edificios en altura, obligando a los residentes a vivir en condominio, cuyo costo de mantenimiento mensual se torna alto para una familia de ingresos medios-bajos, que no estaban acostumbrados a pagar condominio, por ende también se producirá segregación socio-espacial, debido a que las personas tendrán que salir de estos sitios ya que estas nuevas unidades de vivienda tendrán un costo medio-alto que las poblaciones de quintiles bajos no podrán pagar; además esta zona cuenta con innumerables negocios pequeños que subsistían del funcionamiento del AAQ, a los cuales se tendría que reubicarlos.

La construcción de este Parque y la zona de “transformación urbanística” constituyen una solución para que exista densificación en estos terrenos urbanizados y no se continúe con una expansión urbana que resulta muy costosa para la ciudad, este GPU mejorará la calidad de vida de los habitantes capitalinos ya que presentará cuantiosas soluciones habitacionales rodeadas de espacios para la recreación y cultura que se consolidarán hasta el año 2030. Además la norma exige que un 20% de la vivienda del sector sea calificada como de interés social, con lo que se atenderá a sectores menos favorecidos de una manera diversa e incluyente.

No todos los impactos son positivos en cuanto a las soluciones de movilidad que se están implementando en las nuevas políticas urbanas para este sector, si bien es cierto, se mejorará la conexión oriente-occidente, esto ya está causando un impacto social en los propietarios de predios que son afectados con la apertura de las vías, ellos no quieren ninguna indemnización si no que se realice otro trazado, tal es el caso de los moradores de la prolongación de la avenida Fernández Salvador en el sector que llega hasta la Leonardo Murialdo y Alfonso Yépez. También se analiza la expropiación de los predios del sector sur del Parque para brindar conexión con la avenida Galo Plaza Lasso.

5.9.1 impactos socio ambientales

La construcción del Parque tendrá un impacto positivo en el medio ambiente ya que constituye un pulmón verde en medio de la ciudad, el 89% será asignado para área verde, su infraestructura servirá para acercar a las familias

y comunidad en general a través de las diferentes actividades y usos para lo cual ha sido diseñado.

En cuanto al impacto ambiental en el componente de edificabilidad, tendrá un impacto positivo ya que la ordenanza indica que el 10% será destinado para zonas verdes y 3% para equipamientos, por lo menos el 20% de sus fachadas y el 75% de sus terrazas deberán ser verdes, lo que ayudará a controlar el impacto nocivo y preservar el medio ambiente.

Los impactos ambientales están directamente relacionados con la forma de construcción de las edificaciones, en estas obras modernas se prevé en el diseño ciertos parámetros como ventilación, aeración, sol y sombra, manejo de residuos y contaminantes; al respecto, se intuye que en ese sector habrá una mayor demanda de servicios básicos como energía eléctrica, agua, telecomunicaciones, y más recursos empleados para construir y mantener adecuadamente las edificaciones.

Además los edificios en altura proyectan sombra y el sol no llegará a los inmuebles de poca altura, se disminuye la cantidad de sol y el tiempo de asoleamiento por lo que el clima se modifica.

La ordenanza 0352 trata de implantar construcciones sostenibles, pero sólo durante la fase de construcción se podrá conocer el impacto de estos edificios en el medio ambiente y a la par se deberá identificar y cuantificar estos impactos para implementar las políticas urbanas que los mitiguen.

5.9.2 Impacto auditivo

El nivel de tráfico subirá, produciendo un impacto auditivo debido al ruido que generarán los vehículos, lo que puede causar estrés, insomnio, falta de concentración o problemas auditivos en sus habitantes, dependiendo del nivel de exposición al que se sometan.

Se calcula que por lo menos habrá un carro por familia (29.000 familias)⁴⁵ a más de los estudiantes del Colegio y personas que realizarán sus trámites y

⁴⁵ <http://www.andes.info.ec/sociedad/pa...stentable.html>

negocios en la nueva Centralidad lo que implica que habrá una gran movilización de vehículos que aumentarán la producción de CO₂.

5.10 Impactos económicos

Los principales impactos económicos que ocasionen la implementación de los instrumentos de política urbana en este sector, serán principalmente en el suelo y en la vivienda. Se incrementará el valor de los terrenos por efectos de los trabajos de infraestructura, servicios y la nueva normativa vigente desde el 01 de febrero de 2013, esto ocasionará incrementos de plusvalías que serán calculadas en directa proporción al aprovechamiento urbanístico que se construya en cada polígono.

En el suelo, se aplicará la unificación parcelaria de tal manera que el lote mínimo esté entre los 600 a 10.000 metros cuadrados, se quitará la restricción de construcción en altura para poder construir edificaciones que tendrán entre 6 y 30 pisos, esto ocasionará que haya una subida de precio por metro cuadrado de suelo. El siguiente ejercicio ejemplifica lo dicho:

Cuadro N° 13: Costo estimado terrenos tipo según normativas

Área Terreno m2	Ordenanza Bicentenario			Anterior normativa	
	Pisos permitidos	Costo Terreno (US\$)	Costo por m2 (US\$)	Costo Terreno (US\$)	Costo por m2 (US\$)
600	8	262.080	437	187.200	312
800	10	436.800	546	249.600	312
800	12	524.160	655	249.600	312
5000	8	2.184.000	437	1.560.000	312
5000	30	8.190.000	1.638	1.560.000	312

Fuente: Elaboración propia

Con la anterior normativa se podían construir hasta un promedio de 4 pisos, en áreas como el cono de aproximación y área de influencia del AAQ, los terrenos actuales son muy fraccionados existiendo un 46,5% de lotes con áreas menores de 300 metros cuadrados (Anexo 10 y 11), con precios inmobiliarios entre US\$ 220,00 y US\$ 571,00,⁴⁶ pero con la nueva ordenanza podría llegar a costar US\$ 1.638,00 cada metro cuadrado en lotes de 5.000 metros cuadrados donde se permita la construcción de 30 pisos de altura.⁴⁷

En cuanto a la edificabilidad, también sufrirá un incremento de precio por metro cuadrado de construcción, hoy se vende a un precio promedio de US\$ 500 el metro cuadrado, considero, en base a la investigación del medio, que un precio de arranque puede estar entre US\$ 1200 y US\$ 1.500 el metro cuadrado de vivienda terminada, obviamente tendrá que subir de acuerdo a la consolidación que se vaya dando al sector, en cuyo caso deberá ser el Municipio el ente regulador de estos precios y no dejar a decisión del mercado.

Se estima la construcción total de 6.004.980⁴⁸ metros cuadrados, en 30 años que tardará la consolidación del sector, es decir unos 200.166 metros cuadrados por año que aproximadamente nos da 2.502 viviendas de 80 metros cuadrados por año.

Aproximadamente 104.800 usuarios serán beneficiados con esta obra que tentativamente abrirá sus puertas en abril con una inversión que bordea los USD 200 millones. El sector inmobiliario estima una inversión aproximada de 798 a 2.200 millones de dólares, en el que prevé una construcción de 29.000 viviendas.⁴⁹

Se repotenciará el sistema financiero, por la necesidad de acceso al crédito, aquí debe intervenir el gobierno con el establecimiento de políticas para préstamos hipotecarios.

⁴⁶ STHV, conferencia dictada en el IAEN, ciclo de cursos especializados de Política Urbana, 2012

⁴⁷ Datos actuales de construcción, precio por metro cuadrado US\$ 1.200, COS anterior 50%, COS Ordenanza Bicentenario 35%.

⁴⁸ Ordenanza Metropolitana N° 352

⁴⁹ <http://www.andes.info.ec/sociedad/parque-bicentenario-quito-impulsar%C3%A1-ciudad-sustentable.html>, 2013-06-18, 23:00

Capítulo VI

Conclusiones

En la actualidad la globalización desempeña un papel muy importante en el desarrollo de las ciudades, la apertura de fronteras, el avance de las nuevas tecnologías, medios de comunicación y transporte, han acercado a las ciudades del mundo mejorando las relaciones, que ya no son entre estados sino entre ciudades y personas.

Se estima que actualmente un 80% de la población a nivel mundial habita en las ciudades (Carrión 2012:13), ellas constituyen un sitio de encuentro donde surgen y se resuelven los problemas, conflictos y contradicciones de una sociedad cambiante, que al ser hechas por y para el hombre, se deben procurar que sean integrales, equitativas, democráticas y seguras, objetivos a lograr a través de la implementación de una planificación, una normativa y una gestión urbana que no permita la segregación o exclusión, lo que a su vez plantea, a sus autoridades, una serie de desafíos y problemas urbanos que deberán ser resueltos por el gobierno local.

El Gobierno local, en QDM, lo ejerce la Municipalidad con su Alcalde a la cabeza, quien en conjunto con el Concejo Metropolitano cumple la tarea legislativa para la aprobación de ordenanzas, resoluciones y acuerdos, el Concejo Metropolitano está formado por 15 concejales cada uno encargado de diferentes comisiones, una de ellas es la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, cuya responsabilidad principal es la planificación de la ciudad, siendo una de sus funciones el reglamentar el uso que se dará al suelo ocupado por el AAQ y su zona de influencia, luego de su salida.

La salida del aeropuerto de Quito, dará lugar a la construcción de dos Grandes Proyectos Urbanos, el primero se refiere al nuevo Aeropuerto, que se encuentra funcionando en Tababela desde el 20 de febrero de 2013, el segundo lo constituye el Parque Bicentenario que se consolidará hasta el año 2022.

La construcción del Parque Bicentenario y el redesarrollo de su entorno urbano lo considero como un GPU debido a que es una intervención urbana de gran escala y larga duración, cumple con los cuatro rasgos característicos de estas intervenciones identificados por Mario Lungo: a) en su estructura de gestión urbana intervendrán actores locales y extranjeros, públicos y privados; b) tienen una necesidad de financiamiento, para lo cual se deben interrelacionarse los actores realizando diferentes alianzas; c) deberá contar con la concepción e introducción de nuevos procesos urbanos que transformarán la ciudad; y, d) el cuestionamiento de la planificación tradicional urbana ya que se debe cambiar y crear normas y políticas específicas para estas intervenciones.

El suelo es el componente fundamental de los GPU, su manejo conlleva a que existan conflictos de intereses en los diferentes actores involucrados, por lo cual es indispensable emitir instrumentos de política urbana que regulen la tenencia de la tierra y su tributación, esto se lo debe hacer en el marco de la planificación, con la aplicación de políticas urbanas que deben ser orientadas a eliminar la inequidad socio espacial de las ciudades.

El Ecuador se rige por la Constitución elaborada en Montecristi, que entró en vigencia en octubre del 2008, las normas para la ciudad se establecen en concordancia con lo dictado por Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) y en el caso de Quito, con la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito. Es la Constitución quien delega a los Municipios para que establezcan la política urbana a seguir, específicamente, en su artículo 264, numeral 1, los faculta para regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

En los literales a) de los artículos 57 y 87 del COOTAD, se establece como una de las atribuciones del Concejo Municipal y Metropolitano, la facultad de expedir ordenanzas, por lo que el Concejo del Distrito Metropolitano de Quito, dentro de sus atribuciones, emite las ordenanzas 3535, 0015 y 0352 relacionadas con el uso, destino y manejo de los terrenos ocupados por el antiguo aeropuerto Mariscal Sucre.

La Ordenanza especial número 3535, rige el uso y destino de los terrenos ocupados por el aeropuerto 'Mariscal Sucre', ubicados en la zona centro norte de Quito, fue sancionada por el Alcalde, de ese entonces, General Paco Moncayo, el 9 de agosto de 2004, consta de dos únicos artículos: en el primero dispone que esos terrenos sean destinados a la construcción de un Parque para la Ciudad y que se aproveche la infraestructura existente para un Centro de Convenciones; el segundo artículo constituye "un candado" para precautelar que el destino de este espacio, no sea modificado muy fácilmente.

Cuando se emitió esta ordenanza no había un estudio urbanístico profundo del sector en cuanto se refiere a usos de suelo y alturas de las edificaciones, no existía un planeamiento sobre el área, una delimitación de la zona de influencia, un estudio económico de costos de la construcción, financiamiento y mantenimiento del Parque, ni tampoco existía una explicación de cómo el desarrollo espacial y económico de esta área impactaría en el aspecto social de los habitantes de éste sector y la ciudad. Pero a pesar de ello, tiene una gran importancia urbanística, al disponerse que sea un Parque, ya que había versiones y sugerencias para que esta área se destine a desarrollos de proyectos inmobiliarios privados, multifamiliares de vivienda, a que se traslade el Centro de Exposiciones Quito y algunos otros intereses particulares.

La Ordenanza 0015 contempla la venta de edificabilidad en el sector de influencia del AAQ, fue sancionada por Andrés Vallejo, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el 29 de julio de 2009; es referencial y define plazos, acciones a tomar y los organismos que se encargarán de ejecutarlos, a través de sus cuatro artículos que se refieren a la venta de edificabilidad, Plan Especial de Zonificación del AAQ, actualización Catastral y la forma de cálculo de la venta de edificabilidad que se determinará mediante una fórmula de cálculo luego que el Plan especial entre en vigencia.

La Ordenanza Metropolitana N° 0352 contiene el Plan para la consolidación del Parque de la Ciudad y el redesarrollo de su entorno urbano, fue sancionada el 01 de febrero de 2013 por el Dr. Augusto Barrera Guarderas, Alcalde del DMQ y establece las disposiciones y normas de uso, ocupación e intervención de suelo del área del Parque, del entorno o área de transformación urbanística y

del aérea de influencia, los modelos de gestión, el régimen de derechos y obligaciones así como los instrumentos para su ejecución. Contempla la integración parcelaria con lotes que van desde 600 a 10.000 metros cuadrados, así como la construcción edilicia de 6 a 30 pisos, entre otras disposiciones.

Estas ordenanzas ocasionarán impactos multidimensionales en aspectos espaciales debido a sus edificaciones en altura y la construcción del Gran Proyecto Urbano que es el Parque Bicentenario que visualmente cambiarán el tejido urbano del sector. A su vez se intuyen impactos socio espaciales por el desplazamiento de las personas que viven en el sector, hacia otros sitios de la ciudad; producirá efectos sociales con el apareamiento de una nueva centralidad, nuevos usos del suelo y vivienda, expropiación de predios; habrá un impacto socio ambiental en cuanto se refiere al cambio del microclima por el asoleamiento y contaminación auditiva, debido a la cantidad de vehículos que se prevé circularán por ese sector, a pesar que se mejorará la interconexión este-oeste, también se provocará impactos económicos en el sector de la construcción al generar nuevas fuentes de trabajo en el sector inmobiliario, comercio y servicios; otro impacto económico tendrá lugar en la subida de precios de suelo y generación de plusvalías cuyo mecanismo para su recuperación y redistribución no está definido al momento.

En general, esta macrointervención urbana ocasionará grandes modificaciones en la rentabilidad y usos del suelo que lo acoge y de su entorno (plusvalías, nuevos usos residenciales, comerciales, etcétera); modificaciones, en el aspecto funcional y espacial del sector donde se ubican (provocan nuevas centralidades, cambian la morfología del lugar con incrementos en la edificabilidad, por ejemplo); y también provocan una modificación en las normas y mecanismos de gestión (para el efecto se han creado las ordenanzas 3535, 0015, 0352).

Es el Municipio quien debe emitir las reglas bajo las cuales se va a construir este GPU, la creación de normas que regulen la producción, uso y ocupación de suelo urbano, determinar el cómo se va a aprovechar el suelo en cuanto a edificación, cuáles serán los coeficientes de edificación, volumetrías, las alturas de edificios, determinar los usos permitidos en inmuebles y zonas de la ciudad,

autorizar la reconversión de tierras del fisco y las que ocuparía para las obras de infraestructura y vialidad urbana, posibilitar y contribuir a incrementar el valor del suelo de una manera extraordinaria al permitir la construcción de grandes edificaciones en esta área, recuperar y redistribuir las plusvalías.

Para finalizar creo que se debería medir el éxito de esta intervención pública si se lograra que la valorización del suelo que se obtenga de este Gran Proyecto Urbano, sea capaz de cubrir el costo de su construcción o que sirva para disminuir la inequidad social que sufre la ciudad.

Bibliografía

Abramo, Pedro. "Gestión pública de tierras: la experiencia de Brasilia", en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 1998, pp. 214-216.

Alfonso, Oscar. "El sistema de ciudades y el polimetropolitanismo en Colombia", en *Questiones Urbano Regionales*. Quito, Instituto de la Ciudad, 2012 pp. 127-138.

Azuela, Antonio. "Tendencias y perspectivas de las políticas de suelo", en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2007, pp. 6-54

Barrera, Augusto. "Quito una propuesta de ciudad-región", en *Questiones Urbano Regionales*. Quito, Instituto de la Ciudad, 2012 pp. 39-52.

Calder Allegra y Rosalind Greenstein. "Política de suelo, mercados inmobiliarios y segregación espacial urbana". en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2001, pp. 323-328.

Carrión, Fernando. "El desafío Político de gobernar una ciudad-región", en *Questiones Urbano Regionales*. Quito, Instituto de la Ciudad, 2012 pp. 127-138.

Carrión, Fernando. "La gestión ambiental en el desarrollo urbano", en *Augusto Samaniego, comp.*, La gestión urbana: estrategias, dilemas y retos. Quito, ILDIS-CONUEP, 1992, pp. 11-32

Carrión, Fernando. "Realidad urbana del Ecuador y crisis de las ciudades", en *La ciudad que queremos*. Quito, Selected Works, 1996, pp.13-26

Carrión, Fernando."La cuestión urbana de Quito", en *Arquitectura y Sociedad: revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Nº 9*. Quito, Universidad Central Quito-Ecuador, 1993, pp.29-40

Carrión Fernando y Jaime Erazo. "La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferia". Quito, 2013, IFEA, pp. 503-522.

Clichevsky, Nora. "La tierra vacante en América Latina", en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 1999, pp. 274-276

Connolly, Priscilla, et al. *Respuestas urbanas a las "décadas perdidas"*. en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2003, pp. 54-62.

Cuenya, Beatriz. "Grandes proyectos urbanos latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local". Buenos Aires, 2009, pp. 229.252

Cuenya, Beatriz. *Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina*, Centro de estudios urbanos y regionales. Buenos Aires, 2009, pp. 1-27

Cuervo, Mauricio. "América Latina: metrópolis en mutación", en *Questiones Urbano Regionales*. Quito, Instituto de la Ciudad, 2012 pp. 53-76.

Furtado, Fernanda. "Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina", en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2000, pp. 229-235

Greenstein, Rosalind, *et al.* "Segregación espacial urbana: fuerzas, consecuencias y respuestas normativas". en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2000, pp. 329-333.

JARS, Gerencia de Cierre del Aeropuerto. "Y por fin el Mariscal está dónde debe", en *La Revista de la Ciudad*, N° 35/36. Quito, Municipio de Quito, 2013, pp. 4-162

Lungo Mario y Martim Smolka. "Suelo y grandes proyectos urbanos: la experiencia Latinoamericana", en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2005, pp. 300-307

Lungo, Mario. "Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas", en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2002, pp. 293-299

Lungo, Mario. *América Latina, países pequeños de grandes ciudades*. Quito, Crearimagen, 2011

Maldonado, María. "Recuperación de plusvalías ", en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2007, pp. 195-255.

Mancheno Diego y Juan Terán. "La ciudad-región en América Latina: Un concepto entre el neoliberalismo y el posliberalismo", en *Questiones Urbano Regionales*. Quito, Instituto de la Ciudad, 2012 pp. 139-154

Morales, Carlos. "Impuestos a la propiedad. Estados", en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2007, pp. 155-192.

Reese Eduardo y Juan Duarte. " Uso del suelo y desarrollo urbano", en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2007, pp. 259-329.

Reese, Eduardo. "Uso del suelo y desarrollo urbano", en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2007, pp. 260-264

Smolka Martim y Fernanda Furtado. "El debate sobre la recuperación de plusvalías en América Latina", en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2003, pp. 243-249

Smolka Martim y Fernanda Furtado. “Lecciones aprendidas de la experiencia de América Latina con la recuperación de plusvalías”, en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2001, pp. 236-242.

Smolka Martim y Laura Mullahy. “La política de suelo en América Latina”, en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2000, pp. 23-28

Smolka Martim y Laura Mullahy. “Temas críticos en políticas de suelo en América Latina”, en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

Smolka Martim y María Maldonado. “Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Bogotá, Colombia”, en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 2003, pp. 250-254

Smolka, Martim. “Los mercados de suelo en América Latina”, en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 1996, pp. 21-22

Smolka, Martim. “Movilización de plusvalías para suministrar tierra urbanizada”, en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 1999, pp. 217-221.

Smolka, Martim. “Valorización y recuperación de las inversiones públicas”, en *Perspectivas urbanas*. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, 1997, pp. 201-202.

OTROS:

Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, Espasa Calpe, 2001.

Morales, Carlos. “Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano”, Texto preparado en 2007 a partir de las introducciones desarrolladas en 2005 para diversos módulos del curso a distancia “Mercados de Suelo Urbano en América Latina” impartido en varias ediciones por el Lincoln Institute of Land Policy a marzo de 2005. 2007, pp. 1-17

INTERNET:

UP, Reporte LatA. *Viejo aeropuerto de Quito comienza a transformarse en un parque*. Internet. http://noticias.latam.msn.com/ve/insolito/articulo_upi.aspx?cp-documentid=256460052. Acceso 26 de marzo de 2013.

Bolsa de Quito. *El impuesto a la plusvalía se define hoy*. Internet. <http://www.ecuadorinvierte.com/bolsa-de-quito/el-impuesto-a-la-plusvalia-se-define-hoy>. Acceso: 15 de abril, 01:27 horas

Secretaría de Ordenamiento Territorial, Hábitat y vivienda. *Se consolida el "Parque Bicentenario"*. Internet. http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/se_consolida_el_parque_bicentenario--8226. Acceso 18 de enero 2013.

Cabezas, Elizabeth. *Parque de la ciudad en terrenos del aeropuerto Mariscal Sucre toma forma*. Internet. La noticia al instante. <http://www.lanoticiaalinstante.com/index.php?sec=not&idnot=22791>, Acceso: 09 de junio de 2013.

Diario Hoy en línea. *Quito tendrá un parque de 126 ha*. Internet. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/quito-tendra-un-parque-de-126-ha-316742.html>. Acceso: 06 de junio 2013, 21:49 horas.

Lizarzaburo, Gabriela. *El Parque Bicentenario en Quito impulsará una ciudad sustentable*. Internet. <http://www.andes.info.ec/sociedad/parque-bicentenario-quito-impulsar%C3%A1-ciudad-sustentable.html>. Acceso 18 de junio de 2013, 23: 00 horas.

Diario La Hora. 245 asentamientos irregulares existen en Quito. Internet. www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101507584. Acceso 20 mayo 2013

ARTÍCULOS DE PRENSA:

Asesoría de comunicación CORPAQ. "Aerotrópolis de Quito impulsará el desarrollo del país", en Suplemento de El Comercio. Quito, 24 de octubre de 2008, p.3.

Enrique, Pesantes. "El comercio crece en infraestructura", en El Comercio. Redacción Líderes. Quito, 09 de agosto de 2010.

Lagla, Alfredo. "La renegociación del aeropuerto fue aprobada ayer por el Concejo", en El Comercio. Quito, 18 junio 2010.

Redacción Quito. "Parque del Lago: los postulantes en reserva", en El Comercio. Quito, 07 de septiembre de 2008, p. 25.

Redacción Quito. "Tras 9 años, se inaugura el aeropuerto", en El Comercio. Quito, 11 de octubre de 2012.

Redacción Quito. "En la renegociación del aeropuerto se debaten 14 aspectos legales", en El Comercio. Quito, 16 octubre de 2009.

Suplemento institucional. Quito, rumbo al Bicentenario. "El nuevo aeropuerto de Quito toma pista", rumbo al Bicentenario", en el Comercio. Quito, 16 de enero 2008.

ORDENANZAS MUNICIPALES QDM:

- ORDQDM 3535: Rige el uso y destino de los terrenos ocupados por el AAQ
- ORDQDM 0015: Contempla la venta de edificabilidad en el sector del AAQ
- ORDQDM 0352: Ordenanza Especial Bicentenario-Redesarrollo AAQ y su entorno urbano.
- ORDQDM 0171: Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT)
- ORDQDM 0172: Régimen administrativo del suelo.
- RC-212-408: Resolución Concejo Municipal sobre integración parcelaria y fraccionamiento terrenos ocupados por AAQ.
- Decreto 885: Decreto construcción NAQ
- ORDQDM 255: Régimen del Suelo y el Plan General de Desarrollo Territorial

ENTREVISTAS:

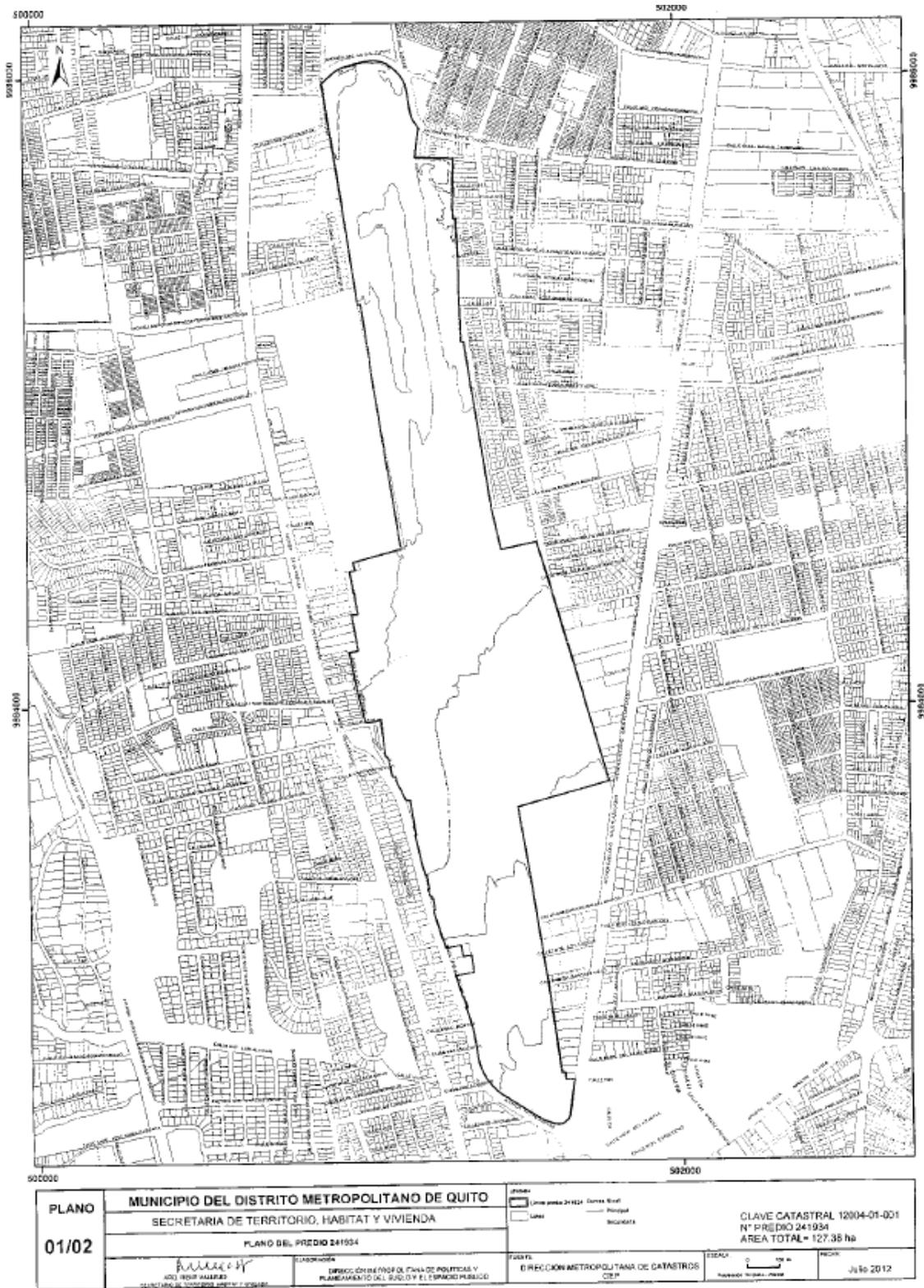
- Revelo, Victor. Espectativas construcciones en altura sector AAQ. 19 septiembre 2013.
- Carrión, Fernando. Temas de ciudad. 25 febrero 2013.
- Cabezas, Elizabeth. Ordenanzas relacionadas al tema. 25 febrero 2013.
- Shuld Bárbara. Cargas y beneficios ordenza Bicentenario. 20 septiembre 2012.
- Salazar Diego. Impactos ordenanzas. 14 diciembre 2012.
- Delgadillo, Victor. Segregación urbana. Ciclo de cursos de capacitación especializada en Política Urbana. 28 y 29 de septiembre 2012.

Anexos

Anexo 1:

Integración lotes del AAQ

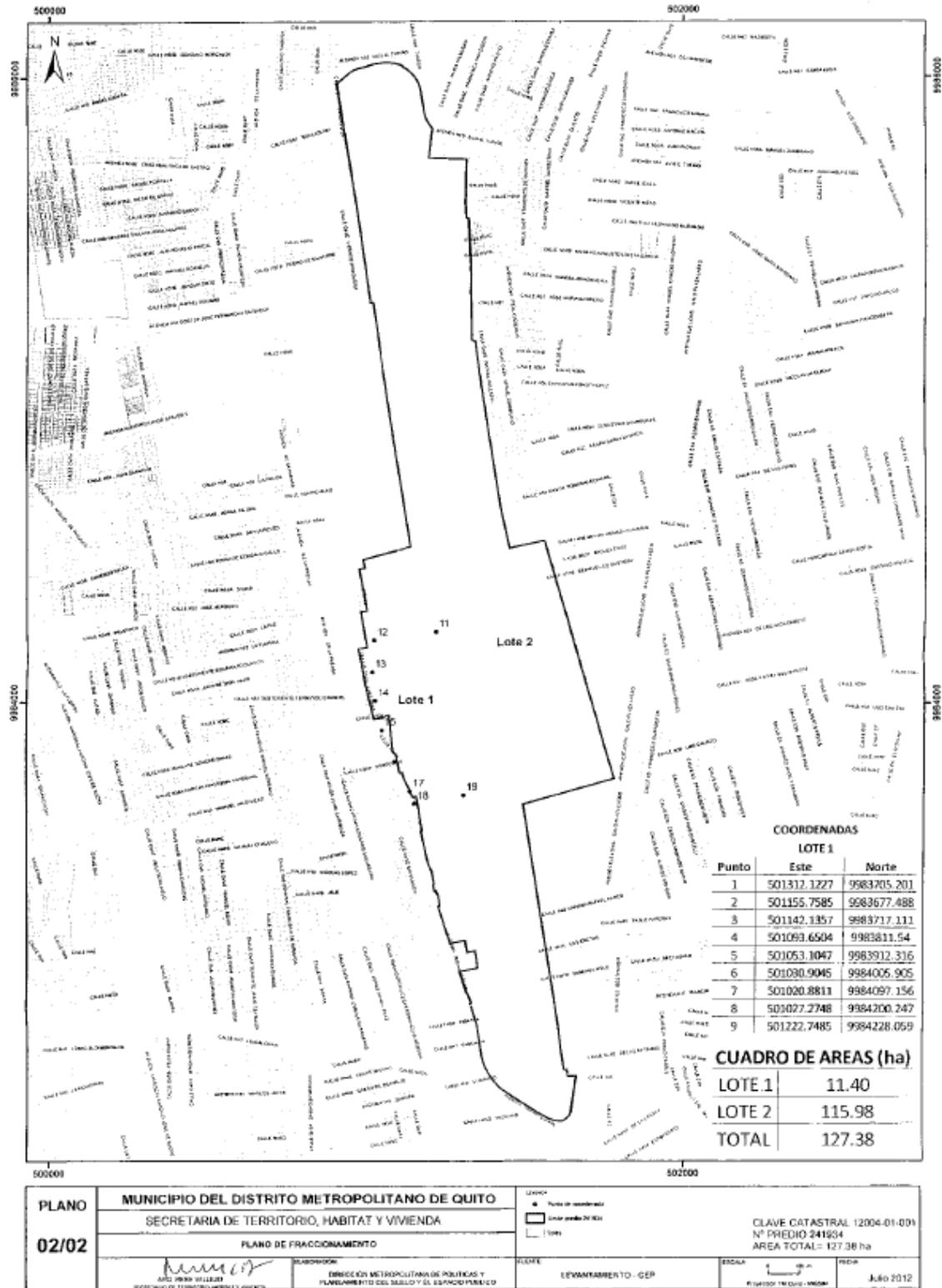
Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM



Anexo 2:

Fraccionamiento del suelo para el Centro de Convenciones y Parque

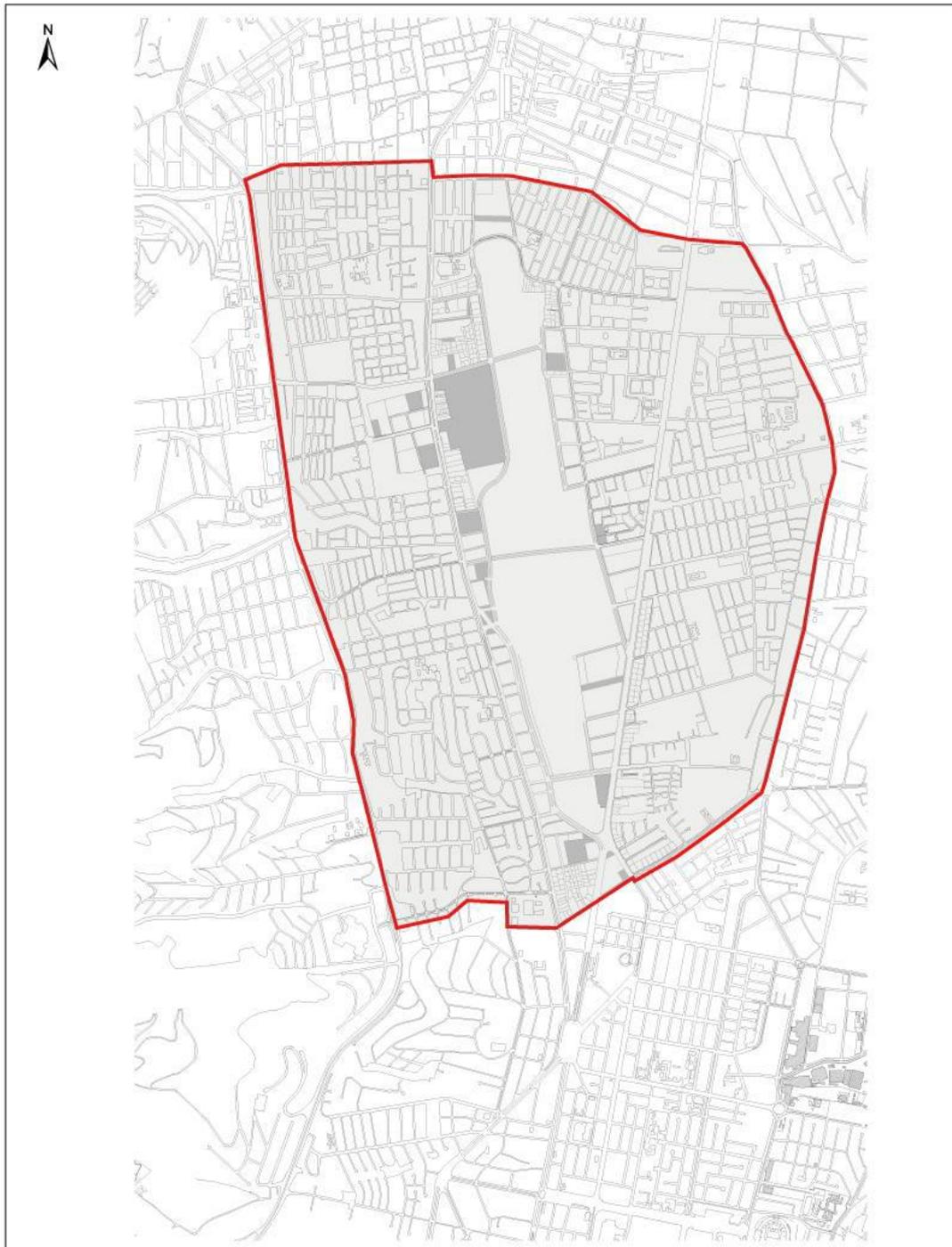
Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM



Anexo 3:

Área de influencia del Parque Bicentenario

Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM

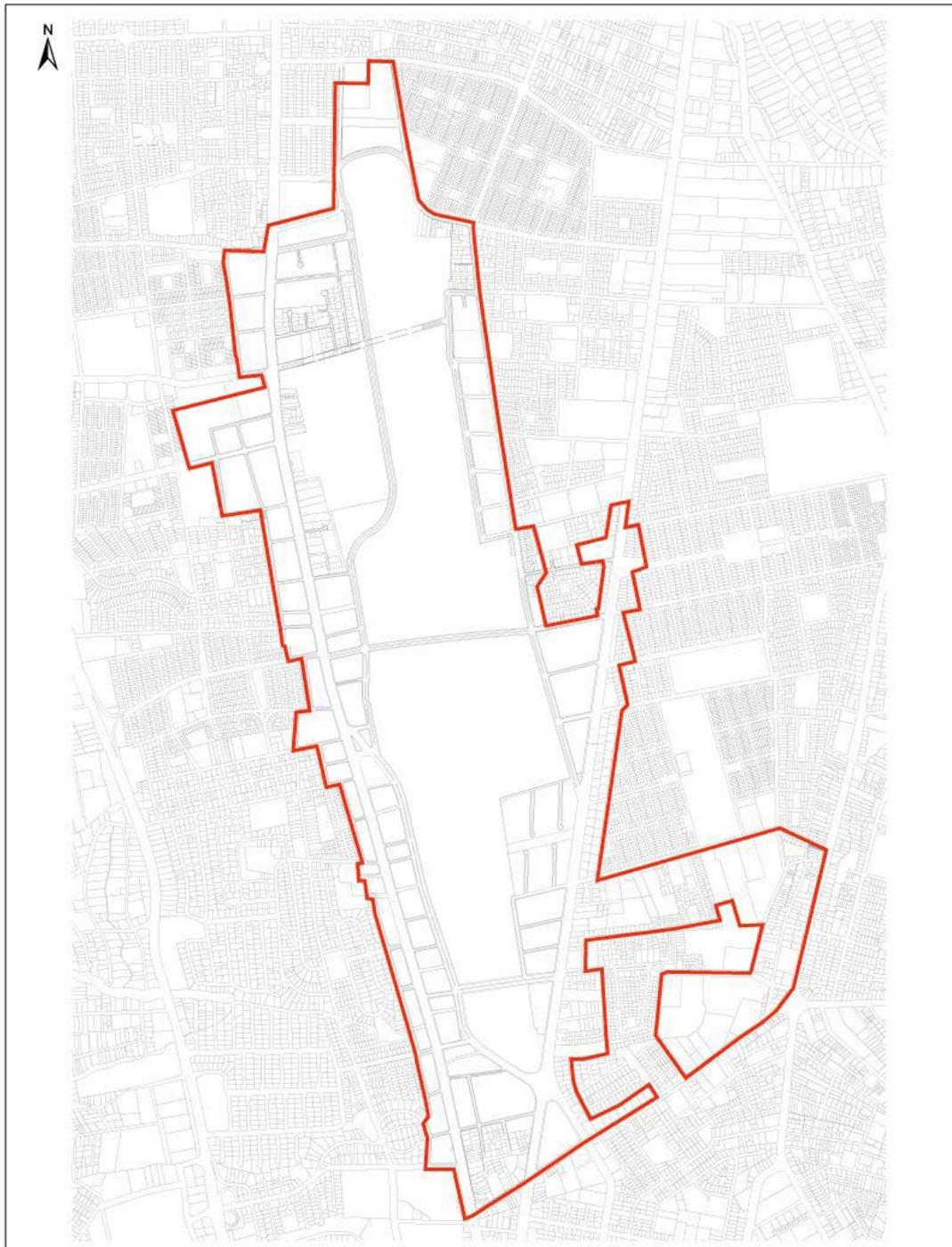


PLANO	MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO		<small>LEYENDA</small>  DELIMITACIÓN DEL ÁREA DEL PLAN
	SECRETARÍA DE TERRITORIO, HABITAT Y VIVIENDA		
01	ÁREA DEL PLAN		
	<small>ELABORACIÓN:</small> DR. RENE VALLEJO SECRETARÍA DE TERRITORIO, HABITAT Y VIVIENDA	<small>ELABORACIÓN:</small> DIRECCIÓN METROPOLITANA DE POLÍTICAS Y PLANEAMIENTO DEL SUELO Y EL ESPACIO PÚBLICO	<small>FUENTE:</small> DIRECCIÓN METROPOLITANA DE POLÍTICAS Y PLANEAMIENTO DEL SUELO Y EL ESPACIO PÚBLICO
			<small>ESCALA:</small> [Blank]
			<small>FECHA:</small> Enero 2013

Anexo 4:

Área de transformación urbanística

Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM

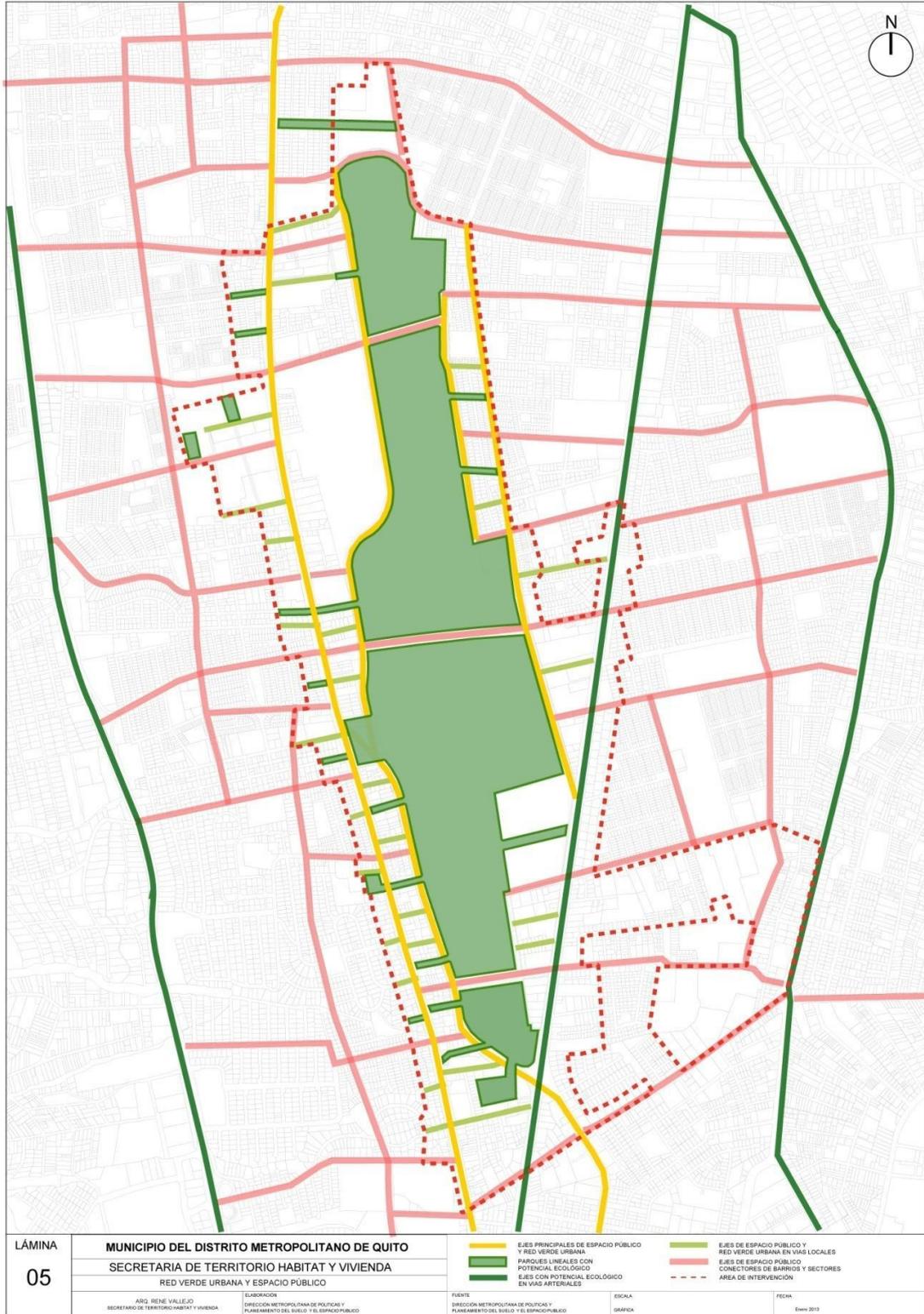


PLANO 02	MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO		<small>LEYENDA</small>  DELIMITACIÓN DEL ÁREA DE REZONIFICACIÓN	
	SECRETARÍA DE TERRITORIO, HABITAT Y VIVIENDA			
	ZONA DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA			
	<small>ELABORACIÓN:</small> DR. RENE VALLEJO SECRETARÍA DE TERRITORIO, HABITAT Y VIVIENDA	<small>DIRECCIÓN METROPOLITANA DE POLÍTICAS Y PLANEAMIENTO DEL SUELO Y EL ESPACIO PÚBLICO</small>	<small>FUENTE:</small> DIRECCIÓN METROPOLITANA DE POLÍTICAS Y PLANEAMIENTO DEL SUELO Y EL ESPACIO PÚBLICO	<small>ESCALA:</small> FECHA: Enero 2013

Anexo 5:

Área del Parque Bicentenario

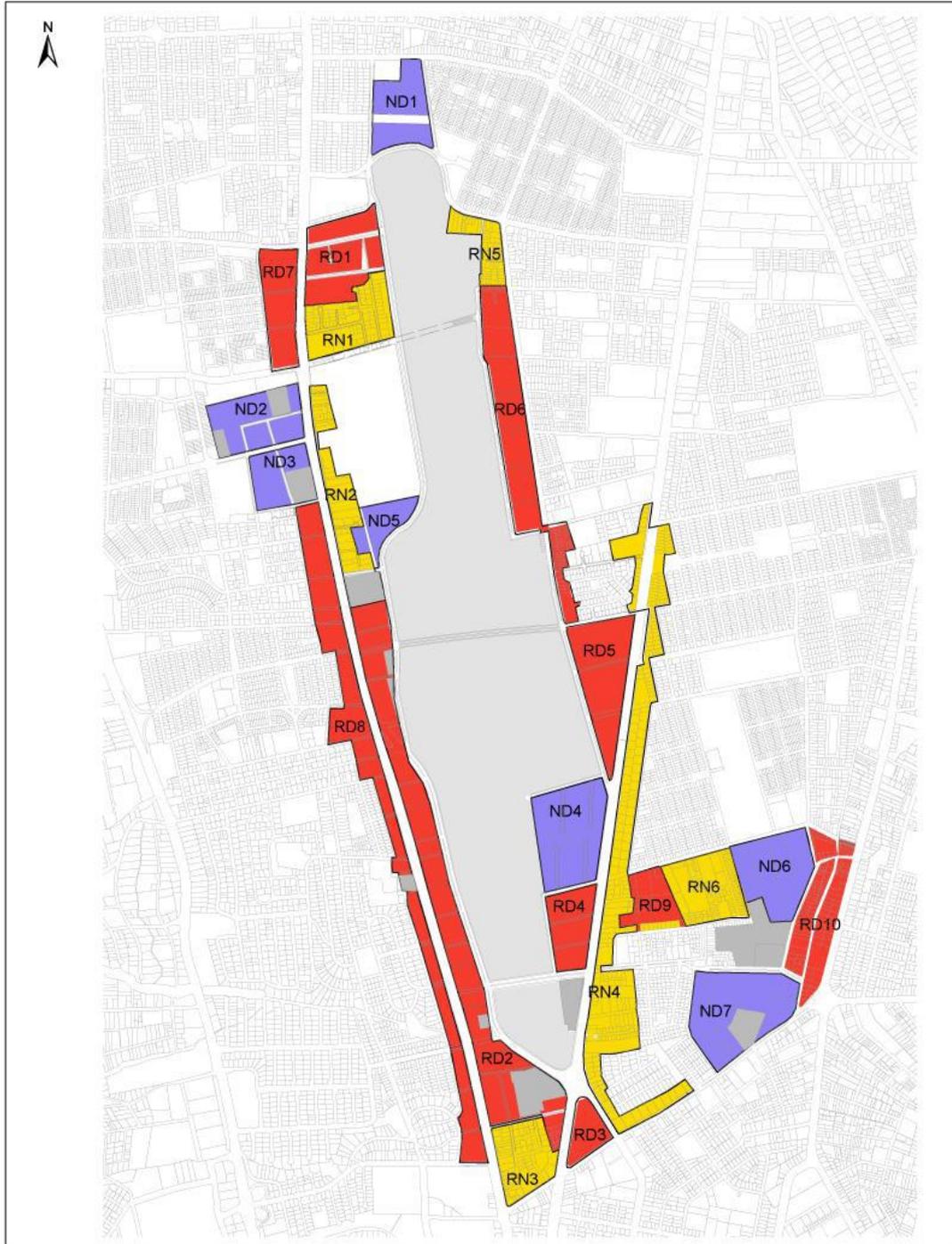
Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM



Anexo 6:

Tratamientos urbanísticos

Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM



PLANO 08	MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO		LEYENDA TRATAMIENTOS ■ NUEVO DESARROLLO (ND) ■ EQUIPAMIENTO PARQUE ■ REDESARROLLO (RD) ■ RENOVACIÓN (RN)
	SECRETARÍA DE TERRITORIO, HABITAT Y VIVIENDA		
TRATAMIENTOS EN ZONAS DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA			FUENTE: DIRECCIÓN METROPOLITANA DE POLÍTICAS Y PLANEAMIENTO DEL SUELO Y EL ESPACIO PÚBLICO ESCALA: FECHA: Enero 2013
ELABORACIÓN: DR. RENE VALLEJO SECRETARÍA DE TERRITORIO, HABITAT Y VIVIENDA		DIRECCIÓN METROPOLITANA DE POLÍTICAS Y PLANEAMIENTO DEL SUELO Y EL ESPACIO PÚBLICO	

Anexo 7:

Nueva edificabilidad y ocupación de suelo AAQ

Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM

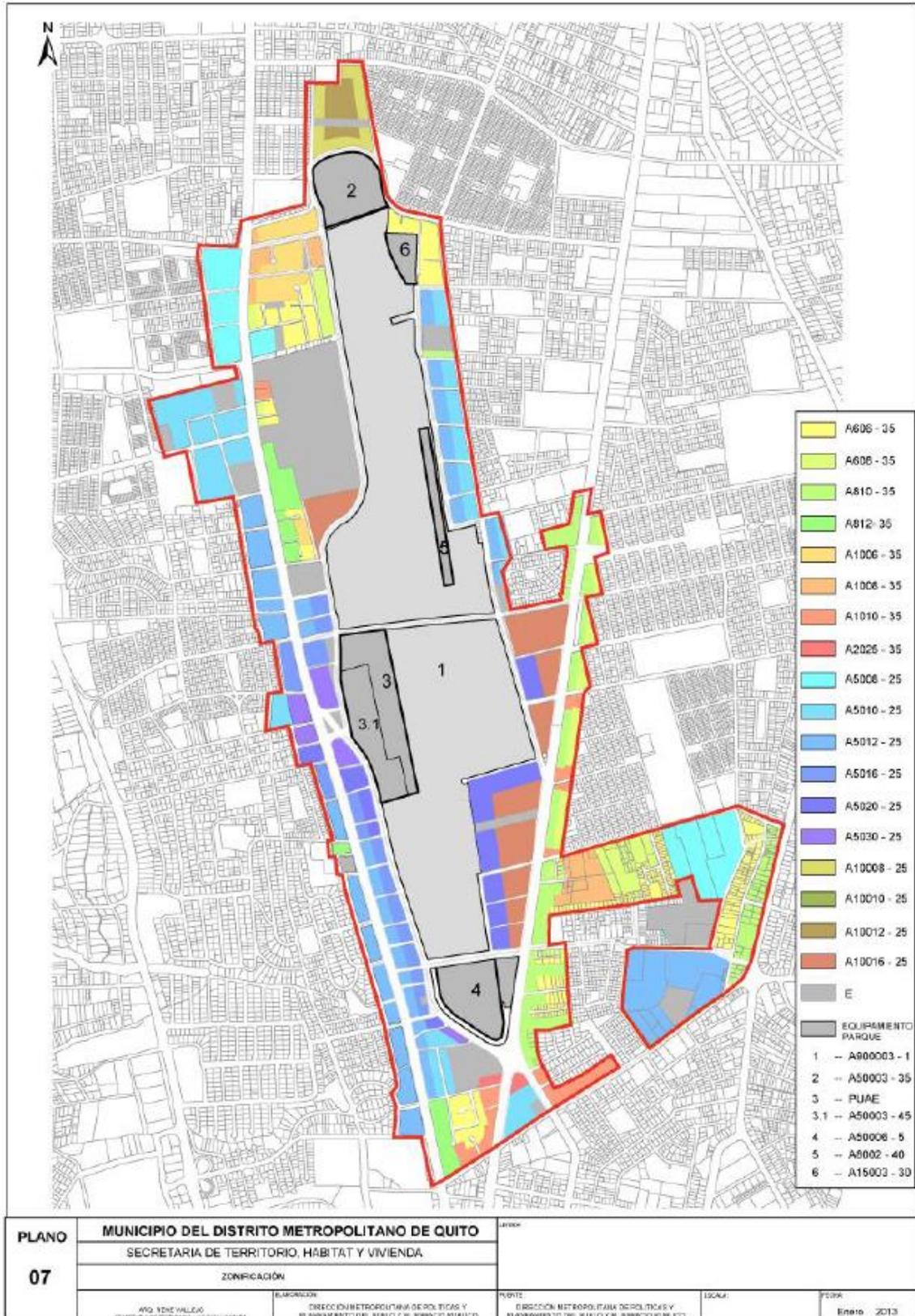
Asignación de Ocupación de Suelo y Edificabilidad

TRATAMIENTOS	ZONIFICACIÓN	ALTURA MÁXIMA		RETIROS MÍNIMOS (mts)			DISTANCIA ENTRE BLOQUES (mts)	COS PB %	COS TOTAL %	HABILITACIÓN DEL SUELO	
		PISOS	METROS	F	L	P				LOTE MÍN.	FRENTE MÍN.
NUEVO DESARROLLO	E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	A10016-25	16	48	5	5	5	V	25	400	10000	n.a.
	A10012-25	12	36	5	5	5	V	25	300	10000	n.a.
	A10010-25	10	30	5	5	5	V	25	250	10000	n.a.
	A10008-25	8	24	5	5	5	V	25	200	10000	n.a.
	A5008-25	8	24	5	5	5	V	35	200	5000	n.a.
	A5012-25	12	36	5	5	5	V	25	300	5000	n.a.
REDESARROLLO	E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	A606-35	6	18	5	5	5	10	35	210	600	15
	A1006-35	6	18	5	5	5	10	35	210	1000	20
	A1008-35	8	24	5	5	5	10	35	280	1000	20
	A1010-35	10	30	5	5	5	10	35	350	1000	20
	A2025-35	25	75	5	5	5	V	35	875	2000	n.a.
	A5008-25	8	24	5	5	5	10	35	280	5000	n.a.
	A5010-25	10	30	5	5	(1)	V	35	350	5000	n.a.
	A5012-25	12	36	5*	5	(1)	V	35	420	5000	n.a.
	A5016-25	16	48	5*	5	(1)	V	35	560	5000	n.a.
	A5020-25	20	60	5*	5	(1)	V	35	700	5000	n.a.
	A5030-25	30	90	5*	5	(1)	V	35	1050	5000	n.a.
	A10010-25	10	30	5	5	5	V	25	250	10000	n.a.
	A10012-25	12	36	5	5	5	V	25	300	10000	n.a.
A10016-25	16	48	5	5	5	V	25	400	1000	n.a.	
RENOVACIÓN	A606-35	6	18	5	5	5	10	35	210	600	15
	A608-35	8	24	5	5	5	10	35	280	600	15
	A810-35	10	30	5	5	5	10	35	350	800	20
	A812-35	12	36	5	5	5	10	35	420	800	20
	A1010-35	10	30	5	5	5	10	35	350	1000	20
	E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CONSOLIDACIÓN	Se mantiene la normativa PUOS.										

Anexo 8:

Edificabilidad y tratamientos urbanísticos

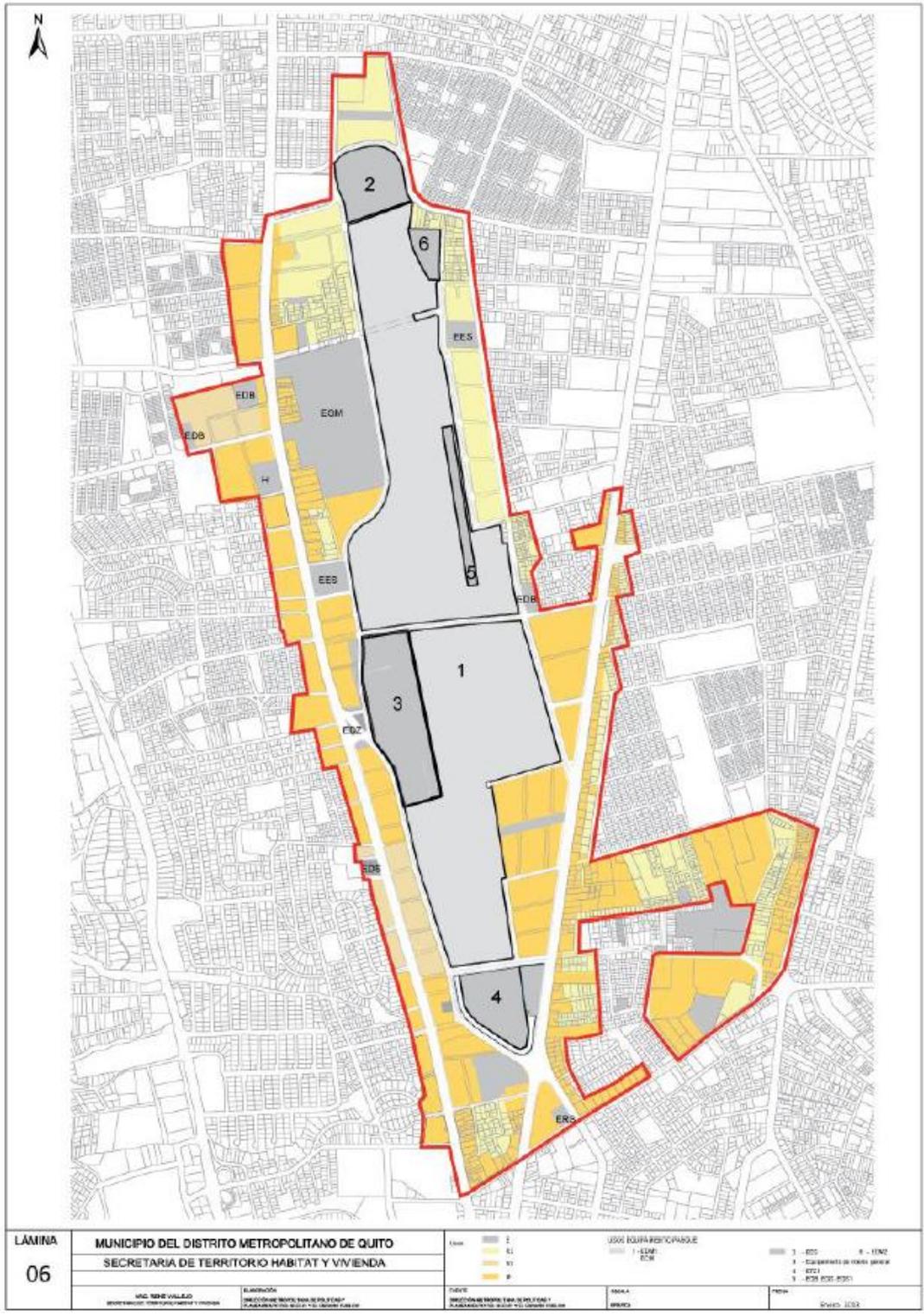
Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM

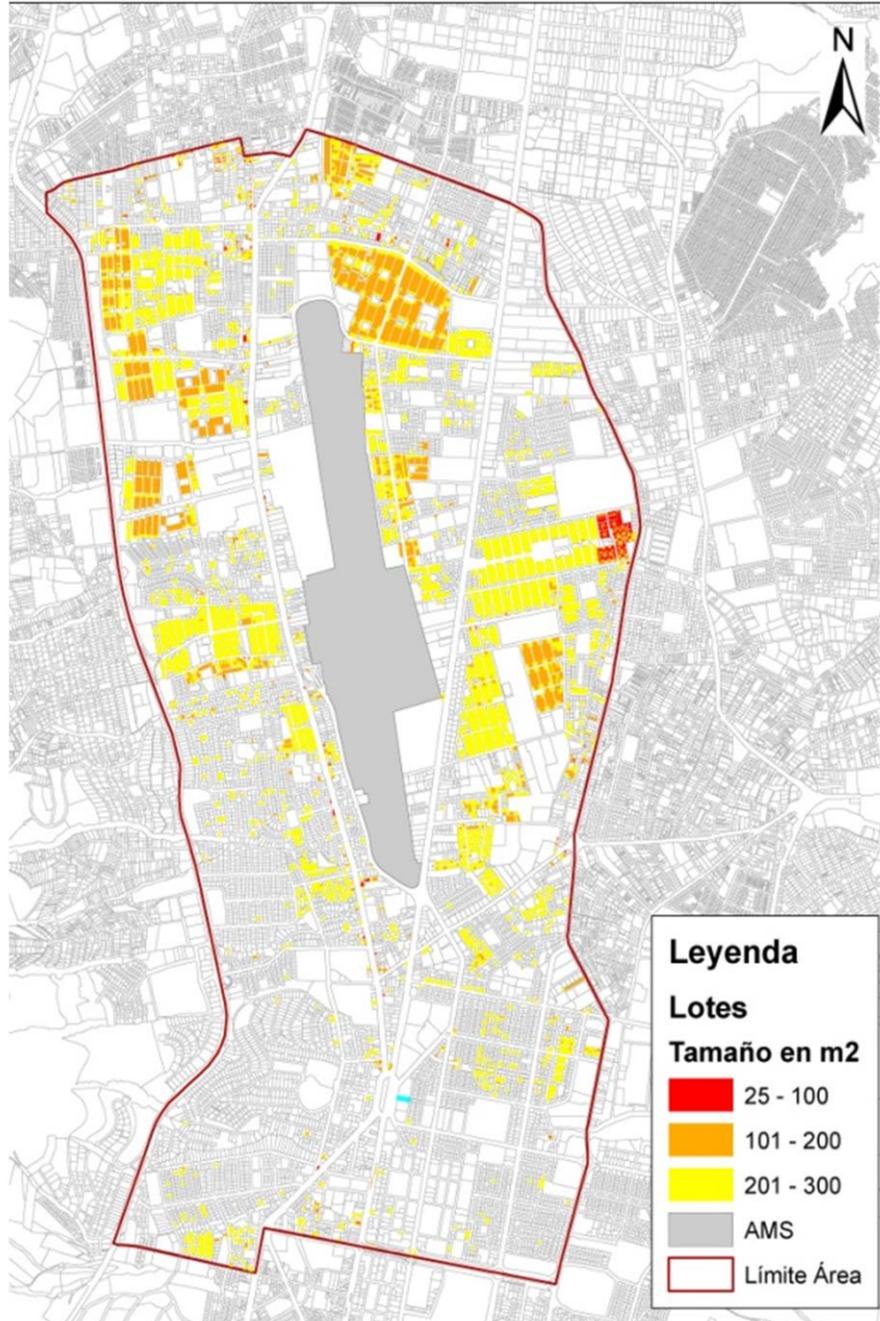


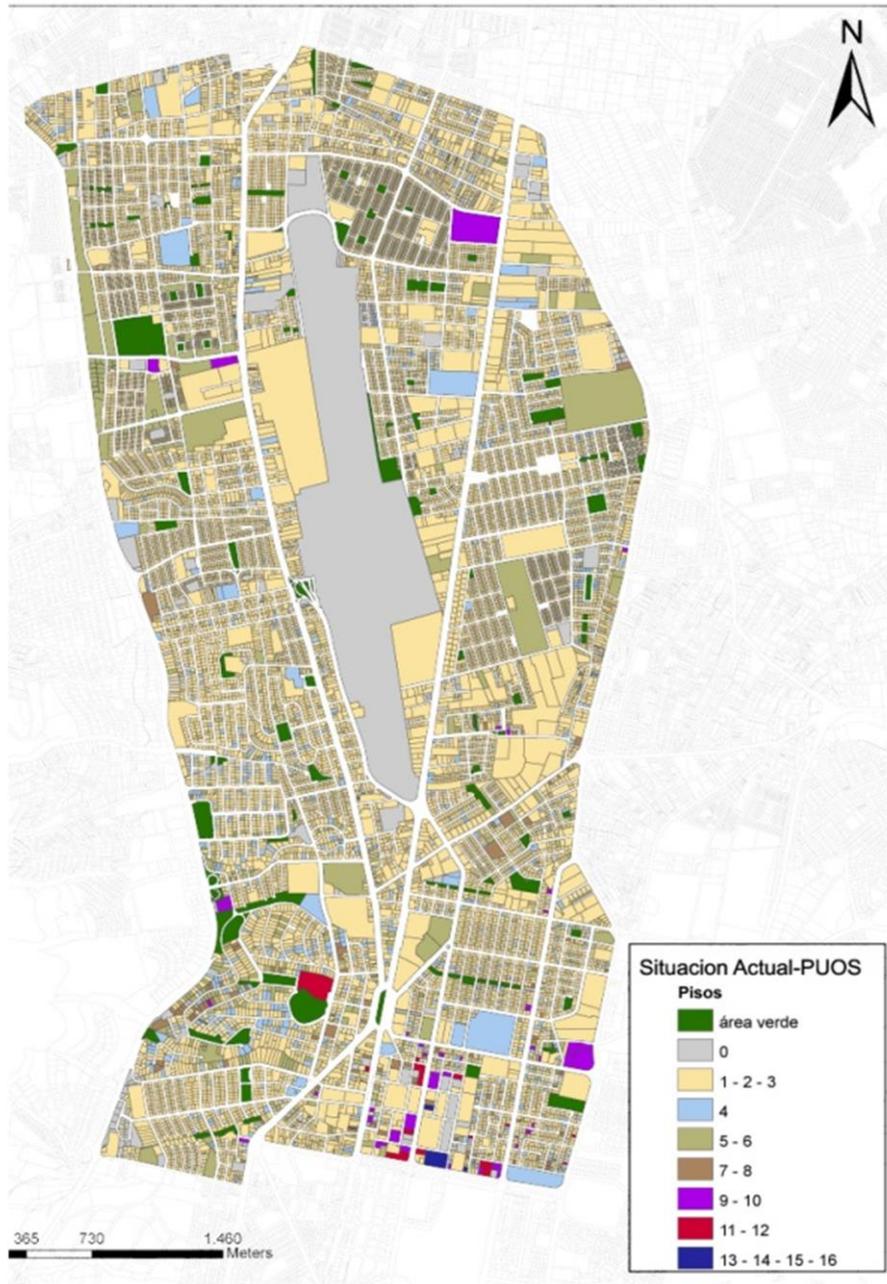
Anexo 9:

Nuevos usos de suelo

Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM



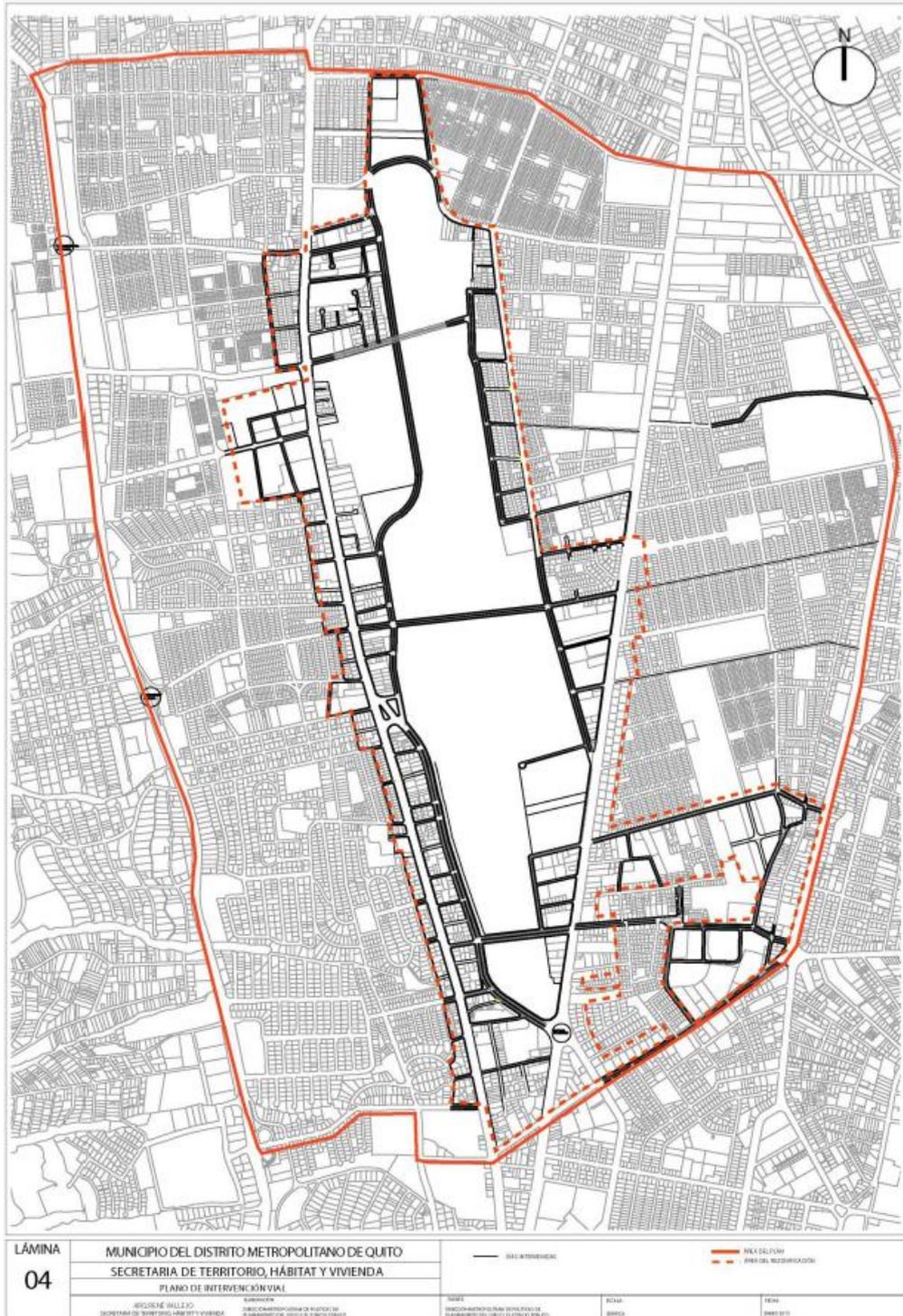
Anexo 10:**Fraccionamiento de lotes actual en la zona del AAQ****Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM**

Anexo 11:**Edificación actual en la zona del AAQ****Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM**

Anexo 12:

Nuevo trazado de vías en la zona del AAQ

Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM



Anexo 13:

Tratamientos urbanísticos zona del AAQ

Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM

1/2

TRATAMIENTOS	DESCRIPCIÓN	SECTORES	DELIMITACIÓN
NUEVO DESARROLLO	Son terrenos de grandes dimensiones, subutilizados o con usos inadecuados en relación con los objetivos de desarrollo urbanístico definidos en esta ordenanza que permiten la implementación de proyectos inmobiliarios a gran escala, de trascendencia e impacto en su entorno urbano, con potencialidad para funcionar como detonantes del redesarrollo.	ND1	Terreno BIESS -- Av. del Maestro, calles Gualaquiza, Tyarco, Tufiño.
		ND2	Av. La Prensa, lindero norte y oeste del área de transformación urbanística, costado norte Carlos V.
		ND3	Av. La Prensa, costado sur Carlos V., lindero sur y oeste del área de transformación urbanística.
		ND4	Club de Golf -- Av. Galo Plaza, calle Rafael Ramos, Parque.
		ND5	Parcial Base Aérea.
		ND6	Av. Cap. Rafael Ramos, Manuel Lizaraburo, lindero norte SECAP, Beethoven, Calle E2, calle E4.
		ND7	Isaac Albéniz, El Morlan, El Inca, prolongación Mozart hasta Av. El Inca.
REDESARROLLO	Son áreas con sistemas viales y de espacio público deficitario y fraccionamiento de lotes alto, disperejo o con geometrías desfavorables, que requieren de una reconfiguración de los sistemas públicos y del parcelario como condicionante para una intensificación del uso y ocupación ordenada del suelo, con calidad, equitativa y sustentable.	RD1	Av. La Prensa, calle Gualaquiza, Av. Amazonas (prolongación), calle N57C.
		RD2	Av. La Prensa, calle Río Vuano, Av. Amazonas, calle Telégrafo I.
		RD 3	Av. 10 de Agosto, Av. El Inca, Av. Amazonas.
		RD4	Av. Galo Plaza, calle Rafael Ramos, Labrador.
		RD5	Av. Galo Plaza, calle Ramón Borja, Av. Real Audiencia (prolongación).
		RD 6	Calle Rafael Aulestia, Av. Real Audiencia, Calle Leonardo Murialdo, Calle Profirio Romero.
		RD7	Av. La Prensa, límite occidental y norte del área de transformación urbanística, Av. Fernández Salvador.

Anexo 13:**Tratamientos urbanísticos zona del AAQ**

Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM

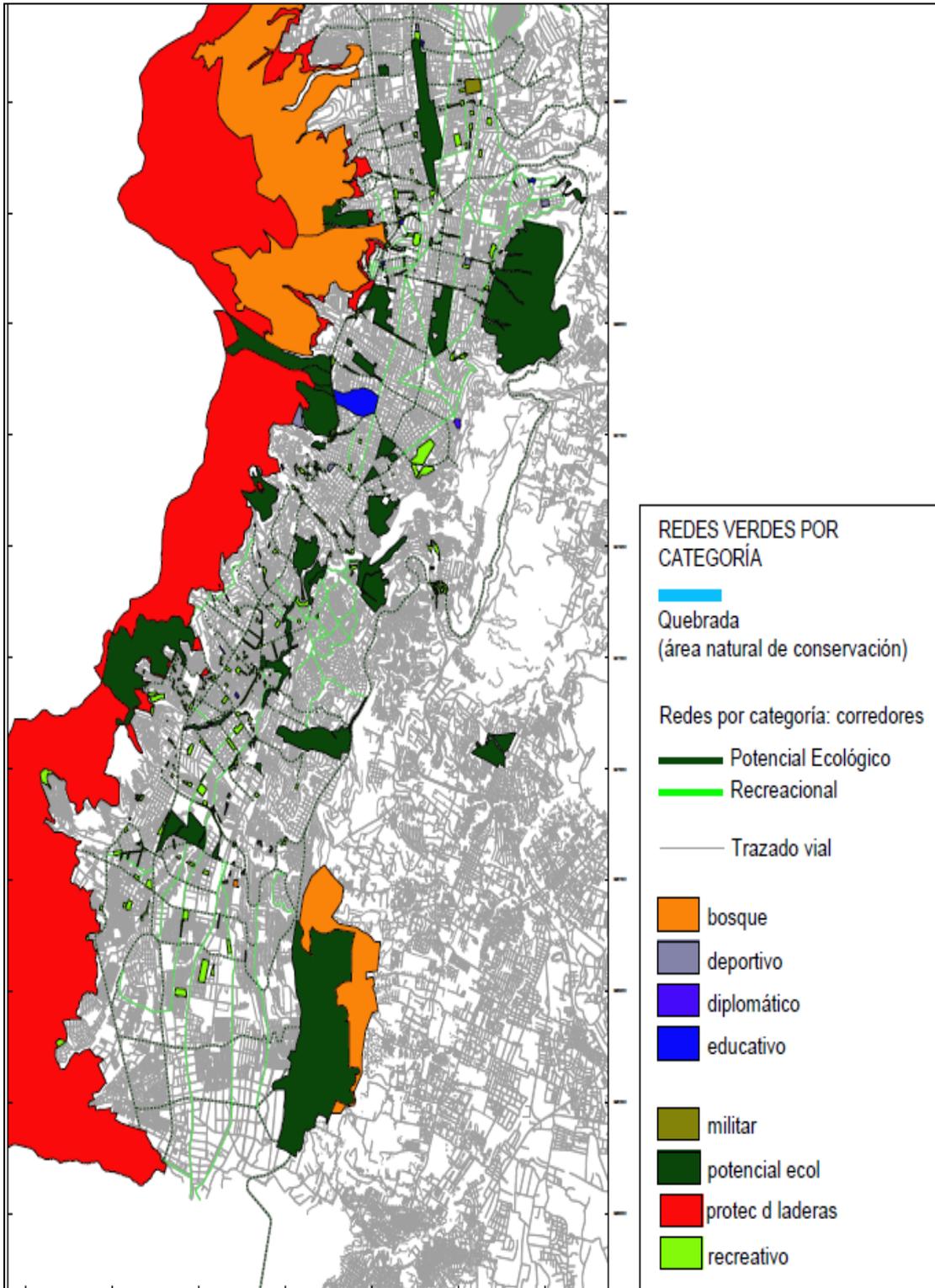
2/2

TRATAMIENTOS	DESCRIPCIÓN	SECTORES	DELIMITACIÓN
		RD8	Av. La Prensa, límite occidental y sur del área de transformación urbanística, Cnl. Edmundo Carvajal.
		RD9	Rafael Ramos, prolongación Pablo Paredes, Beethoven, prolongación Pablo Casals.
		RD10	Av. Cap. Rafael Ramos, Av. 6 de Diciembre, El Morlan, Isaac Albéniz, Manuel Lizarzaburo, prolongación de Gonzalo Zaldumbide.
RENOVACIÓN	Son áreas aptas para una intensificación del uso y ocupación del suelo sin necesidad de ampliar los sistemas de soporte o con posibilidades de adecuaciones mínimas.	RN1	Av. La Prensa, Av. Fernández Salvador (prolongación), Av. Amazonas (prolongación)
		RN2	Av. La Prensa, calle Teniente Gonzalo Gallo, límite occidental FAE.
		RN3	Av. La Prensa, Av. El Inca, Av. 10 de Agosto, calle Telégrafo I.
		RN4	Av. Galo Plaza, Av. El Inca, calles Francisco Guarderas, Belisario Peña, Luis Banderas, De Los Pinos.
		RN5	Av. Real Audiencia, Av. Tufiño, límite del Parque.
		RN6	Rafael Ramos, E4, Beethoven, prolongación Pablo Paredes.
CONSOLIDACIÓN	Son áreas que disponen de considerables potenciales para la intensificación del uso y ocupación del suelo sobre la base de la normativa urbanística vigente.	C	Área del plan excepto el área de transformación urbanística.

Anexo 14:

Red de parques en Quito

Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de QDM



Anexo 15:

Ordenanza especial 3535

Fuente: Municipio DMQ

Ordenanza 3535

EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

CONSIDERANDO

Que, se encuentra en ejecución el proyecto de construcción del nuevo aeropuerto de Quito.

Que el Concejo Metropolitano de Quito resolvió que los terrenos que actualmente ocupa el Aeropuerto Mariscal Sucre en la Zona Norte de la ciudad sean destinados a un parque con su respectivo equipamiento.

Que es indispensable que ese destino que equipará a la ciudad de espacios verdes, permanezca en el tiempo y no sea modificado sin el suficiente estudio y meditación.

EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES

EXPIDE

LA ORDENANZA QUE RIGE EL USO Y DESTINO DE LOS TERRENOS OCUPADOS POR EL AEROPUERTO "MARISCAL SUCRE", UBICADOS EN LA ZONA CENTRO NORTE, PARROQUIA LA CONCEPCIÓN.

Art. 1.- Los terrenos que pertenecen al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, ocupados actualmente por el Aeropuerto "Mariscal Sucre" serán destinados a un parque de la ciudad, en el que se aprovechará la infraestructura construida para un Centro de Convenciones, una vez que se ponga en servicio el Nuevo Aeropuerto de Quito.

Art. 2.- Cualquier cambio de destino aprobado por el Concejo Metropolitano mediante esta Ordenanza requerirá para su aprobación de las tres cuartas partes de los votos de los miembros del Concejo Metropolitano de Quito, en sesiones que se llevarán a cabo en tres períodos administrativos diferentes, es decir, cuando se produzca la renovación de concejales de acuerdo con la ley. Igual procedimiento y votación se requerirá para su derogatoria.

DISPOSICIÓN FINAL. Esta Ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su sanción.

Dada en la sala de sesiones del Concejo Metropolitano, el 5 de agosto del 2004.

Firman

Andrés Vallejo

PRIMER VICEPRESIDENTE DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Dra. Martha Bazurto Vinuesa

SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

CERTIFICADO DE DISCUSIÓN

La infrascrita Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito certifica que la presente Ordenanza fue discutida y aprobada en dos debates, en sesiones de 29 de Julio y 5 de agosto de 2004. Lo certifico.- Quito 9 de agosto de 2004.

Firma

Dra. Mariana Bazurto Vinuesa

SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Alcaldía del Distrito.- Quito, 9 de agosto de 2004.

EJECÚTESE

Firma

Paco Moncayo Gallegos

ALCALDE METROPOLITANO DE QUITO

CERTIFICO que la presente ordenanza fue sancionada por el General Paco Moncayo Gallegos, Alcalde Metropolitano el 9 de agosto del 2004.- Quito 9 de agosto del 2004.

Dra. Martha Bazurto Vinuesa

SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Anexo 16:**Ordenanza especial 0015****Fuente: Municipio DM****ORDENANZA ESPECIAL No. 0015****EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

Visto el informe No. IC-2009-658 de 27 de julio del 2009, de la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial y,

CONSIDERANDO

Que el Art. 31 de la Constitución de la República concede a las personas el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad y justicia social.

Que el artículo antes indicado establece que la propiedad debe tener una función social y ambiental, y garantiza el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Que la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, en sus artículos 2, 8, 25, 26, concede a la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito la facultad de uso y control sobre la ocupación del suelo y sus edificaciones con competencia exclusiva y privativa.

Que la Ley Orgánica de Régimen Municipal en sus artículos 14, 25, 198, confiere a las Municipalidades del país la facultad de ordenamiento y planificación adecuada de su territorio.

Que el Distrito debe tener mecanismos adecuados para la recuperación de las rentas que produce el suelo por intervención de la planificación urbana hecha por la Municipalidad y asegurar que no se genere especulación de suelo por estas intervenciones.

Que es necesario establecer una forma de captación de plusvalías del suelo en la zona de influencia del actual Aeropuerto Mariscal Sucre, una vez que el aeropuerto se traslade de sitio, y se modifiquen la zonificación y formas de ocupación del sector.

EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES,**EXPIDE:**

LA ORDENANZA ESPECIAL QUE CONTEMPLA LA VENTA DE EDIFICABILIDAD EN EL SECTOR DE INFLUENCIA DEL ACTUAL AEROPUERTO MARISCAL SUCRE.
--

**ORDENANZA ESPECIAL No. 0015**

Art.1.- Venta de Edificabilidad.- El cambio de altura y coeficientes de ocupación permitidos en el sector que establezca el Plan especificado en el Art. 2 de esta Ordenanza, podrá ser aprovechado por los propietarios de los bienes inmuebles ubicados en dicho sector, a través del pago por concepto de venta de derechos de construcción, en la forma y condiciones que se establezcan en el Plan Especial de Zonificación de la Zona de influencia del actual aeropuerto Mariscal Sucre.

Art. 2.- Plan Especial de Zonificación de la Zona del Actual Aeropuerto Mariscal Sucre.- La Dirección Metropolitana de Planificación Territorial Y Servicios Públicos tiene el plazo de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ordenanza para poner en consideración del Concejo Metropolitano de Quito el Plan Especial de Zonificación de la Zona del Actual Aeropuerto Mariscal Sucre.

Art. 3.- Actualización Catastral.- La Dirección Metropolitana de Catastro tiene un plazo de 6 meses contados a partir de la Aprobación del Plan mencionado en el Art. 2 de esta ordenanza a fin de que actualice el catastro de la zona establecida por dicho Plan. Asimismo la Empresa de Movilidad y Obras Públicas y la Empresa de agua Potable y Alcantarillado presenten en el mismo plazo contemplado en este artículo los estudios de impacto a la movilidad y a la infraestructura básica del sector contemplado en esta Ordenanza por influencia de la venta de edificabilidad.

Art. 4.- Forma de cálculo de la venta de edificabilidad.- El Concejo Metropolitano establecerá mediante ordenanza, la fórmula de cálculo para el cobro de los metros cuadrados adicionales otorgados por el cambio de zonificación que determine el Plan mencionado en el Art. 2 de esta Ordenanza, bajo el estudio técnico correspondiente.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- La Venta de Edificabilidad contemplada en la presente ordenanza sólo podrá realizarse una vez que entre en vigencia el Plan Especial de que trata el Art. 2; que se haya determinado la fórmula de cálculo de que trata el Art. 4, y previo el pago por compra de derechos de edificabilidad deberá ser requisito imprescindible para obtener la Licencia de Construcción.

SEGUNDA.- La Dirección de Planificación Territorial y Servicios Públicos prepararía además un estudio que contemple la posibilidad de aplicar la venta de edificabilidad en otros sectores del Distrito en los que, proyectos especiales lo justifique.

TERCERA.- Los fondos que se recauden mediante la venta de edificabilidad se invertirán en mejoramiento de la infraestructura básica de las áreas beneficiadas


ORDENANZA ESPECIAL No.

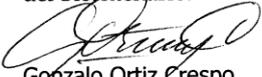
0015

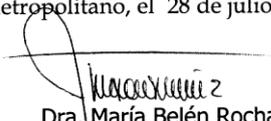
con la venta de edificabilidad, y en políticas de vivienda social.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente reforma, entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

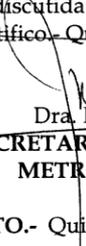
Dada en la Sala de Sesiones del Concejo Metropolitano, el 28 de julio del 2009, Año del Bicentenario.


Gonzalo Ortiz Crespo
**PRIMER VICEPRESIDENTE DEL
CONCEJO METROPOLITANO
DE QUITO**


Dra. María Belén Rocha Díaz
**SECRETARÍA GENERAL DEL
CONCEJO METROPOLITANO
DE QUITO**

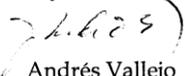
CERTIFICADO DE DISCUSIÓN

La infrascrita Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, certifica que la presente ordenanza fue discutida y aprobada en dos debates, en sesiones de 23 y 28 de julio del 2009.- Lo certifico.- Quito, 29 de julio del 2009.


Dra. María Belén Rocha Díaz
**SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO
METROPOLITANO DE QUITO**

ALCALDÍA DEL DISTRITO.- Quito, 29 de julio del 2009.

EJECÚTESE


Andrés Vallejo

ALCALDE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

CERTIFICO, que la presente Ordenanza fue sancionada por Andrés Vallejo, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el 29 de julio del 2009.- Quito, 29 de julio del 2009.


Dra. María Belén Rocha Díaz
**SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO
METROPOLITANO DE QUITO**

R.B