

REFLEXIONES SOBRE LA GESTIÓN DE SUELO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVIENDA ACCESIBLE EN CUENCA

REFLECTIONS ON LAND MANAGEMENT FOR THE IMPLEMENTATION OF AFFORDABLE HOUSING IN CUENCA



Ramón Hernando Valdivieso Vintimilla

Universidad del Azuay
Ecuador

ramon.valdivieso@uazuay.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-2849-3903>

Jonnathan Mauricio Carrión Sari

Universidad del Azuay
Ecuador

mauriciocarrion@uazuay.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-2444-0097>

Fecha de recepción: 12 de mayo, 2022. Aceptación: 20 de noviembre, 2022.

Resumen

En los últimos años, los procesos de urbanización han crecido de manera acelerada, lo que generó procesos de sub-urbanización característicos de una ciudad segregada. En Ecuador, la falta de una gestión e instrumentación eficaz de suelo no ha logrado parar este fenómeno, sino que ha provocado centros con baja densidad, poca inversión de vivienda y un crecimiento notorio hacia las periferias, donde los precios de suelo son más asequibles. En Cuenca, este fenómeno urbano produjo un déficit aproximado de 45000 viviendas. El elevado precio del suelo que tiene la ciudad en su casco urbano ha provocado que no exista interés de inversión para la dotación de vivienda de interés social por parte del sector público y privado. Según varios casos de estudio, la inserción de vivienda de interés social en la ciudad es posible; ciudades latinoamericanas como Bogotá, México D.F. y Lima han logrado generar instrumentos de gestión de suelo capaces de lograrlo. El presente estudio busca reflexionar sobre cómo la situación del marco legislativo del suelo en el Ecuador puede lograr la implementación de programas de dotación de vivienda de interés social en el centro de la ciudad, mediante instrumentos de uso y gestión de suelo que abaraten el costo de asequibilidad.

Palabras clave

Vivienda social, valor de suelo, gestión de suelo.

Abstract

In the recent years, the urbanization processes have grown quickly, which generated suburbanization processes, which are characteristics of a segregated city. In Ecuador, the lack of an effective land management and instrumentation have not stopped this phenomenon. Instead, they have caused low-density centers with little investment in housing and a notorious growth towards the peripheries where the land value is more affordable. In Cuenca this urban phenomenon produced an approximate 45.000 dwellings deficit. The high land value that the city has at its urban area has caused a lack of investment interest for the provision of social housing by the public and private sectors. According to several case studies, the insertion of social housing in the city is possible. Latin American cities such as Bogotá, Mexico D.F. and Lima have managed to generate land management instruments capable of achieving this. Thus, this study seeks to reflect on how the situation of the legislative framework of land in Ecuador can achieve the implementation of social housing programs in the center of the city through land use and management instruments that lower the affordability cost.

Keywords

Social housing – land value – land management.

Introducción

A partir de los años 70, los procesos de urbanización en las ciudades han avanzado de manera acelerada a nivel global, especialmente en Latinoamérica, en donde, según datos de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), el nivel de urbanización alcanzó el 80%. Esta situación se destaca especialmente en países del Cono Sur como Chile, Argentina y Uruguay, cuyo nivel de urbanización llega al 90% (2012). La acelerada urbanización de los centros poblados es consecuencia de la globalización, pues los centros urbanos se han convertido en los principales centros de desarrollo económico, en donde la población puede satisfacer todas sus necesidades y mejorar la calidad de vida con relación al área urbana.

Si bien es cierto que la tasa de crecimiento de la urbanidad empezó a ralentizarse en los últimos años, debido principalmente a la disminución de la tasa de crecimiento poblacional, también se ha dado por una real mejora en la calidad de vida en el sector rural.

Sin embargo, el desafío en el sector urbano es aún mayor. El atractivo que presenta la ciudad al habitante del campo ha generado una serie de problemas a las ciudades; uno de ellos, según la CEPAL (2012) se denomina "Pobreza Urbana". En otras palabras, gran parte del crecimiento urbano de las ciudades se conforma por asentamientos en muchos casos precarios y que no permiten una adecuada calidad de vida a sus habitantes. Grandes metrópolis latinoamericanas como Ciudad de México, Bogotá, Lima, Rio de Janeiro o Sao Paulo, tienen que enfrentar el desafío de dotar a sus asentamientos una mínima calidad de vida sin que de por medio haya existido una planificación adecuada; pues dotar de servicios básicos, equipamiento comunitario, transporte urbano y seguridad ha sido parte de la agenda de los gobiernos, tanto locales como nacionales. Sin embargo, en muchos casos, la velocidad con que se crean estos asentamientos informales supera la capacidad de las autoridades de dotar estos servicios.

Como consecuencia, muchos gobiernos de los países de América Latina han incluido dentro de sus agendas la dotación de vivienda de calidad de interés social; es decir, viviendas que cumplan con características mínimas que brinden una adecuada calidad de vida a sus habitantes y que, a su vez, tengan costos asequibles para los sectores empobrecidos de la población.

Las intenciones de los actores urbanos existen, tanto en el sector público como desarrolladores privados. Sin embargo, los planes de vivienda de interés social se encuentran, en muchos de los casos, limitados por barreras complejas, principalmente la parte normativa (marco legal), el financiamiento y la escasez de suelo urbanizable. Esto hace que el costo de este sea elevado y que dificulte tanto al sector público como privado incurrir en estos proyectos.

La Ciudad de Cuenca, que según la CEPAL (2012) está dentro de las denominadas ciudades intermedias, presenta este problema. Si bien es cierto que las ciudades intermedias no han tenido un crecimiento urbano muy acelerado, comparado con las ciudades grandes (más de 1.000.000) o de las metrópolis (más de 5.000.000 de habitantes), presenta el mismo problema, quizás en menor escala. Según una publicación de Diario El Tiempo de la ciudad de Cuenca del año 2018, el municipio local estima que el déficit cuantitativo de viviendas en la ciudad es de 45.000 unidades.

Es importante destacar que dentro de este número no se considera el déficit cualitativo de viviendas; es decir, viviendas que no cuentan con las características necesarias para permitir una adecuada calidad de vida. De la misma manera, Ortiz (2009) en sus estudios territoriales sobre Cuenca, afirma que, de mantenerse un crecimiento acelerado, segregado y de baja densidad, para el 2050 la ciudad de Cuenca alcanzará una expansión urbana insostenible en lo ambiental y económico.

Instrumentos de gestión de Suelo para vivienda Social en Latinoamérica

En los últimos años, los Gobiernos Locales y Nacionales han buscado una serie de medidas de gestión del suelo, a fin de integrar a todos los actores involucrados en el desarrollo urbano y poder ejercer control sobre la principal función que tiene la ciudad, que es el beneficio social. Estas medidas se basan en herramientas técnico-jurídicas orientadas a financiar proyectos que apunten al cumplimiento de los objetivos planteados en los planes de desarrollo urbano.

Históricamente, se han desarrollado una serie de herramientas de uso y gestión de suelo tales como contribución de mejoras, captura de plusvalías, derechos de superficie, reajuste de terrenos, entre otros (Kunz, 2019). Estos se deben adaptar a la normativa y marco jurídico de cada territorio, presentando variaciones en cada caso.

Como ya se mencionó anteriormente, grandes metrópolis latinoamericanas llevan algunos años de experiencia tratando de solucionar el problema de la escasez de suelo urbanizable destinado a viviendas de interés social, a través de diversos modelos de instrumentos de gestión de suelo. Por ello creemos muy conveniente analizar los casos de ciudades latinoamericanas como Bogotá, capital de Colombia; Ciudad de México, capital del país homónimo; y de Lima, capital de Perú.

Según la publicación de Alicia Bárcena, los sistemas urbanos de mayor crecimiento y potencial son las ciudades intermedias, que son además las que presentan mayores posibilidades para un desarrollo urbano sostenible. En esta misma publicación también manifiesta que el crecimiento del nivel de urbanización a partir de los años 80 va de la mano con el crecimiento del nivel de pobreza.

Bogotá, Colombia:

Bogotá está situada en la sabana homónima, sobre el altiplano cundiboyacense, una llanura situada, en promedio, a 2630 metros sobre el nivel

del mar y sus zonas montañosas alcanzan de 2400 a 32501 metros sobre el nivel del mar. Esto hace de Bogotá la megalópolis más alta del mundo y la tercera capital más alta, después de Quito, en Ecuador, y La Paz, en Bolivia. Tiene un área total de 1776 km² y un área urbana de 307 km². El territorio donde se asienta la ciudad fue antiguamente un lago. De esto dan evidencia los humedales que cubren algunos sectores no urbanizados de la Sabana y en la localidad de Suba. A la llegada de los primeros conquistadores, este territorio estaba cubierto de pantanos.

Los servicios públicos tienen una alta cobertura. 99,4 % de las viviendas cuenta con servicio de energía eléctrica, mientras que un 98,6 % tiene servicio de acueducto y un 87,8 % tiene comunicación telefónica. En el año 2013, el 10,3 % de la población se encontraba en situación de pobreza, siendo el menor índice en todas las divisiones administrativas del país, frente a una media nacional de 30,6 %.

En Bogotá, al igual que en el resto del país, el proceso de urbanización acelerado no se debe exclusivamente a la industrialización, ya que existen complejas razones políticas y sociales como la pobreza y la violencia, las cuales han motivado la migración del campo a la ciudad a lo largo del siglo XX. Esto ha determinado un crecimiento exponencial de la población en las zonas urbanas y el establecimiento de cinturones de miseria en sus alrededores.

Un ejemplo de lo anterior es el número de desplazados que han llegado a Bogotá. Según la Consultoría para los Derechos Humanos (Codhes), en el periodo 1999-2005 llegaron a Bogotá más de 260.000 desplazados, aproximadamente el 3,8 % del total de la población de la ciudad. Las localidades donde se concentran la mayoría de la población desplazada son Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa y Usme.

El crecimiento urbano de Bogotá se ve limitado por algunas barreras geográficas, como los humedales y por zonas montañosas al Oriente, conocidas como Cerros Orientales, que son parte de la cordillera de Los Andes; al sur, está limitado por una zona montañosa conocida como el páramo de Sumapaz; al occidente, por el Río Bogotá; y al norte, por los terrenos agrícolas de la sabana bogotana. A

más de estas barreras naturales, Bogotá ha enfrentado las barreras artificiales, creadas justamente por los asentamientos informales que impiden un crecimiento ordenado de la ciudad. Por esta razón, la demanda de suelo urbano de calidad que cuente con buena infraestructura urbana es limitado, lo cual ha llevado a que los costos de estos suelos sean muy altos. También es un reto importante limitar el crecimiento de la ciudad al norte, ya que, por un lado las distancias se volverían complicadas para los habitantes de menores recursos y que no disponen de auto propio, lo que saturaría aún más el complejo sistema de transporte público que tiene Bogotá, y también porque eso implicaría el tener que destinar suelos agrícolas y productivos para actividades de urbanización.

Bogotá es una de las urbes de Latinoamérica que cuenta con una sólida experiencia en el desarrollo de políticas de gestión de suelo para el desarrollo de viviendas de interés social. La ciudad, a través de la aplicación de instrumentos exitosos como planes parciales, sistemas de reparto de cargas y beneficios, captura de plusvalía, etc., ha podido proyectar "actuaciones urbanas integrales de alto impacto, enfocadas en la producción de vivienda social y la solución de los déficits urbanos existentes en las áreas de periferia" (Gallo, 2010, p.75). Tres de estas experiencias se han convertido en paradigmáticas y están sirviendo de ejemplo como modelos exitosos de planificación: Ciudad Salitre, El Recreo y Nuevo Usme.

Ciudad Salitre

La historia se remonta a mediados de los años noventa, a partir de la ley 388 de 1997 y el Plan de Ordenamiento Territorial del 2000, que enfocaron esfuerzos en establecer políticas públicas orientadas hacia la regulación de suelo urbano. Si bien Ciudad Salitre fue concebida a mediados de los ochenta, fue justamente esta experiencia de planificación la que sirvió como base para las acciones tomadas posteriormente. El proyecto logró la coordinación exitosa del sector público-privado en donde:

el Estado asumió el papel de promotor y financiador de la operación en sus atributos públicos, y el sector privado cumplió el rol de ejecutor e inversionista para garantizar el retorno de los recursos de apalancamiento colocados por la nación y la ciudad (Gallo, 2010, p.87).

Ciudad Salitre consistió en una centralidad de 244 ha. dentro de la ciudad de Bogotá, que conectaba el centro de la ciudad con el sector del aeropuerto. En dicho polígono se priorizó la construcción de vivienda de alta densidad, distribuida en supermanzanas, junto con sistemas de espacio público de alta calidad que articulan el proyecto con el tejido urbano existente a su alrededor. En este caso, el gobierno local buscó una contribución especial por la ganancia en el valor del suelo que fue producto de la inversión en infraestructura, vialidad, espacio público, etc. Ciudad Salitre ha sido un ejemplo exitoso de cómo la unión de la fuerza política pública y la inversión de los actores privados pueden coexistir para generar un proyecto de desarrollo urbano de alta calidad que, a su vez, fue autosustentable por la eficaz implementación de un modelo de gestión de suelo adecuado.

El Recreo y Nuevo Usme

Posteriormente, se desarrollaron los proyectos El Recreo y Nuevo Usme, teniendo la experiencia lograda con Ciudad Salitre lograron dotar eficazmente de viviendas de interés social de alta calidad a la ciudad. El Proyecto Ciudadela El Recreo se llevó a cabo a partir de 1999 y su principal objetivo era el ofrecer suelo urbanizado para el sector de población de bajos ingresos a precios asequibles. De la misma manera que su predecesor, el modelo de ejecución vinculó las fuerzas a través de una gestión público-privada. En un sector de 117 ha se logró dotar de 40.000 viviendas junto con zonas de espacio público, área verde, equipamientos, junto con colegios y escuelas. La financiación del proyecto se realizó mediante el modelo de gestión de reparto

de cargas y beneficios. Mediante incentivos tributarios, la empresa pública logró comprar los 18 predios que integraban el terreno, aquí se logró construir viviendas de \$8.500. Como Gallo lo afirma: Se logró que cambiarán los estándares para la vivienda social y que los actores privados iniciarán proyectos de similares características, aumentando el número de unidades de este tipo de vivienda.

Para conocer un poco más del desarrollo de vivienda de interés social en la capital colombiana, conversamos con el Dr. Guillermo Herrera Castaña, quien fuera viceministro de Vivienda de Colombia y actualmente es Secretario de Hábitat de la Alcaldía de Bogotá, durante la Conferencia Bianual de Unia-pravi (Unión Interamericana para la Vivienda), celebrada en Lima Perú en septiembre del 2019.

En su exposición de posesión, el doctor Herrera (2019) manifestó:

Grandes parques y zonas verdes serán los espacios que se construirán en Ciudad Norte, con unas 450.000 viviendas, con un diseño urbano que jamás se había hecho en este país. En este semestre vamos a pintar más de 60.000 fachadas de colores, con la participación de la comunidad. También hay que resaltar lo que estamos haciendo con la marginalización de barrios, su mejoramiento, la titulación y los esfuerzos para generar vivienda donde se deben generar.

En el encuentro, su exposición se centró en el proyecto "Mariposa", que consiste en el mejoramiento de barrios marginales existentes, a través de una regeneración urbana con la colaboración de sus habitantes. Es un proyecto impulsado por la Secretaría del Hábitat de la Alcaldía de Bogotá, según el Portal Digital del Medio Colombiano RCN Radio, las fachadas de 2.836 viviendas fueron pintadas por la comunidad de Usaquén y por 16 entidades del Distrito, para dar vida a la mariposa más grande del mundo, un mural que batió récords de tamaño en la ciudad capital. Según Herrera, este proyecto no solamente contribuye al mejoramiento de la imagen de

los barrios marginales de Bogotá, sino que permite la creación de una verdadera comunidad entre sus habitantes, centrándose en los niños como eje central de este proyecto.

Entre parques y el modelo de los Subsidios Cruzados

Uno de los proyectos más importantes de Desarrollo Urbano Integral de Bogotá es el proyecto "Entreparques" que, según el Portal Informativo Industrial de Colombia, se describe de la siguiente manera: "La Alameda Entreparques busca una articulación espacial y funcional entre el Parque Metropolitano Simón Bolívar, el parque el Virrey y el corredor ecológico del Canal de Rionegro." Esto se logra a través de la generación de un espacio público lineal con equipamientos sociales, educativos y culturales, desarrollos de vivienda, comercio y servicios. La Alameda Entreparques abarca un área aproximada de 185 hectáreas, tendrá una longitud de 3,5 kilómetros y cuenta con una ubicación estratégica por su cercanía y accesibilidad al centro de la ciudad y está servida por vías de la malla vial principal que contiene infraestructura de movilidad (Transmilenio).

Entreparques se incorpora al Tratamiento de Renovación Urbana, un hito que inicia la formulación del Proyecto Urbano Integral para la Bogotá del futuro. Los planes parciales que se formulan para la Alameda Entreparques, facilitarán el desarrollo de nuevos proyectos de vivienda, permitirán ampliar la oferta de oficinas para servicios empresariales, colegios y universidades, servicios de salud, cultura y recreación, entre otros; así mismo, estos planes incluirán los proyectos necesarios para mejorar la infraestructura vial, la actualización de redes de servicios públicos y la generación de más y mejores espacios públicos. Con su localización estratégica y potencial edificatorio, el nuevo espacio público pretende generar conexiones que sirvan de referente para el encuentro

de la ciudadanía y a su vez lugares aptos para el desarrollo de actividades culturales y deportivas (Herrera, 2019).

Según el mismo expositor, este tipo de proyectos permite combinar actividades de vivienda para diferentes estratos, logrando que las viviendas orientadas a los estratos más altos subsidien el costo de las viviendas de los estratos más económicos.

México D.F., México:

La Ciudad de México, o también conocida como CDMX, es la Capital de la República Mexicana, cuenta con una población de cerca de 25 millones de habitantes en su área metropolitana. Está asentada en el valle de México, a una altura promedio de 2240 metros sobre el nivel del mar. El Valle de México se encuentra ubicado en la denominada Cuenca de México, que es una plataforma compuesta de varias cadenas montañosas, entre ellas la Sierra Nevada, Sierra de las Cruces y Sierra de Ajusco-Chichinauhtzin. Al sur este de la ciudad se encuentran los 2 volcanes icónicos del Valle de México, que son el Iztaccíhuatl y el Popocatepetl. El Valle de México se encuentra asentado sobre una base lacustre dominada por el lago de Texcoco, el cual ha sido alimentado por aguas subterráneas de las montañas circundantes.

Un tema que revierte mucha importancia en el desarrollo Urbano de la Ciudad de México son los denominados Anillos Periféricos y aquí se hará referencia, particularmente, al denominado Circuito Interior, el cual marcó de manera importante el crecimiento de la Ciudad de México. La revista Cambio de México, en un artículo publicado sobre el Circuito Interior dice lo siguiente:

Aunque se empezó a construir en la década de los 50 y se inauguró por fases en la década de los 60, el Periférico fue concebido durante los años 30 por un arquitecto llamado Carlos Contreras, quien proponía un crecimiento ordenado de la Ciudad de México, que evidentemente no fue escuchado

por las autoridades. Su propuesta original para el Periférico era muy cercana a lo que hoy es el Circuito Interior, pero como en la década de los 60 la ciudad era más grande, se construyó más lejos. Pero uno de los fines principales de esta vialidad era marcar una especie de delimitación de la urbe, con el fin de crear una especie de "frontera" para que el DF no creciera más. Sin embargo, desarrollos como las construcciones en la zona del Pedregal o el nacimiento de Ciudad Satélite, hicieron que en un par de décadas más tarde, en los 80, surgieron distintos suburbios que prácticamente dejaron al Periférico en medio de la CDMX (Revista Cambio, 2017).

Instrumentos de gestión de suelo para vivienda social en Ecuador

El Gobierno Nacional de Ecuador y los Gobiernos Autónomos Descentralizados del país no han contado con una legislación que promueva una adecuada distribución del suelo; por ende, no se ha priorizado el fin social del mismo. Al ser la planificación territorial una competencia de los municipios, ha ocasionado desigualdades en el territorio y ciudades dispersas. Con los antecedentes expuestos, debería enfatizarse que es fundamental mejorar el modelo de gestión del ordenamiento territorial, la planeación urbana y la gestión del suelo de una planificación pasiva, lote a lote, para garantizar un crecimiento controlado de la ciudad mediante suelo urbano asequible.

Es cierto que la Constitución Ecuatoriana aprobada en el año 2008 establece dentro de sus derechos fundamentales para los ciudadanos el derecho a la ciudad, el derecho de acceso a una vivienda digna, a un hábitat seguro y saludable. Recientemente se han impulsado políticas eficaces de planificación y ordenamiento territorial, tal como establece la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), cuyo marco nor-

mativo obliga a los municipios a incluir estos temas en sus planes de ordenamiento territorial (PDOT) y planes de uso y gestión del suelo (PUGS).

Los marcos normativos actuales que intervienen en el uso, ordenamiento y gestión del suelo en el Ecuador, nombrados desde la ley máxima, la Constitución del 2008 hasta los instrumentos locales, abarcadas por las competencias de los municipios, son:

- a. Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el 2008
- b. COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en vigencia desde el 2010
- c. LOOTUGS: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, aprobada en 2016
- d. PDOTS: Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, correspondientes a los gobiernos locales
- e. PUGS (2022) Plan de Uso y Gestión de Suelo correspondientes a los gobiernos locales.

Caso Cuencano

Cuenca se presenta como una ciudad intermedia, de aproximadamente 637.000 habitantes, según proyecciones del INEC para el 2020. Está ubicada en la región interandina al sur de Ecuador y representa la tercera ciudad más importante del país. El crecimiento de su huella urbana en los últimos años se ha hecho de manera dispersa, con índices de densidad poblacional (hab/ha) medios y bajos (Hermida, 2015), llegando a tener una cifra de 51 hab/ha (BID, 2014), el cual está muy por debajo de la cifra recomendada de 240 hab/ha (Rueda, 2009). Entre las principales causas están la falta de coordinación entre la planificación y lo que se ha ejecutado (BID, 2015; Donoso, 2016; Hermida et al., 2015 citado en Ortiz, 2019); una falta de desarrollo de políticas de uso y gestión de suelo concisas que han derivado en fenómenos como costos altos del suelo urbano, especulación inmobiliaria y escasez de oferta de vivienda en el casco urbano. También,

ha generado fenómenos como la preferencia de las zonas periféricas del casco urbano para la ocupación de viviendas unifamiliares, tanto por los altos costos de suelo que representa vivir en la zona céntrica para los estratos económicos medios y bajos, como de una preferencia para los estratos altos y medios altos de vivir bajo un modelo de suburbio.

En la actualidad, el marco normativo para la gestión de suelo en Cuenca es la "Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano" en vigencia desde inicios de siglo (2003). En otras palabras, la ciudad ha permanecido más de 20 años con un único instrumento de gestión del suelo, sin ninguna actualización, incluso cuando Cuenca se ha expandido a nivel de población y en su territorio, pasando de 278.000 hab. en 2001 a 637.996 en 2020, según proyecciones del INEC (2019). Además, a pesar de que la ordenanza vigente, busca un modelo de ciudad compacta y densa. Según Ortiz (2019), el propio instrumento contiene mecanismos que han propiciado la expansión descontrolada de la mancha urbana. Esta situación, que podría parecer irónica, lleva a pensar en la necesidad de que la ciudad cuente con una serie de instrumentos de gestión de suelo que pueda adaptarse al contexto actual y afronte las problemáticas de hoy en día, sin alejarse de los objetivos de ciudad que tiene Cuenca, en apuntar a un modelo de desarrollo compacto y sostenible.

El Plan de Uso y Gestión de Suelo elaborado por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca (2022) se plantea como la nueva propuesta de instrumentación del suelo, la misma ha surgido como respuesta a la necesidad de renovación de un marco normativo del suelo en la ciudad. También busca adaptarse a los procesos cambiantes en el territorio en la actualidad, y responde al plan nacional de descentralización impuesta por el gobierno en la LOOTUGS (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2016), en donde los municipios tienen potestad sobre el uso y la gestión del suelo de su competencia.

A pesar de que, a la fecha de redacción de este artículo, el PUGS ya ha sido aprobado por

el gobierno local, todavía no entra en vigencia en el cantón Cuenca. Sin embargo, será el documento base que servirá para la presente reflexión, misma situación que presenta mayor riqueza a nivel propositivo, porque significa permite establecer comparativas entre el instrumento, cercano a entrar en vigencia, con otros mecanismos de gestión de suelo existentes a nivel mundial, que buscan abaratar el precio de suelo urbano para la dotación de vivienda de interés social.

Es importante precisar ciertos conceptos relacionados con los instrumentos de gestión de suelo en el contexto nacional, con el fin de facilitar el desarrollo de la investigación. El propio Estado define a los Instrumentos de Gestión de Suelo en el Art. 47 de la LOOTUGS (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2016, p.75) como: "herramientas técnicas y jurídicas que tienen como finalidad viabilizar la adquisición y la administración del suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico y de los objetivos de desarrollo municipal o metropolitano." Además, los subdivide en:

- a. Instrumento para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.
- b. Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial.
- c. Instrumentos para regular el mercado de suelo.
- d. Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano.
- e. Instrumentos para la gestión del suelo de asentamientos de hecho.

Cada grupo de esta clasificación atiende a actuaciones que buscan un determinado fin. Por ejemplo, los instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial abordan mecanismos que permitan la regularización de las parcelas, con el fin de desarrollar diversos proyectos urbanos que optimicen la ocupación del suelo. Bajo la misma visión, con los instrumentos para regular el mercado de suelo, se busca incidir directamente sobre

la demanda de suelo y el desarrollo inmobiliario en la ciudad, a fin de evitar la especulación del mercado y facilitar la adquisición de suelo para diferentes proyectos de actuación urbana. Nuevamente, la LOOTUGS, en su Sección 3 del Art.61 al 70, enumera algunos de los tipos de instrumentos de esta índole; instrumentos como el derecho de adquisición, la declaración de desarrollo y construcción, la declaración de zonas de interés social, el banco de suelo, entre otros (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018).

Como se evidencia, el mecanismo de Banco de Suelo es respaldado, reconocido y definido por la LOOTUGS en su Art.70 como "bienes inmuebles municipales de dominio privado que serán administrados por el organismo determinado por este para destinarlos a los fines de utilidad pública previstos en la ley y en los respectivos planes de uso y gestión de suelo" (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018, p.93). Uno de los requisitos que la misma legislación establece es la obligación de que los municipios de más de 50.000 habitantes puedan constituir un banco de suelo, situación que es favorable para Cuenca, que cuenta con una cifra poblacional que sobrepasa el medio millón de habitantes. Los bancos de suelo son predios, o un conjunto de predios, donde es imprescriptible que los municipios puedan donarlos, arrendarlos o transferirlos para la ejecución de planes de desarrollo urbano.

Si bien el mecanismo de los subsidios cruzados no está reconocido dentro de la LOOTUGS, ni tampoco en el PUGS local, despierta en nosotros la necesidad de abordarlo a futuro para su aplicación en el contexto local, por los favorables resultados descritos en el estudio de los casos latinoamericanos, especialmente en el colombiano, donde la amplia experiencia que tiene dicho país en la implementación de proyectos de vivienda de interés social pudo evidenciar cómo, para el caso bogotano, en el proyecto Entreparkes hubo una aplicación y manejo de subsidios cruzados con un éxito significativo, mismo que pudo cumplir con los objetivos de dotación de bloques de vivienda de bajo costo para la poblada y demandante capital colombiana.

Conclusiones

El problema del alto costo del suelo urbano en muchas urbes del mundo es muy generalizado, desde hace aproximadamente 30 años. Esto, sin duda, dificulta la posibilidad de construcción de vivienda de interés social. En Latinoamérica, este problema es más acentuado, ya que la diferencia de desarrollo económico entre regiones ha motivado la concentración de población en ciertas urbes, especialmente aquellas que concentran el poder político y económico de los países.

Las grandes metrópolis como Bogotá y Ciudad de México son casos de estudio muy importantes en este tema, ya que estas urbes históricamente han concentrado el poder político y económico de sus países y regiones; fueron, junto con Lima y Buenos Aires, sedes de los Virreinos de España. Tanto Bogotá como Ciudad de México han desarrollado una serie de instrumentos de gestión urbana, orientados a reducir el costo del suelo urbano con fines de ejecución de viviendas de interés social. Si bien es cierto que no todos estos instrumentos han sido exitosos, es importante analizarlos y entenderlos a fin de determinar su factibilidad de implementarlos en Cuenca.

Instrumentos como regeneración urbana de barrios marginales (caso Bogotá), o la Ley de Fraccionamiento excepcional de suelos, aplicadas en Ciudad de México, son ejemplos de instrumentos de gestión que se han implementado para tratar de dotar de suelos económicos para la dotación de vivienda de interés social de calidad. Muchos de estos instrumentos requieren que los mismos se consideren Política Pública y necesitan de algunas reformas legales; sin embargo, el principal propósito de esta investigación es poner en la mesa de discusión estos temas.

En el caso de Cuenca, instrumentos de gestión de suelo como el banco de suelos están reconocidos por la LOOGTUS y respaldados por el Plan de Gestión y Uso de Suelo, que está por aprobarse, destinando su aplicación a una voluntad política en donde cada vacante de suelo en el casco urbano puede ser destinado al desarrollo de proyectos de vivienda de interés social. Instrumentos como los subsidios cruzados, si bien no son nombrados por la misma ley máxima, se presentan como herramientas interesantes para el financiamiento de suelo urbano que se destine a vivienda asequible.

Es importante la acción integral del sector público, privado y la Academia. Solamente de esa forma se podrán encontrar alternativas de solución a la problemática del alto costo del suelo en la ciudad de Cuenca, lo que dificulta la dotación de programas de Vivienda de Interés Social que solventen el déficit de casi 50.000 viviendas que estima el Ministerio de Vivienda.

Referencias

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2015). Cuenca Ciudad Sostenible/Plan d Acción. Cuenca: BID / Cuenca GAD Municipal. <https://bit.ly/2J76xUg>
- CEPAL. (2012). Población, territorio y desarrollo sostenible. Santiago, Chile.
- El Tiempo. (2018). Vivienda precaria y conventillos persisten en Cuenca. 02-Mar-2020, de El Tiempo Sitio web: <https://www.eltiempo.com.ec/noticias/cuenca/2/vivienda-precario-conventillos-cuenca?>
- Gallo, I. P. (2010). Planificación y gestión urbana en Bogotá: Ciudad Salitre y el cambio de paradigma. En *Las Ciudades del mañana. Gestión del Suelo Urbano en Colombia* (73-101). Washington, D.C.: BID.
- Gallo, I. P. (2010). El Recreo y Nuevo Usme: Gestión del suelo para la vivienda social en Bogotá. En *Las Ciudades del mañana. Gestión del Suelo Urbano en Colombia* (102-133). Washington, D.C.: BID.
- Hermida, A., Hermida, C., Cabrera, N., y Calle, C. (2015). "La densidad urbana como variable de análisis de la ciudad. El caso de Cuenca, Ecuador". *Eure* 41 (124): 25-44. <https://bit.ly/2m07yrg>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC. (2019). "Población y tasas de crecimiento intercensal de 2010-2001-1990 por sexo, según parroquias". Base de datos del INEC. <https://bit.ly/2kZaSmb>
- Kunz, I. (2019). Instrumentos de Gestión del Suelo [Material del aula]. Uso y Gestión del Suelo, Universidad del Azuay, Cuenca, Ecuador.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2018). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo: Correspondencias Jurídicas. Quito, Ecuador.
- Ortiz, P., Pinto, V., Aguirre, M., Peláez, V., Paz, D., y Enríquez, D. (2019). Recomendaciones de políticas urbanas para el uso y la gestión del suelo en Cuenca. *FLACSO Ecuador*, 31.
- Revista Cambio. (2017, November 9). El Periférico de la CDMX, ¿inútil? *Revista Cambio*. <https://www.revistacambio.com.mx/nacion/el-periferico-de-la-cdmx-inutil/#:~:text=Aunque%20se%20empez%C3%B3%20a%20construir,fue%20escuchado%20por%20las%20autoridades.>
- Rueda, Salvador. (2009). "El urbanismo ecológico: un nuevo urbanismo para abordar los retos de la sociedad actual". Documento inédito. <https://bit.ly/2hQpob7>