

Memorias del Congreso de Estudios de la Ciudad

CIVITIC · 2017

02

# Economía urbana y gobernanza



UNIVERSIDAD  
DEL AZUAY  
50 AÑOS

Casa  
Editora

Memorias del Congreso de Estudios de la Ciudad  
**CIVITIC · 2017**



## UNIVERSIDAD DEL AZUAY

Francisco Salgado Arteaga  
**RECTOR**

Martha Cobos Cali  
**VICERRECTORA ACADÉMICA**

Jacinto Guillén García  
**VICERRECTOR DE INVESTIGACIONES**

Toa Tripaldi Proaño  
**DIRECTORA DE COMUNICACIÓN  
Y PUBLICACIONES**

Carla Hermida  
**COMPILADOR - COORDINADOR**

José Aguirre  
Tomás Galindo  
Carla Hermida  
Luis Emilio Martínez  
Jaime Erazo  
Andrés Montero  
Daniel Orellana  
Pablo Osorio  
Fernando Puente  
Adriana Quezada  
Valeria Reinoso  
Ana Cecilia Salazar  
Andreu Vega  
María Eloisa Velázquez  
**COMITÉ ACADÉMICO**

*Derecho a la Ciudad:*  
María Augusta Hermida

*Gobernanza:*  
Jaime Erazo

*Economía Urbana:*  
María Eloisa Velázquez

*Patrimonio:*  
Valeria Reinoso

**COORDINADORES DE MESA**

**Diagramación y diseño de portada  
Departamento de Comunicación  
y Publicaciones**

Dis. Priscila Delgado Benavides

**Fotografía de portada**  
Sebastián Carrasco

**Impresión**  
Imprenta Digital  
Universidad del Azuay

**VOLUMEN 2**  
Economía urbana  
y gobernanza

**ISBN:** 978-9942-778-40-6  
**e-ISBN:** 978-9942-778-41-3





02

---

# Economía urbana **y gobernanza**



## CONTENIDO

---

- p.  
01 / **Introducción**  
Carla Hermida
- pp.  
04.20 / **La contribución especial de  
mejoras en calles comerciales de Quito**  
Luis Andrés Cevallos Serrano
- pp.  
21.39 / **El pericentro urbano de Santiago:  
deterioro, oportunidad y mercado de suelo**  
Daniel Felipe Moreno Alba
- pp.  
40.69 / **La ciudad desde abajo vs. la ciudad desde arriba.  
Contradicciones entre la lógica de la necesidad y  
la lógica del mercado en la producción de la ciudad  
popular: proyecto Guayaquil ecológico**  
Patricia Sánchez Gallegos

pp.  
70.102



**Proceso urbano reciente en Guayaquil metropolitano:  
mercado inmobiliario y segregación socio residencial**

Gaitán Villavicencio Loor  
Milton Rojas Mosquera  
María Eloísa Velásquez Pezo

***Colaboración***

Selene Alvarado / Martha Suntaxi / María José López / David Rojas

pp.  
103.114



**Gobernanza en la política de vivienda de  
interés social para mitigar la segregación  
residencial en Bogotá 2012 – 2015**

Vivian Andrea Cantor Ávila

pp.  
115.125



**Modelo de gestión del destino turístico  
inteligente (DTI) para la ciudad de Cuenca (Ecuador)**

Patricio Castro  
Mónica Castro

pp.  
126.136



**Impactos urbanos de los proyectos de transporte.  
Desafíos metodológicos para proyectos en América Latina**

Alejandro Cortés Salinas  
Loreto Rojas Symmes

pp.  
137.146

/ **La adaptación a la LOOTUGS como política pública para alcanzar el derecho a la ciudad: Plan de uso y gestión del suelo parcial de la zona suroeste de Cuenca**

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca  
(GAD de Cuenca) – Fundación Municipal El Barranco

pp.  
147.155

/ **Macroproyectos de infraestructura:  
¿Solución o agravamiento del déficit de vivienda?**

Jeison Andrés Hincapié Rodríguez

pp.  
156.175

/ **Planes urbanos vs. actuaciones de gobierno local y su incidencia en el crecimiento físico de la ciudad. Loja como caso de estudio**

Torres Gutiérrez Mercedes  
Correa Jaramillo Ramiro  
Jiménez Villavicencio Kevin



## INTRODUCCIÓN

---

El Congreso de Estudios de la Ciudad CIVITIC 2017, tuvo lugar en la ciudad de Cuenca entre el 4 y el 6 de octubre del 2017, teniendo como sede a la Universidad del Azuay. La red CIVITIC surgió como una red académica de estudios urbanos para hablar, crear, coordinar y articular espacios alternativos de diálogo antes, durante y después de Hábitat III Oficial. Inicialmente se conformaba por cuatro universidades, pero para la fecha de realización del Congreso, ya se habían vinculado 11: Universidad del Azuay, Universidad de Cuenca, Universidad Católica de Cuenca, Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Universidad Técnica Particular de Loja, Universidad Central del Ecuador, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Tecnológica Indoamérica, Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Universidad Técnica de Babahoyo y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Sede Ecuador.

La palabra CIVITIC nació de la idea de integrar “civitas”, que da cuenta de la ciudadanía como fuente de derechos y deberes en torno a la ciudad, y “tics”, que concibe a las tecnologías de información y comunicación como herramientas necesarias para producir conocimiento en red. Es así que a través de plataformas virtuales se habían mantenido 6 foros virtuales antes del Congreso de Estudios de la Ciudad CIVITIC 2017 y múltiples reuniones de coordinación. En los foros virtuales previos al Congreso se conversó sobre el estado de la investigación urbana en las ciudades ecuatorianas, las ciudades en los procesos electorales, la gestión de riesgos, las políticas públicas, la economía urbana, y los ejes clave de reflexión de nuestras ciudades.

La red CIVITIC organizó el Congreso como un espacio ampliado para la discusión y reflexión de temas urbanos. Se definieron cuatro ejes temáticos: economía urbana, gobernanza, derecho a la ciudad y patrimonio, como

temas vigentes y de imperativa discusión para las ciudades del siglo XXI. El Congreso se organizó alrededor de estos cuatro temas, a través de 4 conversatorios en plenaria en las mañanas y 15 mesas temáticas en las tardes. Se recibieron propuestas provenientes de diversas ciudades del Ecuador y de Latinoamérica, algunas de las cuales son las que se exponen en estos 3 volúmenes de memorias (Volumen 1: Derecho a la ciudad, Volumen 2: Economía urbana y gobernanza, Volumen 3: Patrimonio).

El volumen 1 recopila las ponencias del eje de derecho a la ciudad. El objetivo de este eje dentro del Congreso buscaba abordar al derecho a la ciudad como un derecho para participar en las decisiones que producen el espacio urbano, reestructurar el lugar de la toma de decisiones desde el estado hacia los habitantes y viceversa, con el fin de generar nuevas formas de gestión urbana, la distribución incluyente, solidaria y equitativa del territorio y de los bienes, servicios y oportunidades urbanas. Así, en el volumen 1 de estas memorias se podrán leer algunas de las ponencias presentadas en el Congreso, las cuales están relacionadas con el espacio público, las fronteras entre lo público y lo privado, la segregación, la movilidad no motorizada y los servicios básicos. Estas temáticas se asientan en casos nacionales de las ciudades de Cuenca, Machala, Guayaquil y Quito, así como en internacionales como los casos de Sao Paulo y Managua.

El volumen 2 recopila algunas de las ponencias de los ejes de economía urbana y gobernanza. El objetivo del Congreso dentro del eje de economía urbana era reflexionar sobre el funcionamiento y gestión de los diversos mercados del suelo urbano y vivienda y su incidencia directa sobre las finanzas públicas, así como conversar sobre las plusvalías diferenciales. Es decir, se buscaba reflexionar sobre las tendencias de crecimiento y segregación, la promoción inmobiliaria, los cambios en el acceso a la vivienda, entre otros. Por otro lado, el objetivo del eje de gobernanza era reflexionar sobre las transformaciones políticas y espaciales que experimentan las ciudades, así como las reformas orientadas a reducir la pobreza y las desigualdades urbanas; entendiendo a la gobernanza como un concepto que relaciona las diversas formas de organización y gestión cotidiana de una ciudad; y que tiene que ver con los satisfactores de necesidades básicas

de la vida urbana y el bienestar integral de la ciudadanía, así como con los procesos de toma de decisiones. Así, en el volumen 2 de estas memorias se podrán leer ponencias sobre la plusvalía, los mercados de suelo, los grandes proyectos urbanos, y también sobre políticas de vivienda, de turismo, de transporte, y sobre planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Se abordarán casos ecuatorianos en Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja, pero también se revisarán temáticas internacionales latinoamericanas asentadas en el caso de Bogotá y de Santiago de Chile.

Finalmente, el volumen 3 recoge algunas de las ponencias presentadas dentro del eje de patrimonio. La convocatoria a participar en este eje partió del hecho de que dentro de la cultura de la ciudad, la definición de patrimonio cultural material ha evolucionado más allá de los bienes históricos de la estructura urbana asociados solamente con los centros históricos y sus memorias. En la actualidad la configuración de la ciudad y la construcción de sus identidades demanda la visión más amplia de la valoración y la gestión del patrimonio cultural material. Es así que en el volumen 3 de estas memorias se podrá leer sobre arquitectura moderna, patrimonio inmaterial, política pública y también sobre patrimonio histórico. Se abordan los casos nacionales de Quito, Loja y Cuenca, y casos internacionales como Paypa y Bogotá.

Tanto el Congreso de Estudios de la Ciudad CIVITIC 2017, como estas publicaciones, han sido fruto de un esfuerzo colectivo por parte de todos los miembros de la red: coordinadores de mesa, moderadores, relatores, evaluadores, etc. Sin embargo, es importante destacar el rol de Fernando Carrión como gestor de la red y motivador de las diferentes actividades. También es importante agradecer a la Comunidad de la Universidad del Azuay con todo el contingente desplegado tanto para el Congreso como para estas publicaciones, a través del Vicerrectorado de Investigaciones y el Departamento de Comunicación y Publicaciones.

# La contribución especial de mejoras en calles comerciales de Quito

---

**Luis Andrés Cevallos Serrano**

Arquitecto, Master of Science in Urban Management and Development  
Universidad Central del Ecuador, Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
(Observatorio de la Producción del Territorio Ecuatoriano)

cevallosluisandres@gmail.com  
lacevalloss@uce.edu.ec

## Resumen

La legislación ecuatoriana y la normativa municipal de Quito incluyen en la gama de instrumentos tributarios a la Contribución Especial de Mejoras. Este instrumento, concebido en experiencias internacionales como una forma de recapturar el valor generado sobre la propiedad privada por causa de la obra pública, tiene entre sus ámbitos de aplicación las mejoras de calidad del espacio público en calles comerciales. Estas transformaciones espaciales están estrechamente relacionadas con ciertos comportamientos económicos por los cuales los beneficios que ofrecen los atributos espaciales pueden ser capitalizados y transformados en valores de cambio por parte de actores comerciales y propietarios. Este fenómeno está reflejado, por ejemplo, en el incremento de arriendos. En el caso de Quito, la Contribución Especial de Mejoras adopta la modalidad de recuperación de costo de la obra, sin medir ni capturar directamente estos incrementos de valor.

## Introducción

Esta ponencia es una continuación de la tesis de maestría realizada por Cevallos Serrano (2014). Desde la pregunta “¿En qué medida los beneficios de las mejoras peatonales sobre las propiedades privadas son capturados a través de la Contribución Especial de Mejoras (CEM) en las calles comerciales en Quito?”, la tesis planteó la necesidad de entender la efectividad del CEM como un instrumento de captura de valor de suelo en Quito, determinar la relación entre inversión pública y generación de valor y describir cómo un mejoramiento del espacio peatonal puede afectar los valores de propiedades comerciales y abrir su potencial para una captura de valor de ganancias ajenas al propietario.

La tesis profundizó teóricamente en la capitalización de externalidades de las obras de mejoramiento de espacio público, para posteriormente analizar la estructura de la CEM en Quito desde fuentes institucionales involucradas y la normativa local. Mediante recolección de datos de arriendos y registros del cambio en valor de suelo y construcción en las propiedades frentistas de la calle Lizardo Ruiz (LR), en Quito norte, correspondiente al programa de ‘Bulevares’ entre 2011 y 2013, se buscó revelar el impacto de la obra de mejoramiento en el valor económico del suelo, por comparación ‘antes y después’ con metodología cuantitativa (análisis longitudinal de datos catastrales y arriendos) y cualitativa (entrevistas). En la dimensión legal e instrumental se describieron las características y la estructura del instrumento en Quito y se encontró que existen problemas fundamentales en su diseño e implementación. Además, se observaron indicios de capitalización de beneficios urbanos en las propiedades de uso comercial cuyo valor no fue directamente recapturado por el instrumento, alcanzando apenas a recuperar el costo de construcción de la obra, pero sin tomar en cuenta el costo social de desalojar ventas ambulantes.

A partir de lo presentado, el objetivo de la ponencia es, por un lado, exponer la estructura de la CEM en Quito dentro de los resultados de la investigación inicial y, por otro lado, proponer formas de reconocer aquellos casos en los que puede ocurrir mejoramiento espacial notable con potencial de ocurrencia de fenómenos de capitalización y, de esa forma, abrir la discusión a los rasgos de la producción de la ciudad que permitirían identificar distintos tipos de calles comerciales que podrían financiar su propio mejoramiento.

Para el estudio se utilizó la metodología de estudio de caso. Fue seleccionada la calle LR puesto que describe con mayor claridad la situación por la cual un mejoramiento peatonal se lleva a cabo en un área comercial y, por lo tanto, posee un impacto más visible que en los otros casos en que se observan fenómenos que podrían influenciar en los cambios de valor de las propiedades y que el impacto de las obras de mejoramiento no es notorio respecto de otros atributos de sus localizaciones (tabla 1).

CALLE BULEVAR	OBSERVACIONES
Bulevar Colón etapa I (entre Av. América y Av. 10 de Agosto)	Cambios de valor se producen principalmente por dinámica del mercado, este lugar no tenía una degradación que limitaba la accesibilidad antes de la intervención.
Calle Juan León Mera en La Mariscal (Proyecto de soterramiento de cables)	Cambios de valor producidos por el mercado y la intensificación de actividad comercial. No había limitaciones severas de accesibilidad antes de la intervención.
Bulevar Lizardo Ruiz	Cambio notable en la accesibilidad, y en la imagen de la calle, que anteriormente recibía comercio ambulante que ocultaba las propiedades y limitaba la accesibilidad (en la actualidad, las ventas ambulantes han regresado paulatinamente al espacio público).
Michelena	Proyecto anunciado, pero no construido en el momento de la investigación. Altos precios producidos por la intensa actividad comercial y la disputa por el espacio. Imagen deteriorada por la intensidad comercial.
República del Salvador, soterramiento de cables	Intensa dinámica inmobiliaria, precios influenciados altamente por programas de préstamos hipotecarios y precios competitivos del sector. Espacio con buena accesibilidad antes de la intervención, pero imagen perjudicada por cableado eléctrico.

<b>Bulevar Naciones Unidas</b>	Ampliación notable de aceras respecto a una accesibilidad relativamente limitada a los comercios antes de la intervención. La intervención no mejoró notablemente la accesibilidad a las plantas bajas de los comercios, puesto que el deterioro no era grave. No se mejoró completamente la accesibilidad a todos los usuarios.
<b>Bulevar La Jota</b>	Mejoramiento exitoso de la imagen urbana respecto a su estado anterior, mejora notable de accesibilidad e imagen de los comercios, implementada luego del Bulevar Lizardo Ruiz.

**Tabla 1:** Casos de bulevares en Quito bajo la administración municipal de 2011, estado 2014  
Fuente: Cevallos Serrano, 2014 y expertos en el mercado inmobiliario local

La investigación estudia las siguientes dimensiones en escala municipal: (a) económica, que relaciona beneficios con la mejora del espacio público con datos sobre valorización y arriendos; (b) legal, desde un marco normativo crea, permite y designa métodos y procedimientos para la implementación de la CEM en Quito; e (c) instrumental, a partir de entrevistas a actores municipales involucrados. El texto se estructura en contexto, marco conceptual, resultados y discusión.

### Contexto CEM en Quito

La ciudad de Quito gestiona sus finanzas municipales incorporando una serie de ingresos bajo diferentes conceptos, lo que ha implicado la creación de instrumentos fiscales asociados al valor de los inmuebles privados. Los instrumentos municipales de financiamiento de la obra pública en Quito se amparan bajo leyes de escala nacional, como la Constitución en su artículo 264 y el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), que establecen el sistema general

para la gestión de la renta del suelo urbano y el reparto de las plusvalías, así como la distribución equitativa de los costos y beneficios (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). La captura de plusvalías está definida en el Artículo 186 del COOTAD como una facultad tributaria de los distritos metropolitanos y Gobiernos Municipales<sup>1</sup>.

Entre los instrumentos que imponen cobros sobre valores de propiedad en Quito, está la CEM, cuyo objeto “es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las

<sup>1</sup> Aunque actualmente el país cuenta con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo, todavía no existe un reglamento de aplicación ni las instituciones diseñadas para implementarlo.

propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública” según el Capítulo V, artículo 569 del COOTAD. Pero como la normativa nacional vincula el instrumento al costo de la obra y no a la valorización, no ha existido la necesidad en los gestores públicos de determinar en qué medida ciertas obras públicas alteran los valores de las propiedades; predomina así una tendencia al menor cobro posible, sea este el costo de la obra pública en cuestión o la cantidad de plusvalía de la propiedad privada.

Datos históricos del Banco del Estado muestran que Guayaquil, Quito y Cuenca lideran el cobro de CEM en cantidad de dólares recolectados (tabla 1). Sin embargo, los ingresos por este cobro representan para Quito un 10% de sus ingresos fiscales (figura 1). Aunque Quito lidera la cantidad de dólares percibidos, Cuenca depende más de este cobro porque le llega a representar más del 50% de sus ingresos fiscales, datos que revelando prácticas e implementaciones diferentes del CEM.

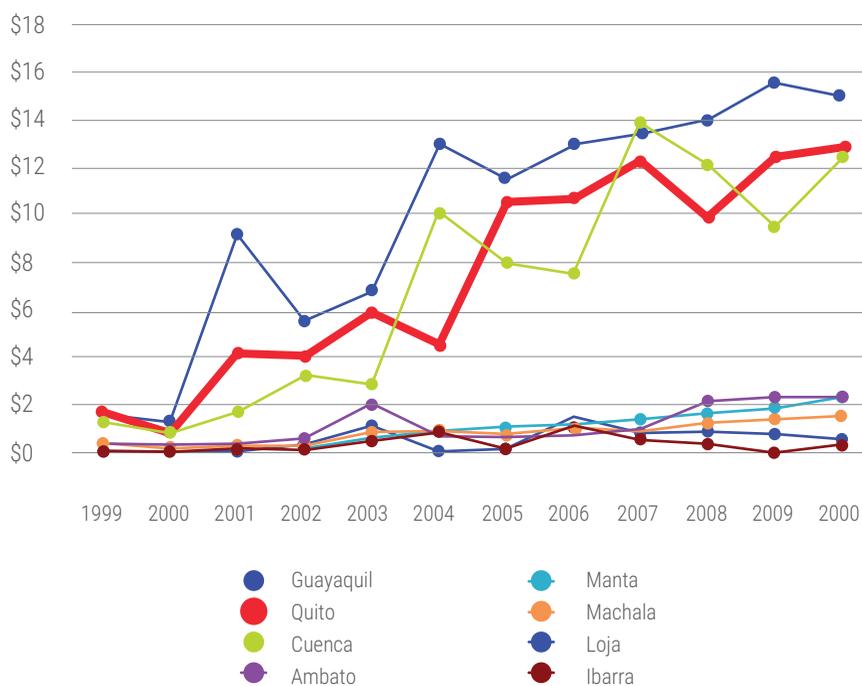


Figura 1: Ingresos por CEM en millones de dólares en las mayores ciudades del Ecuador entre el año 1999 y 2010

Fuente: Cevallos Serrano (2014)

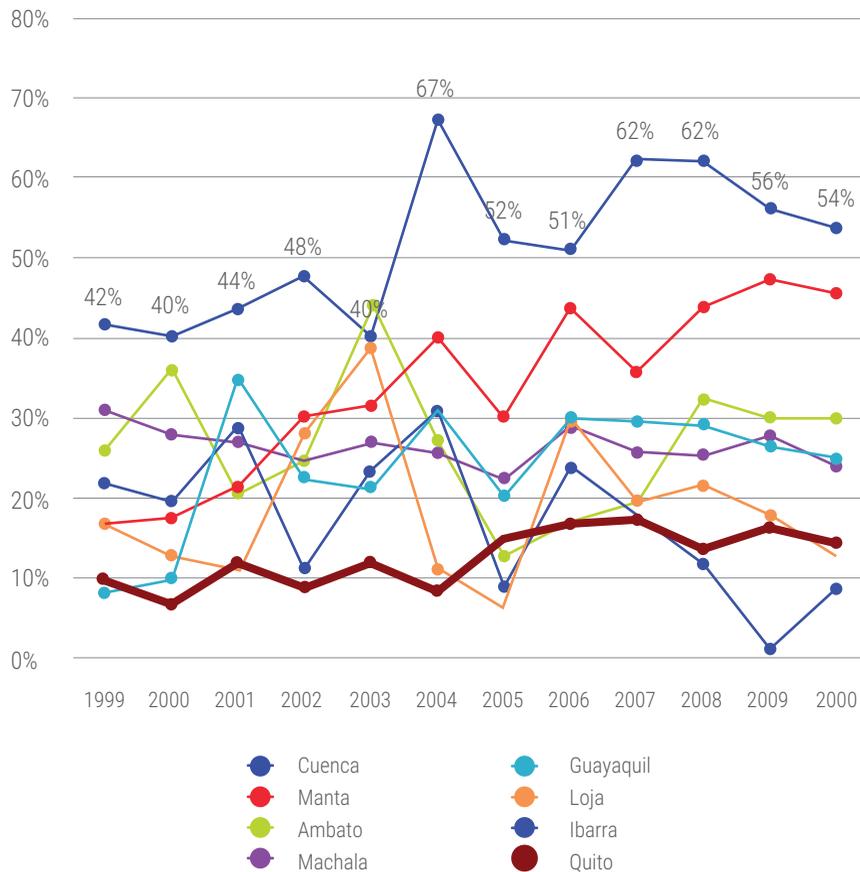


Figura 2: Porcentaje que representa la CEM dentro del total de ingresos fiscales de las mayores ciudades del Ecuador entre 1999 y 2010

Fuente: Cevallos Serrano (2014)

### El problema de la captura del valor producido por obras públicas

En 2011 se produjeron en Quito una serie de intervenciones sujetas al CEM, se llamaron *bulevares* y estuvieron localizadas en calles comerciales con rasgos y necesidades distintas (tabla 1). Algunas fueron instaladas en sitios donde ya existía un avalúo alto de la propiedad privada y otras, en

cambio, en calles comerciales emergentes y de menor escala, donde el cambio de uso hacia comercio surgió en forma progresiva e intensa, especialmente en las plantas bajas de barrios residenciales. Esto implica que los beneficios de mejoramiento de aceras no se reflejan de la misma manera en el valor de inmuebles para casos diferentes.

En la calle LR se mejoró un espacio previamente degradado, lo que el Municipio supone como un beneficio de accesibilidad y seguridad. De hecho, el mejoramiento de la calle es percibido como un beneficio por los comerciantes fijos; luego las propiedades se benefician de un mejor valor al ganar ventajas localizativas. Los beneficiarios y la dimensión del beneficio deben identificarse con claridad para el cobro de una contribución adecuada, especialmente por los costos asociados a la obra: se invirtieron fondos públicos y decenas de vendedores ambulantes fueron desplazados. Hace falta revelar el potencial de una obra pública para producir valor y promover formas más inteligentes de movilizar finanzas en favor de un sostenido trabajo de mejoramiento del espacio público.

### Marco conceptual

Los usos comerciales se benefician ampliamente de las mejoras en el espacio público (Withehead, Simmonds y Preston, 2006) por la atracción, accesibilidad (Balchim, Isaac y Chen, 2000), y la percepción de mayor seguridad que sienten los consumidores, quienes modifican sus hábitos y frecuencia de visita (Castillo-Manzano, 2014; Oppewal y Timmermans, 1999). Desde la perspectiva comercial, esto significa aumento de potenciales clientes. Estos beneficios, entre otros, son externalidades positivas de su función social, pero derivan en disputa por los intereses privados (Madanipour, 2010). De hecho, la percepción que los vendedores ambulantes no son considerados deseables por los comerciantes

fijos deriva en controles policiales para expulsarlos (Robertson, 1991).

Harvey (1973) enfatizó que en lotes privados hay una tendencia a sustituir valor de uso por el valor de cambio cuando hay especulación del valor de arriendos frente a un espacio público. Así, el aumento de arriendos es el indicador más importante del impacto de una intervención pública (Banzhaf y Farooque, 2013). Frente este fenómeno, aparece el discurso de la ganancia no legítima del propietario a expensas de los comerciantes arrendatarios (Andelson, 2000).

En la perspectiva municipal, la inversión pública debe recuperarse. Pero no resulta práctico emitir una tasa de acceso para estos efectos porque provocaría exclusión (Martínez-Vásquez, 2013) y el espacio abierto es un servicio público no excluyente (Fausold y Lilieholm 1996; Walsh 1995). En cambio, la CEM permitiría capturar el valor sobre la propiedad privada beneficiada económicamente de la obra. No obstante, para lograr el mencionado impacto de valorización o capitalización, requieren que se adopten cambios de imagen generalmente asociados a centros comerciales cerrados (Rodrigues, 2012). Pero la correcta identificación de proyectos que puedan tener mejor impacto se traduce en mejor aceptabilidad de los posibles contribuyentes (Borrero, Durán, Hernández y Montaña, 2011). Entonces es necesario establecer que los propietarios requieren encontrar una oportunidad para mejorar sus utilidades luego de una intervención para considerar que existe un fenómeno de capitalización, es decir, deben existir cambios en la utilidad

de sus ingresos, lo que, según Pines (1984), sucede solamente cuando las mejoras afectan directamente exclusivamente a un sitio y no a toda la ciudad.

Sivitanidoua y Wheaton (1990) mediante un modelo describen que las ventajas de una ubicación se capitalizan en los arriendos principalmente, lo que refleja el interés del comercio por estar en una calle específica. Incluso literatura reciente reconoce que el incremento en la renta y valor de propiedad son el indicador más importante de los cambios en intervenciones públicas. Polko (2012) y Walters (2011) explican que, a pesar de que los beneficios del espacio público no son directamente objetos de transacción, sus externalidades son consumidas. La idea de que el fruto de estas externalidades constituye un valor que debe volver a la sociedad es la base para la legislación sobre el suelo urbano, pues todo valor creado por la sociedad debe ser pagado por el dueño del suelo a la sociedad, y no por los arrendatarios o usuarios de sus espacios (Andelson, 2000; Booth, 2012).

Walters (2011) incluyó en la obra pública como uno de los dos tipos de acciones públicas que deberían desencadenar un incremento de valor a ser recapturado por el estado, el otro es el permiso de uso de suelo. Para esto, Martínez-Vásquez (2013) recalcó que esto no puede derivar en la creación de tasas por el aprovechamiento del espacio para los usuarios como una forma de captura de su valor, porque esto genera exclusión, recomendando como mejor opción impuestos o contribuciones por beneficios, como es el caso de la Contribución por mejoras.

Smolka (2013) observó que, de hecho, el instrumento más práctico para capturar plusvalías en relación a obras públicas es la CEM.

Para determinar la base de la contribución, existen tres aproximaciones: recuperar el costo de la obra, capturar la plusvalía generada y cobrar lo que esté dentro de la capacidad de pago de los beneficiarios. (Borrero et al, 2001). La captura de plusvalía podría ser la forma más cercana al concepto de contribución por mejoras, puesto que el valor de la propiedad se considera un indicador proxy de los beneficios recibidos (Martínez-Vásquez, 2013), pero esto requiere que tal plusvalía sea calculada. La aproximación de recuperación de costo, aunque limita lo que podría cobrarse (Walters, 2012), supera las limitaciones técnicas que los municipios encuentran al intentar medir las plusvalías como impacto de obras públicas (Alterman, 2012), y resulta una aproximación recomendable, pero indirecta.

Una vez establecida la base del cobro es necesario distribuirlo en un área de influencia y determinar cuánto paga cada beneficiario e implica entender dos métodos que no necesariamente son excluyentes: la capacidad de pago y el beneficio recibido (Musgrave y Musgrave, 1989). Medir con detalles los beneficios de cada lote no resulta práctico (Peterson, 2009), por lo que resulta mejor considerar factores de avalúo considerando cambios generales en el avalúo de grupos de lotes, comparando áreas similares en las que una recibe el beneficio de la obra pública (Borrero, 2011). Luego de determinar el área que debe cobrarse, aparece un filtro final que considera diferencias

específicas entre lotes para tomar en cuenta la capacidad de pago (Borrero, 2001), que requiere medir algún indicador de la capacidad de pago de cada propietario, y este puede ser el avalúo específico de su propiedad.

Se propuso, por lo expuesto, un marco conceptual que explica el proceso de capitalización de beneficios detrás de las mejoras en el espacio público peatonal en relación con espacios comerciales, y cómo un instrumento puede intervenir para capturar el valor:

1. La obra pública genera un impacto cuyos beneficios son mejora de la ubicación, atracción de consumidores, mejoras de accesibilidad y percepción de seguridad

2. Tales beneficios son consumidos (aprovechados) como externalidades por los actores involucrados revelando su valor de uso, lo que incrementa la actividad comercial.

3. Estas externalidades son capitalizadas en valores de arriendo más alto asociados a mayor volumen de ventas, considerado un incremento no enteramente legítimo.

4. Este incremento puede ser medido directa o indirectamente y luego recapturado mediante CEM.

5. Se determina el área de beneficio.

6. Se determina la base del cobro (plusvalía o costo de obra) y se distribuye la carga según la capacidad de pago o el beneficio presuntivo.

7. Se recolecta la contribución en plazos establecido, y los fondos se convierten en parte de los ingresos fiscales del municipio.

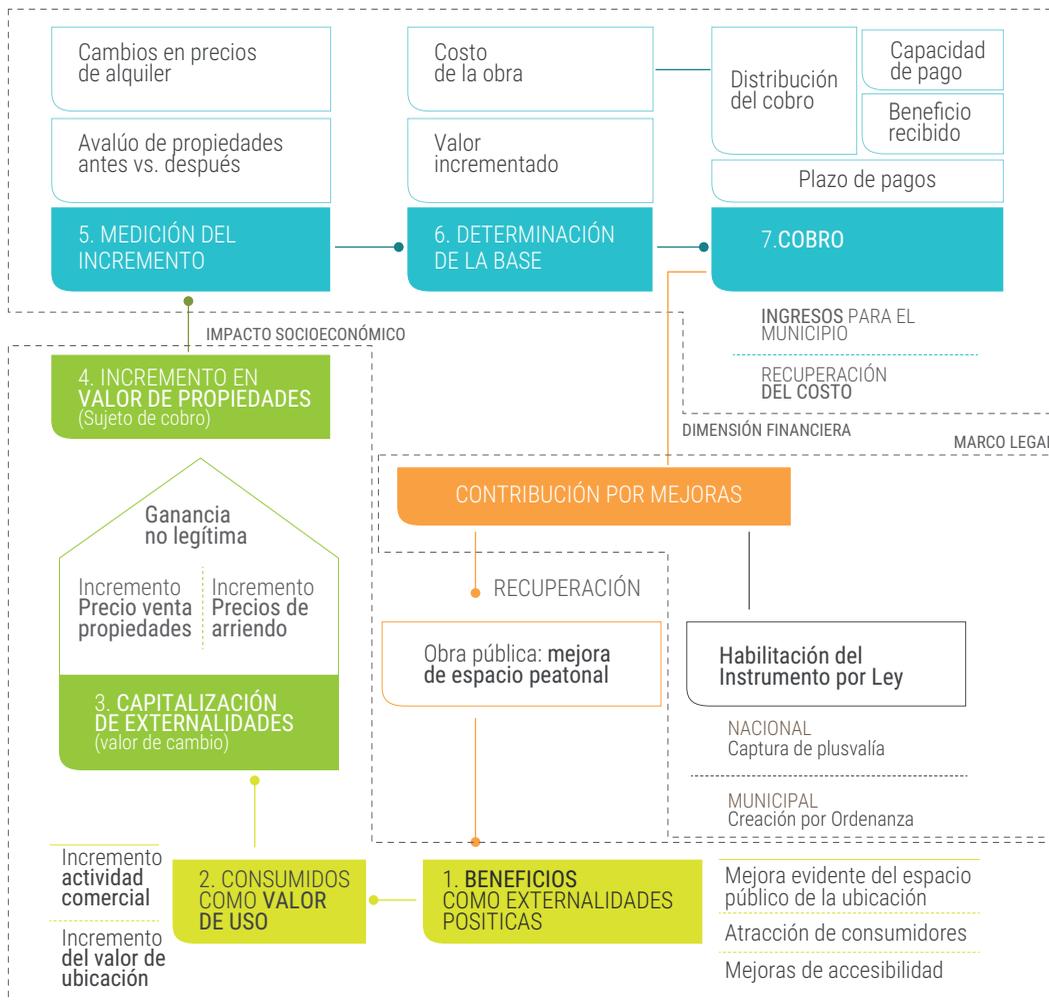


Figura 3: Marco conceptual para la CEM

Fuente: Cevallos Serrano (2014)

## Resultados

El caso analizado consiste en un espacio de intensa actividad comercial de pequeña escala que conecta transversalmente la plaza central de Cotocollao con vías longitudinales que dan cabida a rutas de transporte público. Por tales condiciones, la calle LR

es un eje comercial con circulación peatonal y vehicular. El mejoramiento amplió la acera considerablemente, además desplazó a vendedores ambulantes, se instaló mobiliario urbano, se enterró cableado y se renovó la infraestructura de iluminación (figuras 4 y 5).

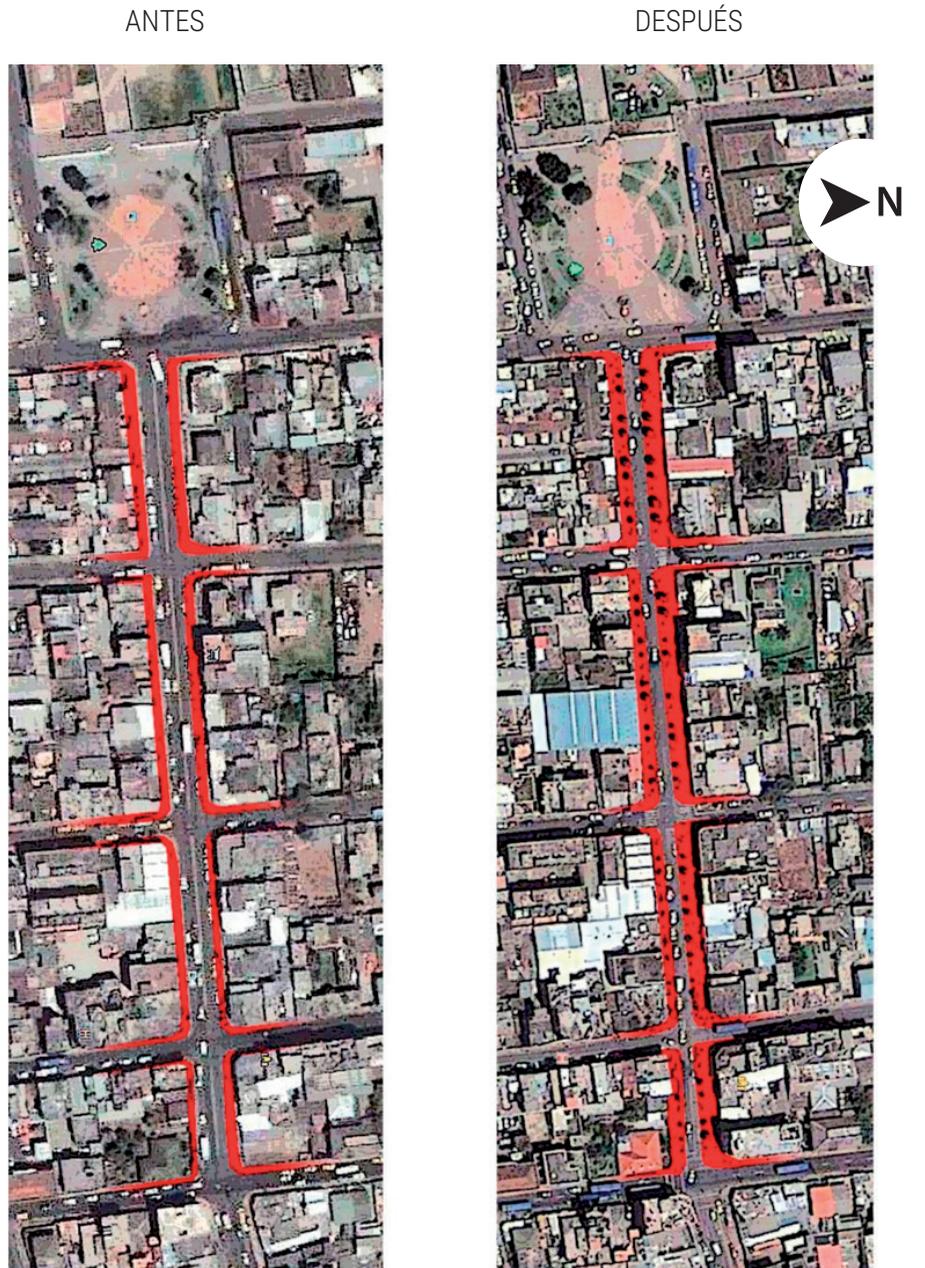


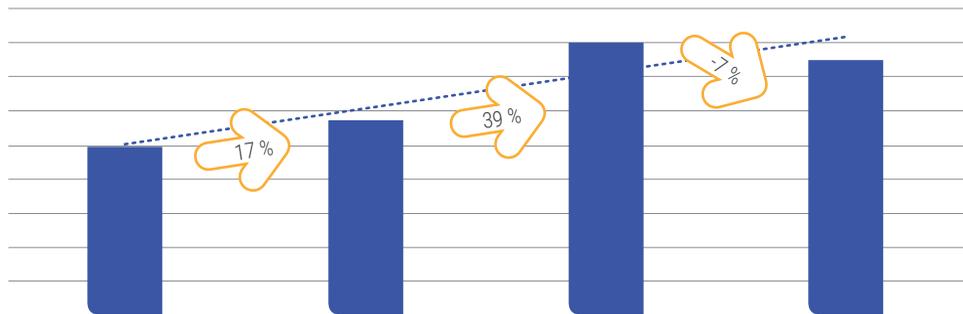
Figura 4: Calle LR antes (2010) y después (2012) de la renovación  
Fuente: Cevallos Serrano (2014)



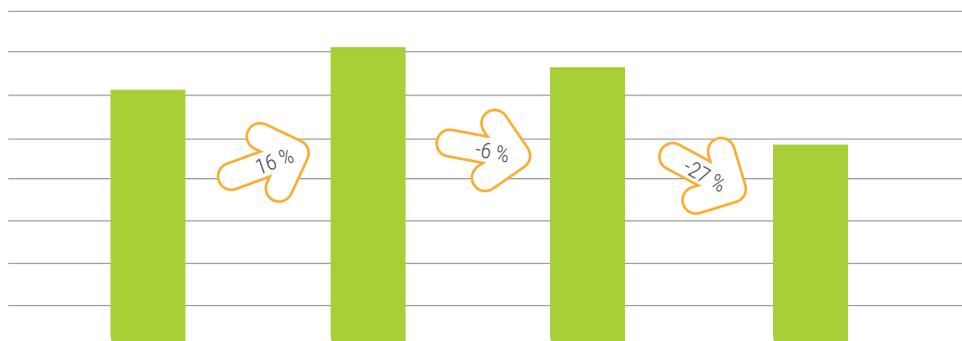
**Figura 5:** Renovado espacio peatonal frente a los comercios de la calle LR  
**Fuente:** Cevallos Serrano (2014)

Comerciantes y residentes concuerdan que desplazar vendedores ambulantes representa un beneficio y mejora las ventas, lo que cambia la relación comerciante y propietario. En las 27 propiedades, el municipio registró un incremento en el avalúo de las propiedades frentistas a la obra de

mejoramiento de 17% entre los lotes involucrados (figura 6). Pero, el registro llevado por un consultor privado no registró transacciones inmobiliarias en los 27 predios, pero sí una disminución del valor del metro cuadrado de construcción en el vecindario aledaño, de 667usd/m<sup>2</sup> a 487usd/m<sup>2</sup> (figura 7).



**Figura 6:** Cambio en el avalúo municipal del total las propiedades frentistas a la obra de mejoramiento en la calle LR en dólares  
**Fuente:** Cevallos Serrano (2014)



**Figura 7:** Disminución del valor promedio del vecindario alrededor de la calle LR desde antes del 2011 en dólares por metro cuadrado (usd/m<sup>2</sup>)

Fuente: Cevallos Serrano (2014)

Los cambios registrados por el municipio representan un mejoramiento de un valor promedio de la propiedad (construcción y suelo) de 306usd/m<sup>2</sup> a 355usd/m<sup>2</sup> y hay un incremento en el valor registrado de las propiedades de 2011 a 2012, por un total de USD 821,339 (tabla 2), considerablemente cercano al costo de la obra: USD 1'029,043. En los años posteriores a la construcción de la obra, se registra un incremento en el área construida, con la presencia de ampliaciones

y edificaciones nuevas en la calle, con el apareamiento de poco más de 5,000m<sup>2</sup> (Cevallos Serrano, 2014).

El impacto también se refleja en el mercado de arriendos de locales comerciales. En uno de los arriendos, la tasa de capitalización se mantiene cercana al 8%, pero no varía significativamente después de la obra. En otros, los propietarios incrementaron el arriendo en forma mucho más significativa:

CASO	RENTA ANUAL ANTES	RENTA ANUAL DESPUÉS	INCREMENTO EN EL INGRESO ANUAL	% DE INCREMENTO
1	3,600USD	3,712 USD	112 USD	3%
2	18,000 USD	20,400 USD	2,400 USD	13%
3	7,200 USD	8,400 USD	1,200 USD	16%
4	1,800 USD	8,400 USD	6,600 USD	367%

**Tabla 2:** Cambios en los arriendos de locales comerciales de la calle LR antes y después de la intervención de mejoramiento del año 2011

Fuente: Cevallos Serrano (2014)

A pesar de existir un impacto de valorización y un registro oficial de cambios de avalúo, la CEM en Ecuador busca recuperar el costo sin la obligación de considerar tales incrementos de valor en la propiedad privada. En la calle LR, el costo de la obra fue de USD 1'029,043, que es el monto recuperado en un lapso de años no reportado con claridad por los funcionarios públicos.

Considerando que el cobro equivale al costo de la obra, y que existe un beneficio en avalúo total de los 27 lotes frentistas de USD 821,339, se esperaría una captura de más del total de incremento en valor de propiedades.

No obstante, los funcionarios municipales reportan que es común la práctica de repartir el costo en áreas más extensas que las locales para evitar impactos conflictivos en las planillas de cobro anual de impuestos. En el caso de los bulevares, se repartió el cobro a toda la ciudad, que tiene un aproximado de 812,339 predios. En ese sentido, le corresponde a las propiedades frentistas del bulevar estudiado el pago total de 34,18 dólares, un valor capturado de prácticamente 0% en relación al beneficio registrado por la misma municipalidad (tabla 3).

$CANTIDAD\ COBRADA\ LOCALMENTE = (\text{Costo de la obra}) / (\text{N}^\circ \text{ de lotes cobrados}) * (\text{Lotes frentistas beneficiados})$

$CANTIDAD\ COBRADA\ LOCALMENTE = (1,029,043\ \text{usd} / 812,792\ \text{lotes}) * 27\ \text{lotes} = 34,18\ \text{usd}$

$\% \text{ DE VALOR CAPTURADO} = CANTIDAD\ COBRADA\ LOCALMENTE / INCREMENTO\ EN\ AVALÚO$

$\% \text{ DE VALOR CAPTURADO} = 34,18\ \text{usd} / 821,339\ \text{usd} * 100 = 0,0042\%$

**Tabla 3:** Porcentaje de valor capturado en relación a los beneficios localizados en las propiedades que están frente al espacio mejorado en 2011 de la calle LR

**Fuente:** Cevallos Serrano (2014)

La distribución del cobro, por su parte, considera diferencias entre propietarios, y la ley ecuatoriana establece el reparto de un 40% de la carga según el frente y un 60% según el avalúo de cada propiedad. Estas dimensiones pueden considerarse como indicadores indirectos del beneficio recibido (frente) y de la capacidad de pago (avalúo), lo que significa una combinación de dos aproximaciones distintas para diferenciar a un

contribuyente de otro y revela una intención redistributiva al dar mayor valoración al avalúo como indicador de capacidad de pago.

No obstante, el problema fundamental de la aplicación del instrumento es que tiende a desconectarse del ámbito local para el que fue diseñado. En Quito, se considera que la obra local se cobra localmente, entre frentistas y cercanos, y la obra de alcance distrital se cobra a toda la ciudad. Pero la

determinación de las áreas de beneficio está más influenciada por la variable política que por un análisis espacial de la localización de cada obra. En tal sentido, los bulevares fueron cobrados a toda la ciudad.

## Discusión

Según la investigación de Cevallos Serrano (2014), se considera que, bajo la forma de implementar el instrumento en Quito, principalmente por las decisiones político-administrativas de determinación de área de influencia, el instrumento no puede capturar cualquier beneficio que se capitalice por medio de arriendos e incrementos de avalúo, pero eso tampoco impide la recuperación del costo.

Se comprendieron las condiciones necesarias para capturar un valor mediante la CEM en una calle comercial, pero es esencial profundizar sobre los efectos en distintos tipos de calles comerciales donde puede existir un potencial de contribuir al desarrollo de su entorno, tanto en el financiamiento de obra pública como en la dinámica socio económica. Mientras una obra represente un mejoramiento evidente de la calidad del espacio, aparecen procesos de capitalización y mejora de los valores de la propiedad privada. Las condiciones en que puede establecerse una relación entre mejora y plusvalía deben ser investigadas en distintos casos y escenarios.

Aunque la literatura recomienda la CEM para obras de escala local, falta conocimiento del potencial en el contexto ecuatoriano, excepto por un estudio general sobre Cuenca. Luego, es necesario estudiar las externalidades de estas obras. Para la municipalidad, los proyectos de mejoramiento urbano demandan la disponibilidad de recursos económicos y su recuperación. Las obras más visibles son consideradas de mayor prioridad y tienden a coincidir con los lugares más transitados y comerciales. Considerando el lucro como ventaja localizativa para propietarios, se pueden perfeccionar instrumentos para movilizar el valor económico de una obra pública hacia sectores no tan visibles.

En el caso investigado, existió desplazamiento de vendedores ambulantes, lo que es percibido como un beneficio para muchos actores, pero que es un importante costo social que implica gestión municipal de alternativas frente al desplazamiento. En la actualidad, la calle LR ha sido retomada por vendedores ambulantes, apuntando a nuevas interrogantes respecto al verdadero costo de un mejoramiento de espacio, al concepto de mejora en un área comercial, y a la equitativa distribución de beneficios a todos los involucrados en la disputa de un espacio público.

## Referencias bibliográficas

- Alterman, R. (2012). Land Use Regulations Property Values: The "Windfalls Capture" Idea Revisited. En N. Brooks, K. Donaghy, y G. Knaap, *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*. New York: Oxford University Press, pp. 762-777.
- Andelson, R. (2000). Introduction. In R. Andelson, *Land Value Taxation Around World* (p. XXV). Oxford: Blackwell Publishers.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD*. Quito.
- Balchim, P., Isaac, D., y Chen, J. (2000). Spatial structure of urban areas. En P. Balchim, D. Isaac, y J. Chen, *Urban Economics: a global perspective* New York: Palgrave, pp. 80-122.
- Banzhaf, H., y Farooque, O. (2013). Interjurisdictional housing prices and spatial amenities: Which measures of housing prices reflect local public goods? En D. McMillen, Y. Zenou, y G. Peri, *Regional Science and Urban Economics*. Elsevier.
- Booth, P. (2012). The unearned increment: Property and the capture of betterment value in Britain and France. In G. Ingram, y Y. Hong, *Value Capture and Land Policies*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Borrero, O. (2011). Betterment Levies Colombia - Relevance, Procedures, and Social Acceptability. *Land Lines Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, 15.
- Borrero, O., Durán, E., Hernández, J., y Montaña, M. (2011). Evaluating the practice of betterment levies in Colombia: The experience of Bogotá and Manizales. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Castillo-Manzano, J. (2014). Extending pedestrianization processes outside the old city center; conflict and benefits in the case of the city of Seville. En H. International. Seville: Elsevier.
- Cevallos Serrano, L. A. (2014). *The use and performance of betterment contributions in the case of Quito, Ecuador*. Rotterdam: Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS).
- Fausold, C., y Lilieholm, R. (1996). The Economic Value of Open Space. *Land Lines Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy
- Harvey, D. (1973). Chapter 5. En D. Harvey, *Social Justice and the City*. Londres: Edward Arnold Publishers.
- Martínez-Vásquez, J. (2013). Local non property revenues. En R. Bawl, D. Linn, y D. Wetzel, *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

- Musgrave, R., y Musgrave, P. (1989). Chapter 2: Approaches to tax equity. En R. Musgrave, y P. Musgrave, *Public Finance in theory and practice*. Singapore: McGraw-Hill.
- Oppewal, H., y Timmermans, H. (1999). Modeling Consumer Perception of Public Space in Shopping Centers. *Environment and Behavior*, 45-65.
- Peterson, G. E. (2009). *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. Washington: World Bank.
- Pines, D. (1984). On The Capitalization of Land Improvement Projects. *Economic Letters, Ramat Aviv: Tel-Aviv University*, 337-384.
- Polko, A. (2012). Public Space Development in the Context of Urban and Regional Resilience. En *Journal for Economics y Management*. University of Economics in Katowice, 51.
- Robertson, K. (1991). Pedestrian Streets in Sweden's city centres. *CITIES*.
- Rodrigues, E. (2012). *Shopping a Céu Aberto no Brasil: transformações, estratégias e perspectivas de rua comercial na sociedade de consumo contemporânea*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- Sivitanidou, R., y Wheaton, W. (1992). Wage and Rent Capitalization in the Commercial Real Estate Market. *Journal of Urban Economics*. Elsevier, 206-229.
- Smolka, M. (2013). The property tax and betterment contribution. En M. Smolka, *Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development* (pp. 21-31). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms: Competition, contracting and the New Public Management*. Basingstoke and London: Macmillan.
- Walters, L. (2011). *Land and Property Tax: A Policy Guide*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- Whitehead, T., Simmonds, D., y Preston, J. (2006). The effect of urban quality improvements on economic activity. *Journal of Environmental Management*, 80(1), 1-12.

# El pericentro urbano de Santiago: deterioro, oportunidad y mercado de suelo

---

**Daniel Felipe Moreno Alba** |

Dirección de Extensión y Servicios Externos, Pontificia  
Universidad Católica de Chile

dmoreno@uc.cl

## Resumen

En Santiago de Chile el crecimiento y expansión urbana configuraron múltiples nuevas periferias que fueron quedando inmersas en la ciudad como territorios intermedios y de paso, cambiando consigo su funcionalidad. Los modelos de industrialización dejaron instalados próximos al centro histórico barrios de usos mixtos, conteniendo residencias en baja altura e industrias livianas. Con el modelo neoliberal, se desestimaron estas actividades en algunas de las zonas pericentrales, abogando simultáneamente por un desarrollo de la periferia más afianzado. No obstante, desde hace dos décadas se dio vuelta al modelo de desarrollo urbano con las políticas de renovación del centro, que, si bien generaron varios sectores residenciales de alta densidad, no tuvieron un impacto similar en esos territorios antiguos e industriales. El propósito de este capítulo es entender el estado actual del pericentro urbano a través de un breve recuento histórico de los sucesos más relevantes de la expansión urbana, y un análisis cuantitativo y cualitativo considerando distintas variables. Como resultado, se verificó la existencia de un cierto deterioro, aunque también se pudo establecer al pericentro como un espacio de oportunidad para el mercado de suelo e inmobiliario.

## Introducción

El desarrollo urbano tiende a ser desigual en las ciudades latinoamericanas. Esta afirmación es un reflejo de la realidad tanto de las personas que las habitan como de sus propios territorios que las configuran. En este sentido, algunas zonas intraurbanas son mucho más apreciadas que otras dependiendo del contexto histórico. Para Santiago de Chile, se ha evidenciado preferencia de localización y urbanización por ciertos territorios urbanos según el modelo económico de turno. Al centro histórico de la ciudad, por ejemplo, que contiene los poderes políticos y administrativos, se le han ido sumando servicios y usos complementarios de carácter comercial y financiero. Incluso desde fines de la década de 1970, en pleno modelo de apertura económica y de mercado, ocurre un detrimento de usos residenciales existentes por el estancamiento y deterioro del stock de vivienda, ocasionando un pronunciado despoblamiento de la comuna central (Contrucci, 2011). La respuesta frente esto, se ha manifestado en proyectos inmobiliarios de densificación desde la década de 1990, al mismo tiempo con procesos de conservación del patrimonio construido (López, 2009).

El crecimiento urbano dejó al pericentro de Santiago en una zona en la que se consolidaron actividades expulsivas de población, como las industrias livianas, bodegas y talleres. Esto ocurre cuando era la antigua periferia de la ciudad en el contexto del modelo de la industria complementaria a las importaciones a principios de siglo XX (Contrucci, 2011). Por tanto, el pericentro se define como el área perimetral de extensión variada del centro urbano histórico que, sin superar la escala comunal (aunque considera algunos territorios de varias

comunas), contiene la presencia de este tipo de industria y sus vestigios. Esta definición no incluye los territorios de fuerte renovación urbana próximos al centro histórico que fueron direccionados hacia una funcionalidad complementaria: un uso casi exclusivo de residencia en altura. Asimismo, los proyectos de urbanización en la periferia, tanto sociales como particulares, evidenciaron la materialización de iniciativas políticas y de inversión en territorios de interés particular, en contraste con el pericentro que quedó aparentemente excluido de reconocimiento y de atención preferencial.

A partir de este punto, también surge una inquietud alrededor de la concepción del pericentro como espacio de oportunidad dada las ventajas competitivas que posee por su localización cercana al centro (Porter, 1995). No obstante, estos elementos se encuentran condicionados por un aparente estado de deterioro recalado recurrentemente por la literatura (López, 2005, 2008, 2009; Moris, 2002; Rojas, 2004). Siguiendo esta motivación, la investigación abordó los sucesos históricos más relevantes de la expansión y estructura urbana de Santiago, lo que sirvió de antecedente para efectuar un análisis cuantitativo y cualitativo acotado de tres zonas pericentrales. Como resultado, se concibe al pericentro como un espacio con la capacidad de transformarse si se asumen correctamente sus ventajas competitivas.

### **Antecedentes históricos relevantes**

Santiago de Chile, en su crecimiento urbano, recibió una importante influencia de los modelos de desarrollo industrial. La industria complementaria a las importaciones, que se desarrolló a finales del siglo XIX y comienzos del XX en la periferia de ese entonces, se encargaba de producir bienes

manufacturados con ventajas comparativas y competitivas. Eran comparativas porque suponía una mayor disponibilidad de materia prima local, y competitivas porque resultaba más barato producirlos que importarlos. A la par, comienza un crecimiento poblacional impulsado por los nuevos empleos urbanos que se generaban (De Ramón, 1992).

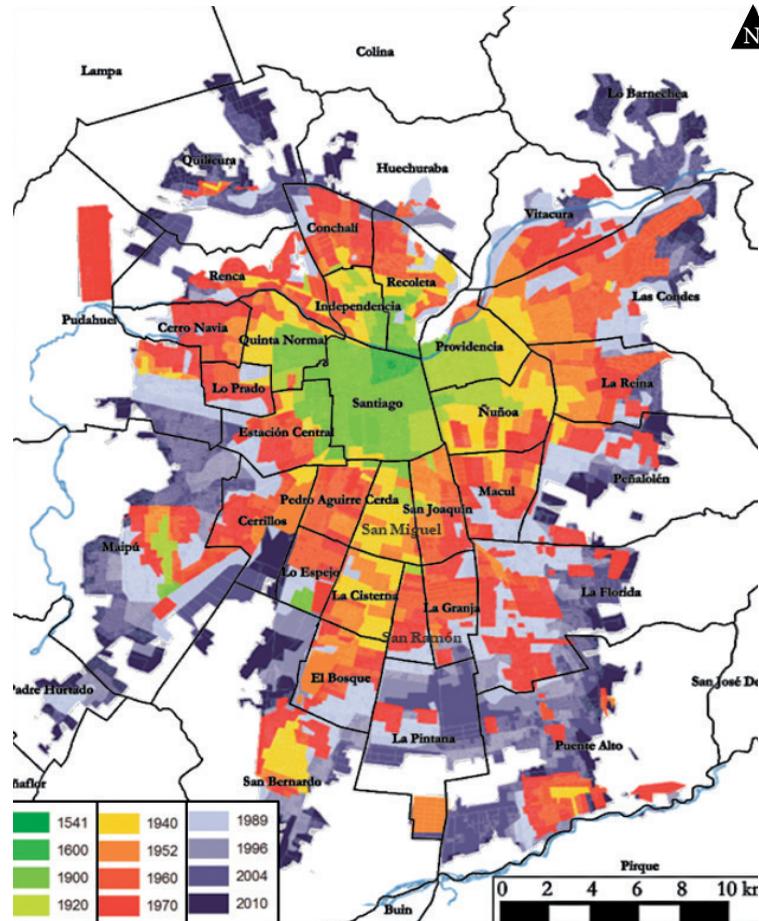


Figura 1: Expansión urbana de Santiago entre 1541 y 2010

Fuente: Moreno (2015)

Sin embargo, la expansión urbana de Santiago y su mayor crecimiento demográfico es producto de la industrialización, por la sustitución de importaciones entre las décadas de 1930 y 1960. La población rural se vio atraída por la diversificación y promoción de actividades más productivas que otorgaban salarios más elevados (Geisse y Valdivia, 1978). Se promovió una industria

más grande y pesada que se ubicaba en la nueva periferia de la ciudad para aprovechar las grandes vías circundantes. Por su parte, la mayoría de la industria complementaria permanecía en la antigua periferia, ahora territorio interno de la ciudad, lo que convirtió a la zona en obsoleta en términos de localización e imposibilitó su expansión o desarrollo.

Dado el crecimiento urbano descontrolado, además del desplazamiento de las clases sociales con ingresos medios y altos hacia el oriente, se planteó el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS) de 1960 (De Ramón, 1992). A pesar de los logros obtenidos, entre los que se destacan la erradicación de las áreas centrales de la mayoría de las industrias calificadas como peligrosas (se mantuvo a la industria pequeña y artesanal, como ilustra la figura 2), los límites urbanos establecidos no fueron efectivos para contener la expansión urbana por

tres hechos particulares (Gross, 1991): (1) la utilización de terrenos rurales próximos a la ciudad por parte del Estado para ubicar vivienda social en suelos más baratos; (2) la presión que ejercían los particulares para urbanizar sus propiedades rurales y obtener ganancias por su valorización; y (3) finalmente, las tomas de terrenos periféricos por los pobladores que ocurrían por la disponibilidad de construir urbanizaciones futuras más baratas. De esta forma, la periferia comenzó a tener relevancia como territorio llamativo para varios sectores de la sociedad.

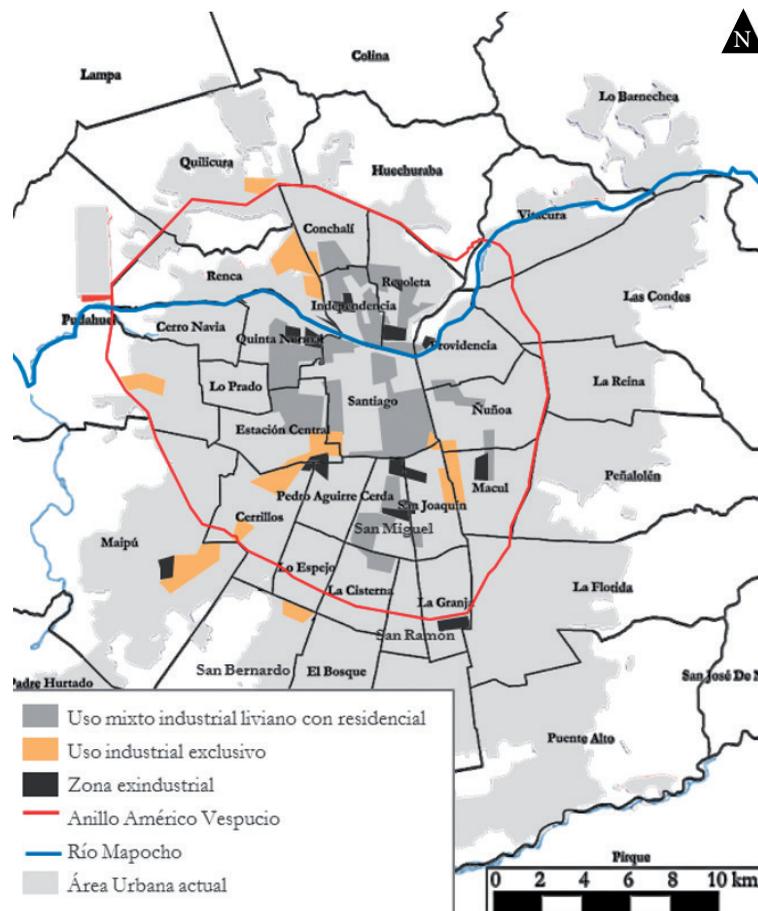


Figura 2: Zonas industriales según el PRIS 1960  
Fuente: Moreno (2015)

Por su parte, el centro histórico urbano se consolidó como parte inicial del *Central business district* de la ciudad, con una resistencia al deterioro por la concentración de servicios administrativos y comerciales. El inicio de la desatención del pericentro se refuerza a partir de la década de 1970 con las políticas de la dictadura basadas en la libertad del mercado, políticas que promovieron la “liberalización de la normativa del crecimiento en extensión de las ciudades” (Gross, 1991, p.47). En el Decreto Superior N°420 de 1979 se establecieron garantías que le permitieron al mercado de suelo una operación plena al incorporar y determinar nuevos stocks tras abolir el límite urbano (Poduje, 2006). El modelo de desarrollo urbano resultante era de carácter expansivo, descuidaba la planificación urbana, la regulación y a las áreas pericentrales (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, 2004).

Ante esa desatención, en la década de 1980 comienza a manifestarse el proceso de deterioro de las zonas centrales. En 1981 la calidad de vida de estas áreas fue fuertemente afectada por la reorganización municipal –cuyo objetivo era disponer de comunas más homogéneas (Hidalgo, 2004)–,

el terremoto de 1985 que “agudizó aún más las condiciones de deterioro físico, funcional y social” (Contreras, 2011, p.94), y por la consecuente pérdida poblacional de la comuna de Santiago (Rojas, 2004). El cambio del modelo económico desde la industrialización por sustitución a las importaciones hacia el libre mercado, basado en la producción de bienes de mayor ventaja competitiva, facilitó la especialización y exportación del cobre. Este contexto económico favorable aumentó en Santiago la demanda pública y privada de suelos en la periferia, lo que significó simultáneamente la asimilación de los desplazamientos requeridos para las personas y actividades que se situaron en ese espacio (Figuroa, 2004).

Las autoridades de la comuna de Santiago y el MINVU, conscientes de la problemática existente en las áreas centrales, establecieron desde la década de 1990 programas de redensificación y subsidios habitacionales con condiciones con el objetivo de potenciar el repoblamiento e inversión en estas zonas (véase figura 3) (López, 2008). De esa forma, se marcó un rotundo éxito en la comuna de Santiago en contraste con las comunas pericentrales (tabla 1).

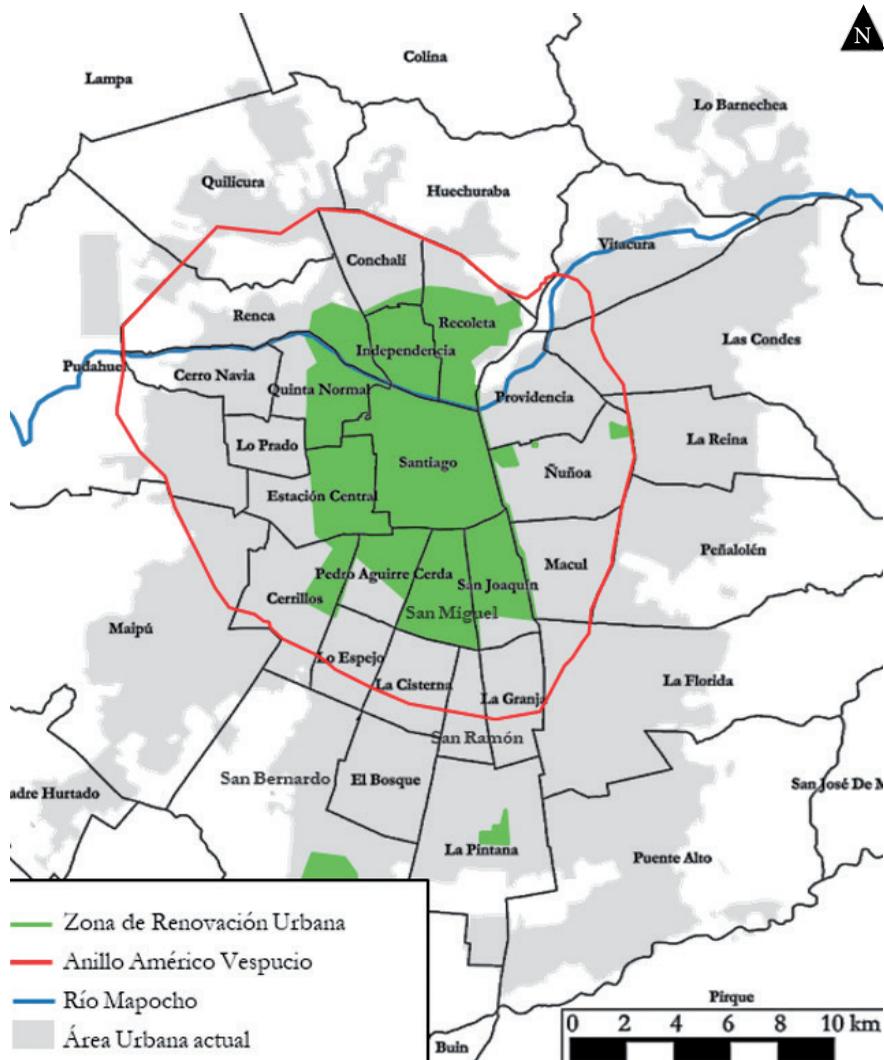


Figura 3: Zonas de renovación urbana  
Fuente: Moreno (2015)

COMUNA	SUBSIDIOS PAGADOS 1999 - 2005	DEPARTAMENTOS NUEVOS VENDIDOS DE HASTA 2.000 UF 1995 - 2005
Santiago	5.151	32.871
San Miguel	471	2.799
Quinta Normal	305	2.176
Recoleta	290	2.128

Tabla 1: Subsidios otorgados y departamentos vendidos en el programa de Zonas de Renovación urbana<sup>1</sup>  
Fuente: Elaboración propia, basado en Arriagada, Moreno y Cartier (2007)

Este hecho evidenció el interés en la comuna central por parte de los desarrolladores inmobiliarios con proyectos residenciales en altura, lo que dio lugar al denominado “centro residencial complementario”

(Rojas, 2004). Esta renovación urbana, expuesta en la figura 4, se explica por el aprovechamiento de la renta potencial y su proximidad al centro.

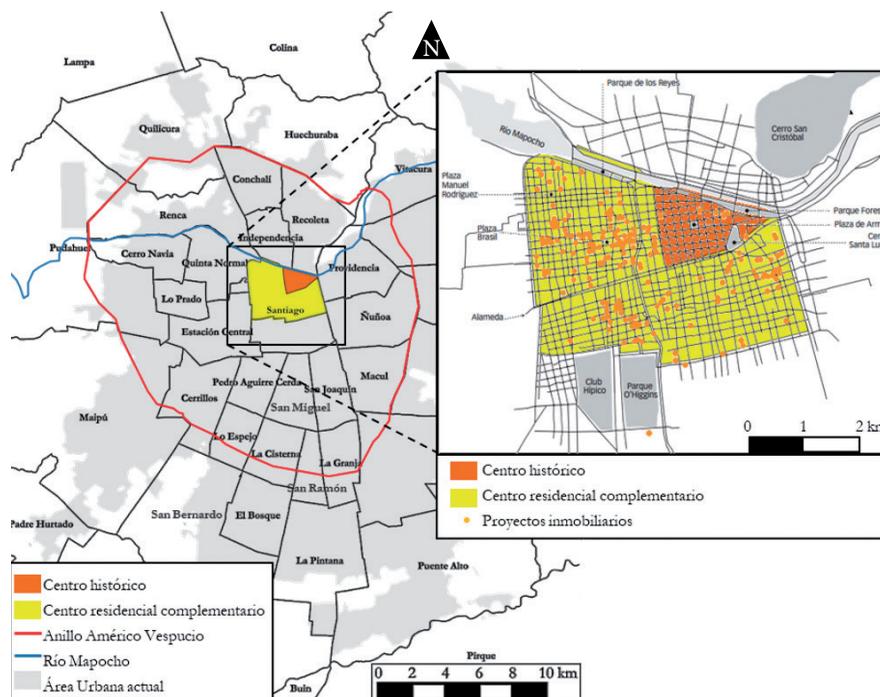


Figura 4: Proyectos inmobiliarios alrededor del Centro histórico de Santiago  
Fuente: Moreno (2015) basado en Rojas (2004)

<sup>1</sup> Equivalente a USD 84 740.

A pesar de estas ganancias, los altos precios desplazaron a los inversionistas y desarrolladores hacia lugares más baratos, y con ello los proyectos urbanos y la mayoría de la demanda se derivó hacia las periferias (López, 2005). De acuerdo con esto, el deterioro del pericentro como zona industrial obsoleta y colindante al centro histórico y al centro residencial complementario, inevitable a simple vista, ocasiona que los habitantes abandonen la zona y que el entorno se deteriore (Link, 2008). En ese contexto, ¿cuál sería el papel de las zonas pericentrales dentro de las dinámicas de desarrollo de la ciudad de Santiago?, ¿cuáles son las condiciones que mantienen el estado demeritorio de las zonas pericentrales?, ¿cómo se manifiestan las oportunidades en estos espacios?

## Metodología y caracterización

La posible respuesta a las preguntas precedentes se relaciona con la determinación de las oportunidades basadas en las ventajas competitivas por localización que, sin embargo, pueden estar condicionadas por el deterioro preexistente derivado de antiguas actividades industriales. Para esto, se elaboró un breve diagnóstico con algunas variables que caracterizan al pericentro y que complementan a los antecedentes históricos hasta determinar tres cuadrantes dentro del pericentro urbano que analizaremos en detalle (figura 5).

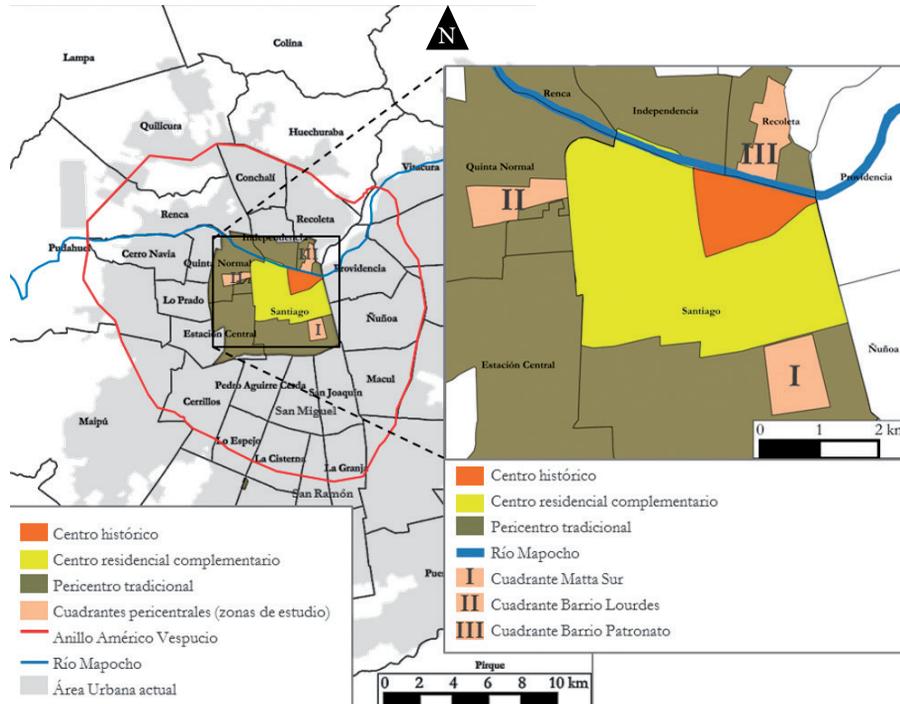


Figura 5: Zonas pericentrales de estudio escogidas en el gran Santiago

Fuente: Moreno (2015)

Inicialmente se observaron los datos de la población por comuna –según los Censos de 1992, 2002 y 2012<sup>2</sup>– y por manzana de los dos primeros. La tabla 2 permite apreciar que, según la disponibilidad de

información, las zonas pericentrales tienden a perder población, incluso con una tendencia más pronunciada que sus propias comunas.

COMUNA/ZONA PERICENTRAL	POBLACIÓN TOTAL			TASA DE CRECIMIENTO INTERCENSAL (%)	
	1992	2002	2012*	1992 - 2002	2002 - 2012
Comuna de Santiago	230.977	200.792	311.415	-13.07	55.09
Matta Sur	12.376	9.632	**	-22.17	
Comuna Quinta Normal	116.349	104.012	101.737	-10.6	-2.9
Barrio Lourdes	7.701	6.324	**	-17.88	
Comuna de Recoleta	164.767	148.220	152.985	-10.04	-3.21
Barrio Patronato	6.243	5.092	**	-18.44	

\*Los datos comunales del Censo 2012 se obtuvieron del documento inicial que presentó el INE.

\*\*No se encuentra disponible la información por manzana del Censo 2012.

**Tabla 2:** Población total y tasa de crecimiento intercensal comunal y zonas pericentrales de estudio en Santiago entre 1992-2012

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadísticas, Censos 1992, 2002 y 2012

Asimismo, al observar la información de la Encuesta Origen Destino de Santiago 2006, se pudo establecer la movilidad que ocurre en estas zonas en un día laboral normal y en los dos horarios punta más relevantes: cuántos viajan hacia estas áreas, por dentro y hacia afuera, y quiénes no viajan (tabla 3). En el periodo punta mañana, se comprobó que hay menos personas que llegan

desde afuera hacia estas zonas en contraste con el número que sale, y en el periodo punta se observó un comportamiento contrario al mencionado en el periodo anterior. Esta información muestra que estas zonas tienden a ser detractoras de población o “zonas dormitorio”, aunque con alta movilidad interna.

<sup>2</sup> Los datos del Censo 2012 fueron cuestionados por fallas detectadas en el levantamiento de información

ZONA PERICENTRAL	NÚMERO DE PERSONAS			
	Desde fuera	Por dentro	Hacia fuera	No viajan
Punta Mañana (07:00 a 09:00)				
Matta Sur	0	652	462	2.051
Barrio Lourdes	779	288	2.571	1.776
Barrio Patronato	0	896	576	509
Punta Mañana (07:00 a 09:00)				
Matta Sur	426	802	290	2.051
Barrio Lourdes	1.778	560	68	1.776
Barrio Patronato	608	429	164	509

**Tabla 3:** Personas que realizan viajes en periodos punta por zonas en Santiago de Chile  
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Planificación de Transporte

Analizando ahora la información predial del Catastro Nacional del Servicio de Impuestos Internos (SII) del primer semestre del 2017 y la normativa de los Planes y Planos Reguladores de las comunas de Santiago (2014), Quinta Normal (2002) y Recoleta (2005), se puede apreciar una predominancia de usos mixtos, donde se destaca la mixtura residencial-industrial-comercial en las tres zonas de estudio. Lo anterior confirma la herencia territorial del modelo de la industria complementaria a las importaciones, hecho que se acentuó en estas zonas cuando formaban parte de la periferia. La parte industrial está conformada principalmente por industrias no pesadas, talleres automotrices y artesanales, acompañados de pequeños comercios minoristas

y de consumo inmediato. La zona que presenta patrones relativamente diferentes es el Barrio Patronato porque las actividades comerciales e industriales se relacionan con las prendas de vestir y textiles, si bien también es famosa por ser cosmopolita, es decir, se comporta como una zona que ha sobresalido por sus especificidades. La posibilidad de densificación en altura también se evidencia en este territorio, el más permisivo según la norma en comparación con las dos zonas restantes. De hecho, en los Barrios Lourdes y Matta Sur existen limitaciones en este aspecto explicadas en parte porque poseen un mayor número de inmuebles y zonas de conservación histórica.

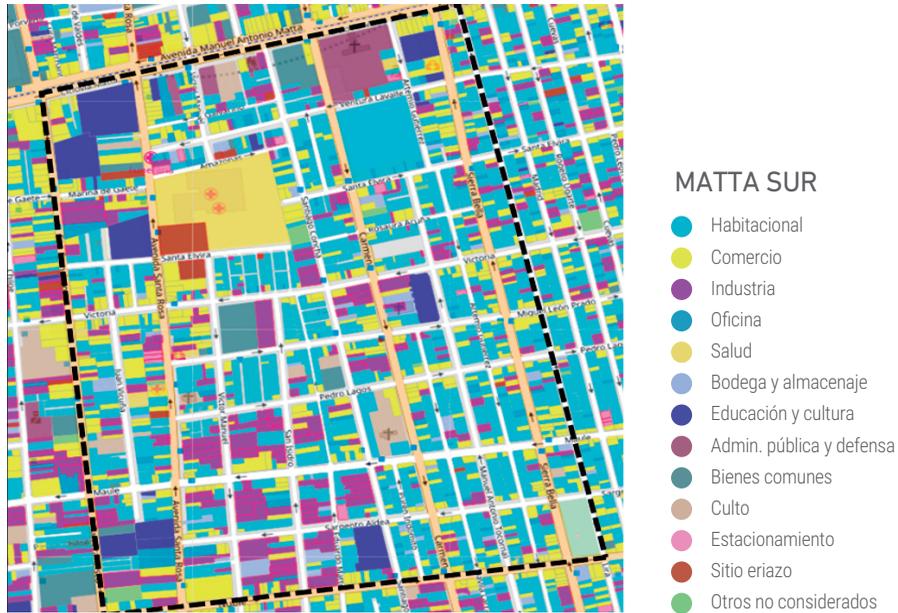


Figura 6: Usos prediales de la zona pericentral de Matta Sur  
Fuente: Elaboración propia basado en SII



Figura 7: Usos prediales de la zona pericentral del Barrio Lourdes  
Fuente: Elaboración propia basado en SII

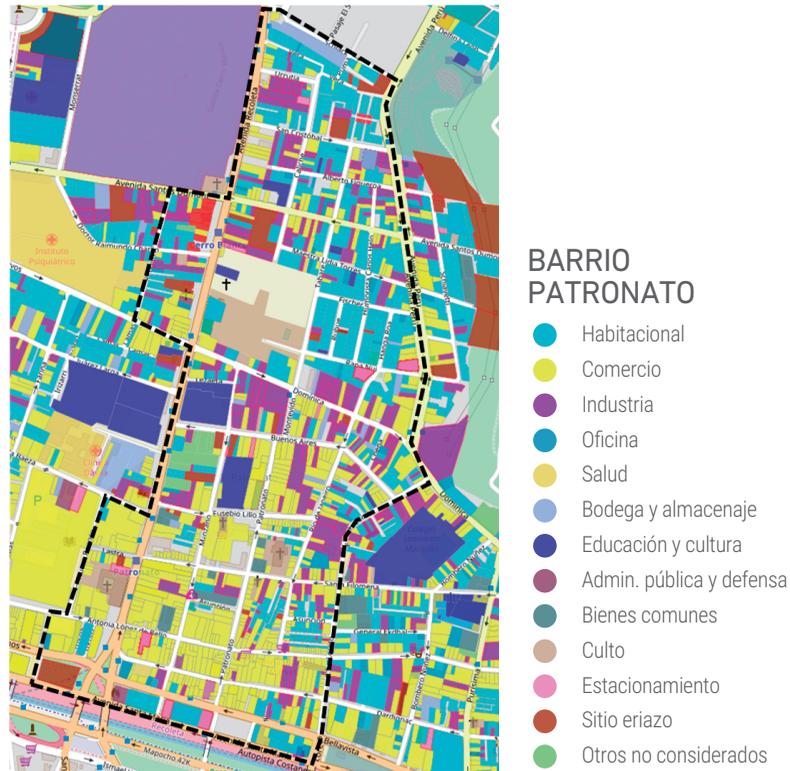


Figura 8: Usos prediales de la zona pericentral del Barrio Patronato

Fuente: Elaboración propia basado en SII

La conservación de estos inmuebles es una variable cualitativa que construyó Moreno (2015) al elaborar un catastro en estas áreas. Indica la existencia de alguna preponderancia de deterioro físico en las fachadas de las construcciones, lo que demuestra un bajo interés o la imposibilidad para mantenerlas de sus propietarios u ocupantes. Si la calidad es buena, significa que no presenta deterioro; si es regular, significa que el inmueble presenta cierto deterioro en

su fachada, aunque no presente afecciones importantes en el material de construcción; finalmente si es mala, es porque exhibe deterioro en su fachada con afecciones importantes en el material de construcción. La variable se expresa a través de la predominancia de la calidad de los inmuebles en la fachada por manzana, considerando también la segunda predominancia según la observación en terreno.

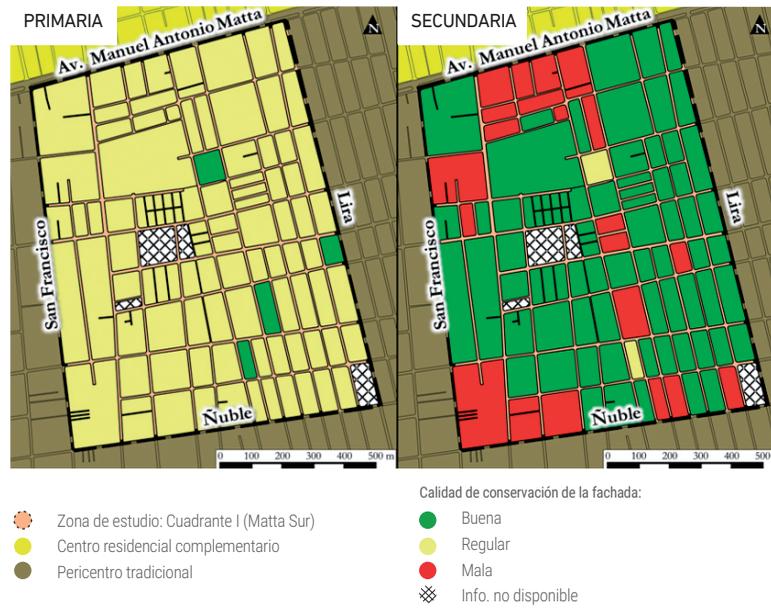


Figura 9: Preponderancia de la calidad de conservación física por manzana en Matta Sur  
Fuente: Moreno (2015)

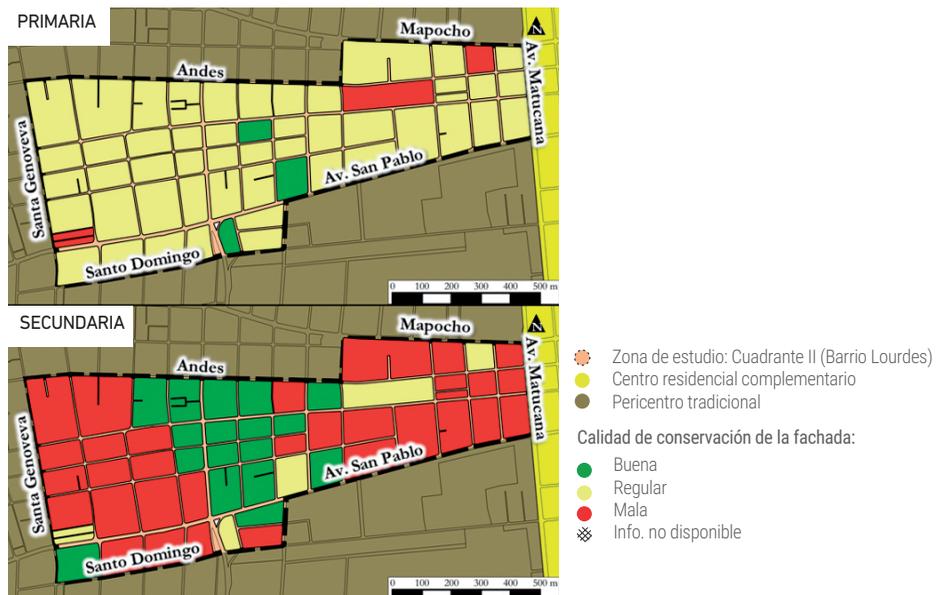


Figura 10: Preponderancia de la calidad de conservación física por manzana en el Barrio Lourdes  
Fuente: Moreno (2015)

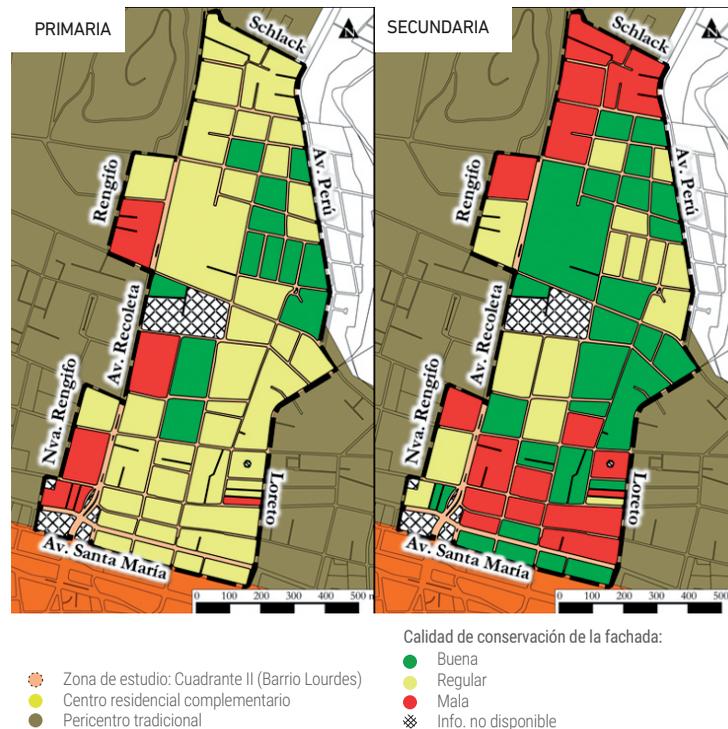


Figura 11: Preponderancia de la calidad de conservación física por manzana en el Barrio Patronato

Fuente: Moreno (2015)

En términos generales, se aprecia que la calidad tiende a ser regular en todas las zonas, con una mejor conservación secundaria tanto en Matta Sur como en el Barrio Patronato. Sin embargo, y principalmente en el Barrio Lourdes, existen afecciones importantes en los materiales de construcción de las fachadas, lo que demuestra la poca mantención que han recibido.

A pesar de lo anterior, los precios de suelo de las áreas centrales se han ido incrementando de forma importante en los últimos 15 años. Para observar esto, se tomaron los datos correspondientes a las zonas Trivelli (De Mattos, 2011) para los años 2002 y 2011, y para el 2017 se hizo un ejercicio similar de consulta de precios de 89 terrenos en estas zonas. Se obtuvo el valor de UF<sup>3</sup> por metro cuadrado para las tres zonas pericentrales, centro histórico y centro

<sup>3</sup> Corresponde a la Unidad de Fomento y se trata de uno de los sistemas para expresar la reajustabilidad (es decir, el valor actualizado de una moneda, dependiendo de la inflación) que han sido autorizados por el Banco Central de Chile al amparo de lo establecido en el número 9 del artículo 35 de su Ley Orgánica Constitucional

residencial complementario, explicado en la tabla 4: se aprecia un continuo crecimiento en general, a pesar de que en el centro histórico son cada vez más escasos los terrenos y, por tanto, no hay información disponible en años más recientes. Tanto Matta Sur como el Barrio Patronato tienden a equipararse con la zona de mayor densificación en altura a medida que avanzan los años, con

excepción de la zona del Barrio Lourdes que crece a menor velocidad y presenta precios inferiores. Esto ocurre porque el centro residencial complementario, como el centro histórico, se está quedando con menos sitios disponibles para construir y los desarrolladores están migrando a terrenos un poco más alejados para no perder los beneficios de la proximidad al centro.

PROMEDIO UF / M2			
Zonas pericentrales	2002	2011	2017
Matta Sur	6,29	8,78	20,73
Barrio Lourdes	3,21	7,41	13,83
Barrio Patronato	4,56	10,06	26,31
Centro Histórico	17,93	*	16,00**
Centro residencial complementario	8,63	12,24	24,75

\*No hay información en este año.

\*\*La información corresponde solo a un terreno

**Tabla 4:** Precios de suelo de las áreas centrales de Santiago

**Fuente:** Elaboración propia basado en las zonas Trivelli

## Conclusiones

El encerramiento heredado del proceso del crecimiento de la ciudad marcó inicialmente la imposibilidad de un desarrollo alternativo de los territorios pericentrales por expandirse, los limitó a un espacio reducido y a concentrarse en ciertas actividades. Sin un mayor potencial o incentivo, puede generarse y perdurar un círculo de decadencia que mantenga y potencie las condiciones que imposibilitan un mayor desarrollo, pero que no descartan la concepción de estas zonas como espacios de oportunidad por su localización.

Históricamente, el pericentro de Santiago de Chile, así esté contemplado dentro de algunas políticas concretas de revitalización, no ha tenido un éxito notorio que potencie estos sectores y los destaque a nivel metropolitano. El modelo expansivo de la ciudad abogó más por el desarrollo de la periferia, donde el uso residencial se intensificó con la llegada de población de ingresos altos y bajos. La zona oriental de la ciudad, por su parte, se vio beneficiada de la llegada de familias más acomodadas, que trajeron consigo el capital para establecer una prolongación del Central Business District desde el centro histórico y creó un corredor de desarrollo financiero concentrado.

Empíricamente, en el pericentro la población posee una tasa de decrecimiento más pronunciada que su respectiva comuna. Además, esta población optará, inicialmente, por trabajar o buscar bienes y servicios más atractivos en otros lugares –explicado por el comportamiento de la movilidad–, ya que las actividades presentes no resultan lo suficientemente llamativas a nivel metropolitano. Sin embargo, la alta movilidad interna muestra que dichas actividades pueden ser suficientes para satisfacer las demandas locales. A pesar de esto, la calidad regular predominante de las fachadas da a entender desinterés por ellas o la dificultad para mantenerlas, situación que no parece influir sobre la evolución de los precios de suelo. De hecho, indican cierto dinamismo que converge con el centro residencial complementario, por la disponibilidad de terrenos y el aprovechamiento de la proximidad al centro de la ciudad, aunque este comportamiento no sea uniforme para todo el pericentro.

El punto anterior resalta la oportunidad que sigue vigente en estos territorios y se relaciona con su localización. Sin embargo, conservar el patrimonio y la vida de barrio de las zonas es un desafío que debe asumirse, no debe dejarse que el mercado decida cuál es el mejor desarrollo urbano. La densificación es más eficiente para aprovechar la infraestructura instalada de las áreas centrales, pero debe realizarse de acuerdo con la naturaleza de estos territorios. También debe aprovecharse la mixtura de usos para incluir comercios y mercados laborales que promuevan la retención de población, como ocurrió con el Barrio Patronato.

### Referencias bibliográficas

- Arriagada, C.; Moreno, J.; y Cartier, E. (2007). *Evaluación de Impacto del Subsidio de Renovación Urbana: Estudio del Área Metropolitana del Gran Santiago 1991-2006*. Santiago: MINVU.
- Contreras, Y. (2011). La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago: Nuevos habitantes, cambios socioespaciales significativos. Santiago: EURE, Vol. 37 (112), 89-113.
- Contrucci, P. (2011). Vivienda en altura en zonas de renovación urbana: desafíos para mantener su vigencia. Santiago: EURE, vol. 37 (111), 185-189.

- De Mattos, C. (2011). Santiago de Chile: de la ciudad de negocios al negocio de las ciudades. Dinámica inmobiliaria y transformación del área metropolitana de Santiago (1975-2010). Proyecto Fondecyt 1110387.
- De Ramón, A. (1992). *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*. Madrid: Mapfre.
- Figueroa, Ó. (2004). Infraestructura, servicios públicos y expansión urbana en Santiago. En De Mattos, C.; Ducci, M. E.; Rodríguez, A.; Yáñez, G. et al. (2004). *Santiago en la globalización ¿una nueva ciudad? Santiago de Chile*: Ediciones SUR.
- Geisse, G. y Valdivia, M. (1978). Urbanización e industrialización en Chile. En De Mattos, C.; Figueroa, Ó; Bannen, P.; y Campos, D. (2006). *Santiago en EURE. Huellas de una metamorfosis metropolitana 1970/2000*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gross, P. (1991). Santiago de Chile (1925-1990): planificación urbana y modelos políticos. *Eure*, 17 (52-53), 27-52.
- Hidalgo, R. (2004). La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del sigloXX: actores relevantes y tendencias espaciales. En De Mattos, C.; Ducci, M. E.; Rodríguez, A.; Yáñez, G. et al. (2004). *Santiago en la globalización ¿una nueva ciudad?* Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, Censos 1992, 2002 y 2012.
- Link, F. (2008, Diciembre). De la policentralidad a la fragmentación en Santiago de Chile. *Centro-h, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos* No. 2, 3-24.
- López, E. (2005). Impacto del crecimiento del Gran Santiago en el deterioro funcional de susespacios pericentrales. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (47). Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-47.htm>
- López, E. (2008). Destrucción creativa y explotación de brecha de renta: discutiendo la renovación urbana del pericentro sur poniente de Santiago de Chile entre 1990 y 2005. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XII, núm. 270 (100). Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/101.htm>
- López, E. (2009). Urban Entrepreneurialism and Creative Destruction: A Case-study of the Urban Renewal Strategy in the Pericentre of Santiago de Chile, 1990-2005. Tesis de doctorado. Londres: University College London.
- Moreno, D. (2015). *El estado actual del pericentro urbano de Santiago. La oportunidad configurada por el deterioro*. Tesis Magíster. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004). Chile, Un siglo de políticas en vivienda y barrio. Departamento de Estudios, División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional- DITEC.

- Moris, R. (2002). Anillo Interior de Santiago. Evaluación del potencial inmobiliario de los terrenos de ferrocarriles en el Anillo Interior de Santiago 2001 - 2002. Dirección de Servicios Externos de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (2001-2002).
- Ordenanza Local Plan Regulador Comunal de Quinta Normal, D.O. (2002, Julio).
- Ordenanza Local Plan Regulador Comunal de Recoleta, D.O. (2005, Enero).
- Ordenanza Local Plan Regulador Comunal de Santiago, D.O. (2014, Enero).
- Porter, M. (1995, Mayo-junio). The competitive advantage of inner city. Harvard Business Review.
- Poduje, I. (2006). El Globo y el Acordeón: planificación urbana en Santiago, 1960-2004. En Galetovic, A. (Ed.) (2006). **Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos**. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Rojas, E. (2004). Volver al centro. La recuperación de áreas urbanas centrales. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Secretaría de Planificación de Transporte (2006). Encuesta de Origen destino del gran Santiago.
- Servicio de Impuestos Internos (2017). Catastro Nacional de Predios No Agrícolas, primer semestre.

# La ciudad desde abajo vs. la ciudad desde arriba. Contradicciones entre la lógica de la necesidad y la lógica del mercado en la producción de la ciudad popular<sup>1</sup>: proyecto Guayaquil ecológico

---

**Patricia Sánchez Gallegos**

Universidad Católica de Guayaquil. Investigadora asociada al IPUR

patriciasg60@hotmail.com

---

<sup>1</sup> Usamos este constructo siguiendo el paradigma del hábitat popular, desarrollado por Connoly (2013).

## Resumen

Si algo caracteriza a la producción de la ciudad Latinoamericana, y otras del sur global, es que gran parte de su superficie ha sido construida por sus propios moradores. Sin embargo, esta realidad está cambiando, fundamentalmente por la expansión del mercado a lo largo de todos los sectores de la sociedad que incluye la vivienda social y por los procesos de renovación presentes en todas las agendas urbanas como estrategias de valorización del capital. En este marco, analizaremos la realidad de la ciudad de Guayaquil como un proceso de producción social del hábitat popular que entra en contradicción con los procesos de producción mercantil de la ciudad cuando se implementan megaproyectos de alta inversión de capital como el Proyecto Guayaquil Ecológico, lo que oscurece el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad porque reproduce la segregación urbana y la exclusión social.

### Palabras claves:

Desplazamiento, informalidad, producción social del hábitat, urbanismo neoliberal.

### La producción de la ciudad Latinoamericana

En la actualidad América Latina (AL) se ha convertido en la región más urbanizada del mundo: cuenta con 650 millones de habitantes, de los cuales 530 millones viven en ciudades. Y se calcula (CEPAL, 1995) que para el año 2050 su población llegará a los 800 millones y su tasa de población urbana al 89%, cifras que marcan un importante desafío para el futuro de las ciudades (Hábitat III, 2016). Este acelerado proceso de urbanización, que se inició a fines de la primera mitad del siglo XX, con diferencias regionales (el Cono Sur fue el que más rápido se urbanizó, seguido de los países andinos y de

Centro América), es producto de un contexto de crecimiento acelerado de la población y de fuertes movimientos migratorios que definieron la presencia actual de grandes metrópolis como México, Sao Paulo, Río de Janeiro, Buenos Aires.

Una de las particularidades de la urbanización en AL ya iniciada en el siglo XVI es su carácter vinculado y dependiente del proceso de acumulación capitalista<sup>2</sup>, además se ve afectado por las desigualdades socio-territoriales derivadas de la inserción desigual del capitalismo (Castillo y Pradilla, 2015). De este modo, el patrón de expansión urbana característico de la ciudad latinoamericana

---

<sup>2</sup> Procesos de modernización agraria e industrialización dependientes que expulsaron grandes contingentes de población rural y que no pudieron ser absorbidos por la naciente industria y que ocuparon las zonas marginales de la ciudad, constituyendo el "ejército de reserva" (Pradilla, 2014).

presenta a una ciudad fragmentada, en la cual los sectores solventes que logran satisfacer sus necesidades a través del mercado dan lugar a una ciudad moderna con todos los servicios, mientras que amplios sectores poblacionales que no poseen acceso a la escasa política pública habitacional ocupan irregularmente el suelo urbano para la autoconstrucción de sus viviendas. Se estima que para el año 2005, la población urbana que vive en asentamientos irregulares será del 30,8% (Márquez y Pradilla, 2015, p.10).

La magnitud del fenómeno de la llamada *informalidad urbana* puso en la agenda pública su tratamiento. En 1976, la Conferencia de la Asamblea General de Naciones Unidas Hábitat I, comenzó a reconocer la necesidad de asentamientos humanos sostenibles; la sociedad civil se organizó en torno al Housing International Coalition (HIC) con el fin de evidenciar ante los organismos internacionales las graves condiciones habitacionales de la cuarta parte de la población mundial y la academia se abocó al estudio de la informalidad. En este último caso, la urbanización informal desencadenó un profundo debate que a su vez dio origen a importantes teorías sobre la realidad latinoamericana: la teoría de la marginalidad y la teoría de la dependencia. Fueron pioneros en el campo de la vivienda autores como Turner en Lima, cuyos aportes se convirtieron en paradigmáticos en la comprensión de la autoproducción de la vivienda y en la concepción de programas de lotes con servicios y mejoramiento barrial promovidos por el Banco Mundial (Ramírez 2002).

A fines de los años 70, entró en crisis el modelo global de acumulación capitalista

y, a partir del Consenso de Washington, se consolidó un nuevo modelo económico que privilegiaba el mercado antes que al Estado como el medio más conveniente para la asignación de recursos. La consecuencia de este hecho fue el abandono del principio *Estado de bienestar*. Como el proyecto neoliberal tuvo como fin expandir el mercado a lo largo de todos los sectores de la sociedad, los Estados emprendieron cambios profundos a nivel de políticas e instituciones con el fin de someterse a la disciplina de los mercados de capital. En el nuevo modelo de acumulación capitalista, las ciudades se convirtieron en lugares estratégicos de la reestructuración neoliberal: el capital financiero e inmobiliario se fusionó para la inversión urbana en actividades de alta rentabilidad, garantizadas por la extinción de la planificación y la subordinación de las políticas urbanas. De ese modo, el desarrollo inmobiliario urbano se convirtió en una fuerza motriz central de la expansión económica urbana, un sector crucial en las nuevas economías urbanas (Brenner, P. y Theodore, N. 2015; Harvey, 2013).

Al Tercer Mundo la política llegó a través del BM, BID, FMI, OMC, instituciones que actuaron como agentes del neoliberalismo e impusieron ajustes estructurales y programas de austeridad fiscal a los Estados. El proceso de transformaciones económicas que impusieron los Gobiernos supuso una fuerte desindustrialización y la tercerización de la economía urbana con predominio de la economía informal. El capital inmobiliario-financiero expandió las ciudades con la adquisición de suelo para la oferta de vivienda y reconstruyó los centros urbanos con regeneración. En el campo de las políticas urbanas,

se priorizó la privatización de los servicios e infraestructuras, se adoptaron nuevas formas de planificación y gobernanza que alentaban la competencia entre las ciudades. En materia de vivienda, los sistemas nacionales de provisión habitacional fueron reemplazados por la empresa constructora y por el sistema financiero que ofertaba de vivienda y su financiamiento; el rol del estado quedó relegado a la entrega de subsidios focalizados en segmentos de población de bajos ingresos (Sepúlveda y Fernández, 2006).

El rápido crecimiento urbano en un contexto de ajuste estructural, devaluación de la moneda y recorte del gasto público fue un medio inevitable para la producción masiva de áreas urbanas hiperdegradadas (Davis, 2004). A fines de los años 90, ya se visibilizaron los efectos del abandono de la política social por parte del Estado, con su correlato en el incremento de los asentamientos informales, convertidos en receptores de la demanda habitacional de la población más pobre.

En la actualidad, la ciudad se ha convertido en el nuevo escenario de valorización del capital, que transforma sus territorios, bajo el ideal del "urbanismo modernizante", hacia nuevas áreas de expansión urbana y dentro de la ciudad consolidada, a través de los megaproyectos urbanos, con los cuales amplias zonas urbanas se transforman para responder a los requerimientos del capital financiero-inmobiliario (Harvey, 2007). Las estrategias modernizadoras y reestructuradoras incluyen incluso formas coercitivas y disciplinarias de intervención estatal para imponer este tipo de proyectos, por lo que cada vez más es recurrente el uso

de desalojos, despojos y desplazamientos poblacionales, prácticas gentrificadoras de la implementación de políticas neoliberales urbanas sobre la base de procesos de "acumulación por desposesión" (Harvey, 2005), cuyos efectos provocan profundos impactos socio-territoriales y ambientales, y dan lugar a una mayor fragmentación, segregación urbana y exclusión social.

### **La producción social del hábitat y el rol del estado**

La actual estructura de la mayor parte de la ciudad latinoamericana es el resultado de *lógicas contradictorias* que actúan en el territorio en coyunturas históricas determinadas. La primera, *la lógica del Estado*, define la forma y la magnitud de acceso a la riqueza de la sociedad; por medio de regulaciones y políticas, el Estado define la forma, la localización y el objetivo público que facilita el acceso y usufructo del suelo urbano y provee de variadas maneras el sustento para el despliegue de las otras lógicas. La segunda, *la lógica del mercado*, asigna la riqueza social a través de las relaciones de cambio, convirtiendo a la ciudad en objeto y soporte de negocios. En esta, la posibilidad de acceso al suelo urbano depende únicamente de la cantidad de capital monetario y de la capacidad de acumulación de los individuos y de grupos sociales. Aquí se encuentran quienes desean comprar y vender el suelo para diferentes actividades, donde una de las importantes es el uso residencial. En condiciones de pobreza estructural, procesos urbanos dependientes y estados deficitarios, nace la tercera lógica, *la de la necesidad*. En

esta, la falta de recursos y la necesidad se presentan como la motivación que impulsa a grupos y sectores sociales que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil a generar procesos individuales y colectivos de ocupación del suelo, proceso que por su carácter de informal no es reconocido por el Estado de derecho moderno (Abramo, 2012).

La ciudad latinoamericana ha sido construida en su mayoría con poca o nula planificación por parte del Estado; en ella predominan los procesos de autoproducción de barrios y de la vivienda.

Se calcula que el 70% de su suelo urbanizado responde a la capacidad de sus habitantes de autoproducir sus espacios de vida (HIC, 2011). A través de diferentes estrategias los sectores sociales urbanos pobres han ido ocupando y adecuando grandes espacios urbanos, desafiando las condiciones de desigualdad y los marcos institucionales formales, hasta convertir espacios agrestes en comunidades que, pese a su deficiencia en servicios, han podido dar respuesta a sus necesidades habitacionales.

El acceso al suelo informal constituye una de las estrategias habitacionales más común del hábitat popular. Pero esta no actúa aislada, sino que forma parte de un universo muy amplio de prácticas sociales de producción y reproducción social, conocidas bajo el concepto de *estrategias de reproducción social*, las cuales resultan claves para entender la forma en que las familias pobres con ingresos bajos e inestables resuelven sus problemas de sobrevivencia. Estas estrategias estarían conformadas por “un

conjunto de prácticas (...) por medio de los cuales los individuos y las familias tienden de manera consciente o inconsciente, a conservar o a aumentar su patrimonio, y correlativamente a mantener o mejorar su posición en la estructura de las relaciones de clase” (Bourdieu, 1988, p.122).

Por su lado, *las estrategias de sobrevivencia* son redes sociales que, en forma de *relaciones informales recíprocas*, se establecen entre vecinos, parientes y amigos y permiten el intercambio de bienes y servicios (información, préstamos monetarios, alimentación, cuidado de niños y enfermos, apoyo en la construcción de vivienda, etc.). Estas redes se construyen a lo largo del tiempo y en la interacción cotidiana y se refuerzan con otro tipo de instituciones tradicionales como el parentesco, vecindad y compadrazgo. Junto a este tipo de relaciones recíprocas que implican cercanía física, confianza e igualdad de carencias entre contrayentes de la relación, coexisten otro tipo de relaciones que no son entre iguales, de tipo patrón/cliente (pequeños empresarios/operarios; burócrata/poblador), a las que se denominan relaciones asimétricas. “Las redes, simétricas y asimétricas, constituyen estrategias de sobrevivencia que utilizan los pobres urbanos para satisfacer sus necesidades de reproducción social” (Gutiérrez, 1999).

El despliegue de estas estrategias depende del conjunto de recursos sociales con que cuentan las familias que, en forma de capitales (capital económico, capital cultural, capital social, capital simbólico), se construyen, refuerzan y transforman. En situaciones de pobreza estructural donde los

ingresos económicos (capital económico) son escasos o eventuales, poseen relevancia para el intercambio de bienes y servicios recursos sociales (capital social) como el parentesco, compadrazgo, amistad, iglesia, comité barrial. Dependiendo de su trascendencia, estos capitales pueden convertirse en otro tipo, como el capital político, con lo cual se establecen redes entre pobres y otros agentes sociales; ciertamente, para Jaramillo (2013), la urbanización popular es un fuerte generador de relaciones clientelares. Su reproducción, que aumenta o disminuye, depende de los mecanismos institucionalizados como educación, trabajo formal, políticas de vivienda-, con que la familia o unidad doméstica cuenta para articularse a las condiciones estructurales, así como del conjunto de *representaciones construidas* a lo largo de la historia, en términos de percepciones y prácticas conscientes o inconscientes (Gutiérrez, 2012).

Otra estrategia habitacional propia de los asentamientos populares informales es la autoconstrucción de la vivienda y del hábitat, también definida como *Producción Social del Hábitat* (PSH)<sup>3</sup>. La PSH es la ciudad construida y habitada por sus propios habitantes que se desarrolla como consecuencia de la persistente brecha entre la producción capitalista de vivienda y la demanda social de vivienda y hábitat. Se define como “todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que

se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro” (Ortiz, 2012, p.73).

La PSH se soporta en procesos paulatinos de inversión de los recursos propios con que cuenta la familia, donde tanto la producción de la urbanización –servicios de agua, luz, vías, escuelas, casas comunales, etc. – y la vivienda constituyen el resultado de un largo proceso que se inicia con la compra de un terreno. La vivienda originalmente construida de materiales endebles va creciendo de acuerdo con las necesidades biológicas y posibilidades económicas de la familia, hasta llegar incluso a dar cabida a dos y tres generaciones; en muchas ocasiones es compartirla con actividades de sustento familiar como talleres, tiendas o incluso con el alquiler de algún espacio. En su proceso de producción, generalmente participan sus propios usuarios con el apoyo familiar y comunitario y se contrata mano de obra para ciertas tareas especializadas. La PSH prioriza el valor de uso de la vivienda, como soporte material de un conjunto de actividades individuales, familiares y sociales: alimentación, reposo, ocio, relaciones sexuales de reproducción, relaciones interpersonales, etc., necesarias para el mantenimiento de la capacidad productiva de la familia y su reproducción.

Aunque las viviendas así construidas presentan debilidades constructivas y

---

<sup>3</sup> La Producción Social del Hábitat no es un concepto de origen académico, sino surgido de la práctica de diversos actores en torno a la lucha por el derecho a la vivienda y hábitat. Acuñado por el HIC, busca “revalorizar, sistematizar, sostener y fortalecer las propias capacidades de los sectores populares y sus organizaciones, como punto de partida de la transformación de sus condiciones cotidianas de vida y en función del fortalecimiento de la soberanía popular” (Di Virgilio y Rodríguez, 2013)

de diseño y los barrios déficit de servicios públicos, no se puede desconocer la gran heterogeneidad y densidad que presentan esos barrios una vez consolidados ni su gran vitalidad producto de su permanente renovación; sin duda, la PSH contribuye directamente a la consolidación de las economías locales populares. A pesar del gran potencial que presenta dicho sistema en la resolución del problema habitacional, no ha sido incorporada como política pública, salvo dos experiencias importantes que contribuyeron a la legitimación de la informalidad como una "forma de urbanismo": el plan PREVI, realizado en Lima entre 1965 y 1975, y el Programa FAVELA-BARRIO, ejecutado en Río de Janeiro entre 1994-2006. El resto de experiencias basadas en los principios de progresividad en la producción de la vivienda, como los lotes con servicios, se presentan como ensayos de poca duración e impacto. Sin embargo, muchas y muy valiosas experiencias han sido ejecutadas por las ONG bajo un enfoque de derechos de la problemática habitacional.

A partir de la mundialización de las relaciones mercantiles y tras la política dictada en 1993 por el Banco Mundial, "Vivienda: permitir que los mercados operen", la tendencia actual de las políticas públicas es la producción masiva de vivienda llamada de *interés social* (VIS). El modelo consiste en el repliegue del Estado en la planificación y producción de la vivienda: su rol se circunscribe a la entrega de un subsidio habitacional directo y focalizado, con la activa participación de la empresa constructora en la oferta de vivienda y del sector financiero en el crédito para

su financiamiento, bajo la fórmula **Ahorro + Bono + Crédito = Casa**.

De este modo, la vivienda deja de ser considerada un bien social para convertirse en una mercancía, un activo financiero en manos del mercado, *un producto con valor de cambio*, pero fuertemente subsidiada por el Estado mediante la entrega de bonos a las familias, lo de que les permite que ellas compren el producto que el mercado ofrece. La política garantiza la rentabilidad de la empresa constructora. Como la vivienda de interés social tiene costos de techo fijo, la forma de maximizar ganancias consiste en comprar terrenos en las periferias urbanas donde el suelo es más barato; producir vivienda masiva, en serie y muy industrializada; bajar el área de la vivienda y cumplir con los mínimos estándares constructivos y de calidad.

Esta forma de producir vivienda que opera en todo el mundo como *modelo único de política pública*, con particularidades regionales y nacionales, ha significado la privatización de la vivienda social, ha desmantelado todo el sistema de protección de vivienda social que en los países centrales eran muy fuertes y ha consolidado y contribuido a agravar las ya difíciles condiciones habitacionales de millones de habitantes del sur. Salvo Chile, único país donde el modelo ha logrado relativamente bajar el déficit habitacional, pues existen nuevos problemas derivados de este tipo de políticas (Rodríguez y Sugranyé, 2004), los resultados de esta política sectorial en la región exhiben un aumento de la pobreza o un incremento de los asentamientos informales.

La proliferación de grandes torres que albergan miles de viviendas y la producción de vivienda unifamiliar en forma masiva extensiva y desarticulada del contexto urbano en las periferias urbanas son algunas de las manifestaciones de esta práctica. Casi todos los gobiernos promocionan exitosas cifras de construcción de vivienda social. Ciertamente, las casas que se construyen se venden, las familias las compran, pero al poco tiempo de habitarlas las abandonan, porque resulta imposible adecuarse a las nuevas condiciones de vida: espacios habitacionales reducidos, servicios deficitarios y caros, largas distancias que recorrer hacia los lugares de trabajo. Mientras que las familias que no tienen otra opción y deciden continuar habitándolas viven diversas y permanentes formas de violencia cotidiana producto de la segregación social que ha convertido a ciertas partes de las ciudades en espacios destinados exclusivamente para los pobres.

### **Guayaquil, una ciudad que crece desde abajo y se transforma desde arriba**

En Guayaquil, la informalidad urbana es un fenómeno que compromete al 53,2% de su área urbana, en donde residen el 65,47% de su población –1 540 000 habitantes en total, según cifras del año 2010– y donde 7 de cada 10 viviendas son autoconstruidas, modalidad predominante de su crecimiento urbano (Sánchez, 2015).

Su importancia como capital económica del país inició a fines del siglo XVIII con la incorporación del Ecuador al

comercio mundial a través de la exportación del Cacao. La crisis del cacao de 1921 afectó el modelo agroexportador y creó las condiciones para la primera ola migratoria masiva formándose el tugurio central, caracterizado por una vivienda precaria con alto índice de ocupación localizada en la zona central de la ciudad. A partir de los años 40, recuperó su dinámica económica promovida por las exportaciones bananeras y experimentó una nueva explosión demográfica; entre 1950 y 1962, creció en un 97,4% a una tasa del 7,3% una de las más altas de la región; en este periodo surgió el primer asentamiento informal de la ciudad conocido como Suburbio oeste, producto de un proceso paulatino de ocupación del manglar municipal. En 1950 el suburbio contaba con 30 000 habitantes y ocupaba 200 hectáreas, la cifra llegó a fines de los 70 a 500 000 habitantes que ocupaban 1000 hectáreas (Valencia, 1982).

Con series limitantes geográficas por la presencia de los esteros cada vez más profundos y de difícil relleno, la informalidad se dirigió hacia el norte y sur de la ciudad, donde extensas zonas privadas y públicas fueron tomadas bajo una lógica planificada, organizada e incluso asistida técnicamente, como el caso de las cooperativas del Guasmo Norte, que recibieron asesoría de alumnos de la Facultad de Arquitectura. Hacia el norte de la ciudad, a partir de los años 90, se institucionalizó el acceso a suelo informal a través del mercado bajo una lógica negociada en la que, con consentimiento de sus propietarios o bajo amenaza de “invasión”, se vendió la tierra a través de dirigentes barriales o promotores informales (Sánchez, 2015).

En 1973 inició un gran esfuerzo de remodelación urbana de la ciudad. El plan de renovación del área central, promovido por el Municipio, dio lugar a la demolición de 130 conventillos, lo que ocasionó el desplazamiento de 20 000 personas aproximadamente. Era la época del boom petrolero, posterior a lo cual se inició una larga crisis de gestión municipal con la sucesión permanente de alcaldes, situación que terminó en 1992 cuando asumió la alcaldía de la ciudad León Febres Cordero.

Las reformas del Estado y su privatización fueron el escenario político-ideológico adecuado para los cambios de la gestión local promovidos por Febres Cordero. A partir de una reforma institucional-administrativa<sup>4</sup>, fortalecimiento de la obra pública<sup>5</sup> y atención a los sectores populares con programas de regulación<sup>6</sup>, legalización y servicios básicos, se definen las líneas gruesas de las políticas urbanas que perduran hasta la presente fecha. La regeneración del casco central con la construcción del mega proyecto Malecón 2000 se constituyó en el referente simbólico de la ciudad recuperada y transformada, de esa forma se cerró el primer periodo de gobierno social-cristiano.

El segundo periodo socialcristiano se caracterizó por la consolidación de una gestión urbana empresarial por medio de fundaciones municipales de carácter privado; la articulación de inversiones públicas y privadas en la promoción de megaproyectos hoteleros, financieros, comerciales, de movilidad, de vivienda (ofertas de vivienda social bajo una modalidad de alianza público-privada que ha llegado solo a sectores de clase media); la continuidad de la regeneración urbana del casco central a zonas aledañas del Malecón del Salado para posesionar la marca Guayaquil en la oferta turística mundial (Garzozzi); la construcción de redes viales y puentes que consolidan el modelo residencial de ciudadelas cerradas de las clases altas y medias altas en el conurbado y replican una versión "light" de regeneración urbana para los sectores populares, a los que se atiende con una vigorizada política de legalización de asentamientos informales<sup>7</sup> y ampliación de redes de agua (Villavicencio, 2012).

A partir del año 2007, en el marco de un nuevo proyecto de modernización, el Estado irrumpió como un actor protagónico en las transformaciones territoriales urbanas. Destinó una cuantiosa inversión pública a

---

<sup>4</sup> La gestión pública adopta un carácter empresarial que crea un moderno sistema catastral y privatiza los servicios de recolección de basura, agua y alcantarillado.

<sup>5</sup> Se atiende de forma prioritaria la vialidad, con el mejoramiento y la ampliación de redes hacia el norte de la ciudad. Se construyen varios pasos a desnivel. Se construye la red de mercados barriales y el mercado de transferencia de víveres. Se emprende un gran programa de Regeneración Urbana en el casco central, con mejoramiento de aceras y expulsión de comerciantes informales de las calles. Se renuevan todos los parques de la ciudad y se construyen nuevos.

<sup>6</sup> Se unifican todos los decretos de legalización de suelo existentes en uno solo con el objeto de masificar una política de legalización de suelo, con el fin de dotar de servicios básicos -agua, alcantarillado, vías...a todas las zonas irregulares de la ciudad, financiándolas vía pagos de servicios.

<sup>7</sup> De larga tradición en la ciudad. Se inicia en 1967 y se fortalece a partir de 1997, con el aliento de las tesis de De Soto (2001). El último decreto de legalización de suelo es del 2013 (Sánchez, 2015).

la construcción de obra física destinada a la salud, educación, servicios judiciales, administrativos, desarrollo urbano, vivienda y recreación. En Guayaquil, concretamente, intervino en la restauración del altamente contaminado estuario del Estero Salado, localizado en los márgenes físicos del Suburbio oeste, considerado la primera corona de asentamientos informales (data de los años 50-70), con el megaproyecto Guayaquil ecológico, de alta inversión de capital. A continuación, analizaremos los efectos de dicha intervención.

### **El megaproyecto urbano: Guayaquil ecológico**

Una fuerte disputa política marcó el ejercicio de los gobiernos nacional y local, representados por Rafael Correa, presidente del Ecuador con tendencia política progresista, y Jaime Nebot, que abandera políticas neoliberales. El discurso del rol activo del Estado como instrumento para reducir las desigualdades sociales promulgado por Correa se enfrentó permanentemente con la libertad de mercado como mejor asignador de recursos del líder local. La disputa pretendía el control político de la ciudad con mayor cantidad de votantes del país. Justamente por ello, Correa le otorgó, como parte de sus políticas urbanas, una enorme importancia a aquellos problemas de competencia de la gestión local, que por su carácter estructural

revelaban las desigualdades extremas y en estado latente de la ciudad.

En la sabatina del 20 de febrero del 2010, el presidente Correa, anunció: “Vamos a intervenir en Guayaquil con el “Plan Guayaquil ecológico”, una ciudad con una gran problemática ambiental por la nefasta política social cristiana que ha permitido que esteros y montañas sean invadidas y destrozados, para convertirla en la ciudad ecológica que siempre debió ser, un modelo exitoso de igualdad y justicia”. Según el informe oficial del plan, su principal objetivo es reducir el déficit de áreas verde de la ciudad hasta alcanzar la norma de 12m<sup>2</sup>/habitante y crear espacios verdes para la recreación, esparcimiento y contacto con la naturaleza a partir de tres componentes: (a) incorporar a la Isla Santay; (b) construir el Parque Samanes y (c) recuperar el Estero Salado. Este último componente pretende recuperar 10 km de riberas para la construcción de parques lineales y reubicar a 8 200 familias<sup>8</sup> que las ocupan en programas habitacionales, a un costo de \$ 73 000.000, de ellos 60 millones para la construcción de nuevas viviendas (Ministerio del Ambiente 2010). La actualización del costo del proyecto para el año 2015 fue de \$ 322 272 354,80, de los cuales \$ 191 509 563,74 corresponden a las operaciones del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) para la construcción de parques lineales y viviendas.

---

<sup>8</sup> El proyecto indica esas cifras, pero en realidad se trata de 4 km de ribera y 25 000 familias, ya que no se reparó en las viviendas multigeneracionales que albergan a dos, tres y hasta cuatro generaciones, dato que eleva significativamente el número de familias que debían ser reubicadas.

El proyecto se inició en agosto del 2010, bajo la coparticipación del MIDUVI, con una estrategia de intervención territorial por tramos. El proceso, de forma simplificada, consiste en: i) notificar a las familias que viven en las orillas del estero que iba a ser intervenido; por efecto del proyecto y por vivir en situación de riesgo debían ser reubicadas en programas habitacionales que el gobierno construya; ii) reubicar a las familias en

socioviviendas; iii) construir parques lineales en las orillas recuperadas, todos ellas bajo responsabilidad del MIDUVI. La responsabilidad del Ministerio del Ambiente consiste en: i) la limpieza del estero salado y educación ambiental a familias residentes para evitar su contaminación con basura; ii) el proceso de recuperación de las aguas contaminadas; iii) la siembra de flora en los parques construidos.

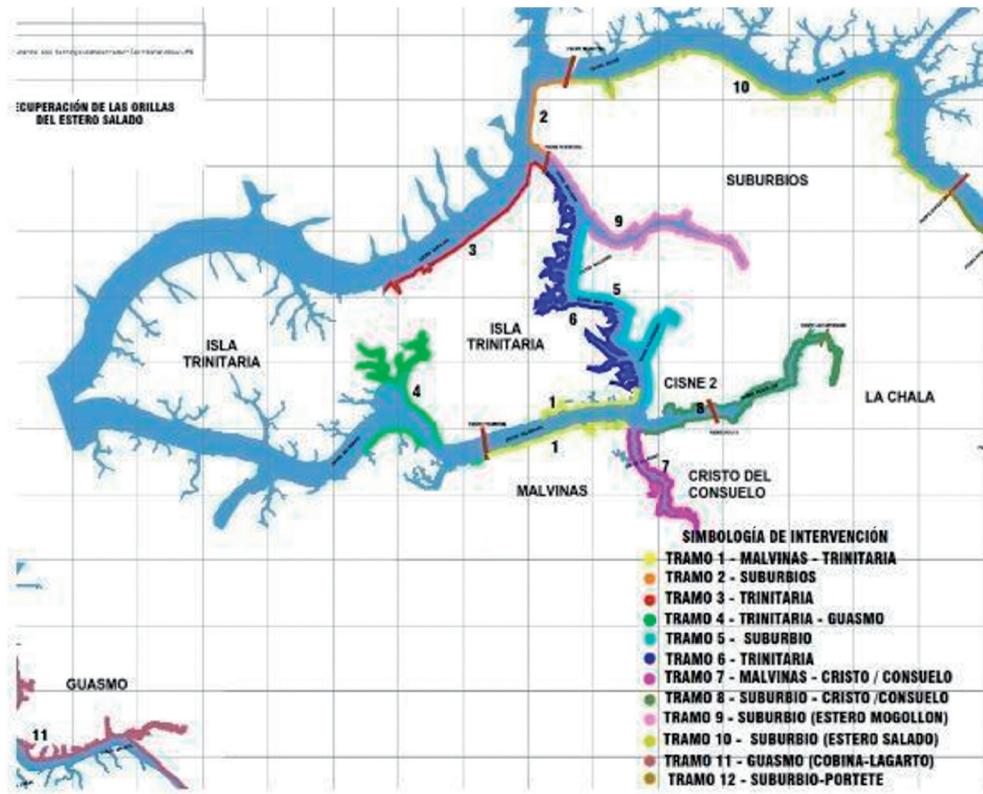


Figura 1: Proyecto Guayaquil Ecológico por tramos  
Fuente: MIDUVI

El proyecto inició en el sector de Esmeraldas Chiquito (tramo 1), donde un incendio ocurrido a fines del año 2009 arrasó con 125 viviendas que fueron reconstruidas por el MIDUVI, lo que dejó las orillas libres para la construcción del parque lineal. Salvo estas 125 familias que fueron reubicadas *in situ*, las que habitaban los tramos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 fueron desplazadas al Programa Sociovivienda 1 y Socio vivienda 2; las primeras 128 familias se reubicaron en junio del 2013 en los bloques multifamiliares de Sociovivienda 1 y hasta diciembre del 2013, se reubicaron a 3037 familias en villas unifamiliares de Sociovivienda 2.

Hasta la actualidad (noviembre del 2017) se encuentran construidos parques lineales en los tramos del 1 al 7, comprenden 15 360 km a un costo de 19 676 177,79 dólares y se ha desplazado a cerca de 8 mil familias<sup>9</sup>. Los tramos 8, 9, 10-a, 10b y 11 tienen diseños definitivos de los parques lineales. En febrero del 2016, el expresidente Correa declaró que el Proyecto Guayaquil ecológico solo avanzaría hasta el tramo 7 por falta de apoyo del Gobierno Municipal bajo cuya responsabilidad se encontraba la provisión de redes de alcantarillado que aún faltaban en las riberas del salado. En el actual gobierno

“un equipo técnico y social se encuentra levantando información de las familias que viven en las orillas del Estero en los tramos 10A y 10B por cuanto estos tramos se ejecutarán dentro del próximo año fiscal 2018”, según indica la ficha informativa oficial del proyecto (MIDUVI, 2017). En agosto del 2017, al realizar un trabajo de campo en estos tramos, constatamos que 30 familias del tramo 10a han sido notificadas que serán reubicadas en el programa Sociovivienda 3, como parte de un acuerdo con la Municipalidad de Guayaquil, encargado del Proyecto de Universalización de Alcantarillado Sanitario y tratamiento de Aguas Residuales del sur de la ciudad (Proyecto No. P151439, financiado con un crédito BIRF No. 8505-EC).

Las principales promesas del componente recuperación del estero salado del Proyecto Guayaquil Ecológico consisten en mejorar las condiciones de vida de las familias que lo habitan, dado su alto índice de contaminación y en garantizar la reubicación de las familias a viviendas dignas. Paradójicamente, esta última se ha convertido en su principal escollo: las familias se resisten a la reubicación.

---

<sup>9</sup> De cerca de las 8000 mil familias desplazadas, apenas se han reubicado a 3200 familias por el número de viviendas construidas, dato que significa que en el proceso de reubicación muchas familias perdieron su vivienda o están viviendo en condición de hacinamiento.



Figura 2: Programa Habitacional Socio Vivienda 2

Fuente: Universo, 18 de julio de 2014

Este programa se localiza en la periferia urbana al noroeste de la ciudad, a dos horas de su centro comercial. Comprende 3037 viviendas de 40m<sup>2</sup> en terrenos de 52m<sup>2</sup>; su sistema constructivo es de paredes portantes de hormigón armado compartidas con las viviendas vecinas, cubierta metálica a 2.20 m de altura y mínimas especificaciones técnico-constructivas. El costo de cada vivienda es de \$13 500 pagados al constructor en forma de subsidio directo con el bono de "reasantamiento". Existe un copago por el terreno cuyo valor es de \$ 900, que se lo cobran a las familias, a quienes se les descuenta \$15 mensuales del bono de subsistencia.

Una vez notificadas, las familias no dispusieron de ninguna opción de negociación: "o cogen las llaves de las villas o se quedan sin nada, porque estas viviendas van a ser derrumbadas", rezaba la advertencia que el personal del MIDUVI efectuaba cuando recorrían los diferentes tramos para notificar a las familias la reubicación. El cambio fue "casa por casa", sin distinguir tamaño, calidad, estado, ni el número de familias que las habitaban. En estas condiciones, las familias que ocupaban viviendas palafíticas de caña sobre el agua vieron mejorar sus condiciones, no así aquellas que se habían consolidado rellenando el estero y que había construido con materiales durables. La abrupta forma como se decidió su reubicación, solo dio tiempo a buscar las mejores condiciones futuras, aceptar la oferta porque tenían miedo de perder todo

En algunos casos, vecinos cedían parte de su terreno para reubicar a las familias que no querían ser reubicadas, por ser personas solas o de la tercera edad, en una suerte de "reordenamiento parcelario"; en otros casos, parte de la familia ampliada accedía a ser reubicada y la otra parte se quedaba en el suburbio con familiares o allegados; otras familias abandonaron el sector y regresaron a vivir con sus padres o a alquilar domicilio; en muchos casos, partidarios del gobierno pudieron obtener varias viviendas para una misma familia; también ocurrió que varias familias que compartían una misma vivienda recibieron solo una sola

casa; otras fueron desalojadas sin recibir vivienda a cambio y otras, que estaban de viaje o enfermas, a su regreso ya no encontraron casa. Repentinamente los barrios se transformaron, las familias derrocaron sus viviendas para rescatar todo lo que podría ser reutilizado o vendido antes que pase el bulldócer limpiando las orillas para la construcción del parque. Las pocas opciones de negociación que tuvieron estas familias se debieron, además, a su condición social y étnica: se trataba de afroecuatorianos, hombres y mujeres en extrema vulnerabilidad, sin trabajo estable, sin estudios y sin una representación orgánica.



Figura 3: Proyecto Guayaquil Ecológico. Tramo 10  
Fuente: Autora



Figura 4: Proyecto Guayaquil Ecológico. Tramo 5  
Fuente: Autora

La resistencia organizada, en cambio, proviene de sectores más consolidados. En efecto, el suburbio de Guayaquil<sup>10</sup>, ocupado desde los años 50, difiere totalmente del actual. Durante todo este tiempo, los manglares ocupados por sus moradores han sido rellenados, los puentes que conducían a las viviendas se han sustituidos por calles asfaltadas<sup>11</sup>; las viviendas de caña, se han remplazado por viviendas sólidas que albergan dos y tres generaciones y representan todo el patrimonio acumulado a lo largo de la vida de sus ocupantes (Moser, 2010); el agua potable por tubería ha desplazado al tanquero<sup>12</sup>, es son deficitarias las redes de alcantarillado.



Figura 5: Suburbio Oeste, década de los 80

Fuente: Revista de AUC, No. 29-30



Figura 6: Suburbio oeste, tramo 10

Fuente: Autora

Los servicios públicos, aunque insuficientes, posibilitaron la escolaridad y la atención en salud. El trabajo se organiza en torno a sus viviendas, en el mismo estero salado y en la proximidad al centro de la ciudad. Sus redes sociales construidas en las duras experiencias familiares y comunitarias por el mejoramiento de su hábitat expresan un fuerte componente identitario barrial. En suma, sobre sus solos hombros pesó la construcción de este pedazo de ciudad, a la cual sienten que pertenecen.

La vivienda popular es el resultado de un largo proceso de autoconstrucción, que crece y se modifica conforme crece la familia y sus posibilidades económicas lo permiten, hasta convertirse en sólidas edificaciones de uno o más pisos, donde viven varias generaciones. Posee amplios espacios interiores y patios para las familias que llegan, las que parten, y sirve ya sea para la residencia, comercio, trabajo o alquiler. Lo que ofrece Sociovivienda es una casa *tipo* para *familia tipo* de 4 miembros, de 40 m<sup>2</sup> de área total, de mínimo estándar constructivo,

<sup>10</sup> Existe una amplia literatura respecto a la ocupación del suburbio, destacamos el hecho de que su ocupación fue inducida para preservar tierras al norte de la ciudad de alto valor para el capital inmobiliario; Valencia, 1982; Rodríguez, 1980; AITEC, 1976; Moser, 1982; entre otros.

<sup>11</sup> La consolidación del suburbio va a la par de una política municipal de relleno, abiertamente clientelar. Ver Menéndez-Carrión, 1986.

<sup>12</sup> Ver Swyngedonw (1994).

temperatura interior de 30° grados, sin posibilidades de crecimiento horizontal (por falta de terreno,) ni de crecimiento vertical por la tecnología constructiva usada, de esta forma perduran las condiciones de

hacinamiento. El rechazo a la reubicación aparece como obvia más aún cuando no existe ningún tipo de compensación por sus viviendas, cuando optan por otra reubicación que no sea Sociovivienda 2 (Sánchez, 2014).



Figura 7: Suburbio Oeste, uso de la calle  
Fuente: Autora

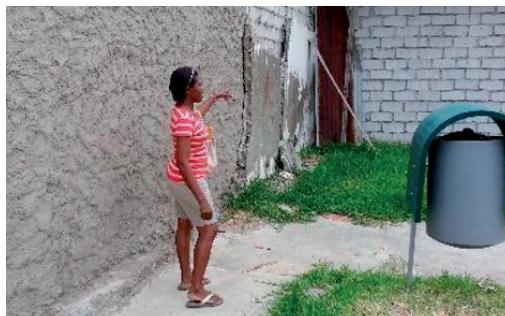


Figura 8: Sociovivienda 2  
Fuente: Autora



Figura 9: Sociovivienda 2, interior  
Fuente: Autora

**Marlene** es miembro de una familia desalojadas del tramo 2, reubicada en Sociovivienda 2; ella ha tenido que abandonar la vivienda asignada por motivos de seguridad. Tiene 48 años y es madre de 4 hijos, todos mayores de edad que viven con ella. Su esposo es pescador y albañil y ella lava y plancha ropa a domicilio. Nació en 1969 y a la edad de 16 conoció a su esposo y juntos migraron a Guayaquil, donde un tío en la Isla Trinitaria quien los llevó para que armaran una casa al lado de la suya, en las orillas del estero salado. Construyó una vivienda de caña y durante el primer año se dedicó a rellenar el terreno. Luego comenzó a ahorrar para construir la casa de hormigón y mejorar el nivel de vida. Su construcción demoró tres años y fue hecha por su esposo. La casa tenía sala, comedor, cocina, 3 dormitorios y un baño. En 1999 el Municipio le otorgó escritura sobre un terreno de 72 m<sup>2</sup>. En el 2013, personal del MIDUVI le notificó que tenía que salir porque estaba viviendo a orillas del estero donde se construiría un parque. Le indicaron que a cambio sería reubicada en Sociovivienda 2. Ella manifestó su rechazo porque era una vivienda muy pequeña. Un día viajó a Esmeraldas a comprar artesanía para la venta y a su regreso encontró su casa derrocada. Su esposo logró sacar sus bienes antes de que la máquina los entierre. Como no tenía más alternativa se fue a Sociovivienda 2, un barrio invivible con mucha violencia y donde en dos meses le robaron dos veces. Hoy vive alquilando en el suburbio, y su familia se turna para ir a dormir en la casa de Sociovivienda, porque el MIDUVI se las quita si no la habitan.



**Figura 10:** Marlene, indicando donde estaba su casa  
**Fuente:** Autora



**Figura 11:** Proyecto Guayaquil Ecológico, Tramo 2  
**Fuente:** Autora

Para la familia popular, el espacio de reproducción de la vida no es sola la casa, sino también el barrio: los nexos familiares se extienden en la cuadra y en la manzana y con ellos una variedad de formas de ayuda mutua que van desde el compartir la alimentación, atención de niños, adultos mayores y enfermos, préstamos, trabajo, constituyendo fuertes redes sociales de supervivencia. La consolidación barrial ha consolidado una

economía local que permite a muchas familias trabajar en el mismo barrio. Para las familias pescadoras, el estero es su fuente directa de alimentación e ingresos y el barrio su mercado inmediato. La reubicación forzosa rompe abruptamente estas redes, dejando a las familias en estado de indefensión, provoca pérdida del empleo o trabajo, cambios en el tejido social y economía local (Chardon y Suárez, 2010).

**Alberto, 60 años, pescador.** Vivía en la orilla del estero donde compró un lote de terreno que era todo manglar. Poco a poco rellenó e hizo su casa donde vivió por 30 años con su familia. Se separó, vendió la casa a un hermano y compró un terreno pequeño atrás. Un día fue al hospital a operarse de cataratas, cuando regresó encontró su casa demolida y el MIDUVI nunca le dio nada. Llegó de Esmeraldas a los 9 años a trabajar en el mercado sur. Luego se puso un puesto de venta de camarón hasta que remodelaron el mercado, ahí es cuando se hizo pescador y se cambió a vivir a la orilla. Actualmente sigue en la pesca, pero con mucha dificultad porque ya no tiene donde dejar la red y los que cuidan el parque les prohíben redes y botes con el argumento de que el parque es para turismo y la red da mal aspecto. "Acá había muchos pescadores, hoy solo quedan cuatro, los otros se han ido a la zona de Churute o se han tirado a tierra porque tienen prohibido la pesca. Imagínese esa situación, en ningún país del mundo han prohibido la pesca artesanal, que da trabajo a miles de gentes. Tengo 60 años, en donde voy a trabajar si esto es lo que he hecho toda mi vida. El gobierno sacó a toda la gente que ha vivido por años al filo del salado y se ganaban la vida como pescadores, los mandó a Sociovivienda y ¿de qué van a vivir allá? ¿De la delincuencia? Muchas mujeres tienen tres, cuatro hijos y no tienen nada para darles de comer, porque era gente pobre que vivía al lado del salado. Yo pesco

*al frente, tiro mi red ahí en la noche y a las 4, 5 de la mañana regreso con pesca. Una noche de pesca me representa 200 dólares que se vende a los comerciantes que vienen a comprar acá mismo, me encuentro decepcionado, no sé de qué voy a trabajar en tierra". Actualmente compró un terreno a cuatro cuadras de la orilla, y está levantando una nueva casa.*



**Figura 12:** Alberto en su faena de pescador  
**Fuente:** Autora



**Figura 13:** Alberto en su faena de pescador  
**Fuente:** Autora

Las familias que optaron por la resistencia y decidieron quedarse en el barrio corresponden a los tramos 8,9,10 del proyecto. A través de una serie de acciones han denunciado su rechazo al desalojo y han logrado ser atendidas por técnicos de MIDUVI y plantear alternativas posibles<sup>13</sup>. Ellas, las familias populares, con un alto sentido de sobrevivencia, piden “desarrollo sin desplazamiento” y en los casos de inminente riesgo “reubicación *in situ*”<sup>14</sup>.

Las acciones de resistencia también fueron violentamente procesadas con desalojos forzosos. Fue el caso de la Coop. Mérida

Toral, de la Isla Trinitaria donde se construye el tramo 6, que tenía un visible atraso debido a que sus orillas no habían podido ser “recuperadas” para la construcción del parque lineal. Estas familias fueron notificadas y posteriormente desalojadas acusadas de violar la propiedad privada y los derechos de la naturaleza por estar ocupando zona de manglar, hechos que fueron denunciados por organismos de derechos humanos el 5 de marzo y 19 de mayo del 2015 (ver informe de derechos humanos en <http://www.cdh.org.ec/informes/238-informe-sobre-desalojo-forzoso-en-isla-trinitaria.html>).

<sup>13</sup> La comunidad ha contratado arquitectos que presentaron un diseño sin desplazamientos. En junio del 2015, como parte de las acciones de resistencia se realizó una escuela de verano con la Universidad de Lovaina, que permitió una socialización del proyecto y 4 alternativas de diseño inclusivo. Universidad de Lovaina, Universidad de Guayaquil, 2015.

<sup>14</sup> Tom Angotti (2008), relata varios casos de desalojos forzosos en New York y como la resistencia popular y el planeamiento alternativo han evitado los desplazamientos en una ciudad emblema del capitalismo.

**María**, 45 años. Líder de la resistencia en el tramo 10-a. Llegó al sector a la edad de 12 años, junto con su madre, hermana y padrastro. Vivían en la 11 y San Martín alquilando, una comadre le vendió a crédito el terreno en 600 sucres (1984). Conoció a su marido en el mismo barrio, cuando se casó se fue a vivir en casa de su suegra. Hace años años compró un lote de terreno de 8 x 30, sobre la orilla a la familia Brito, que vivió por 30 años ahí, por el que pago \$ 4000, con relleno a medias. Lo terminó de rellenar y comenzó a hacer su casa. Tiene invertidos \$ 50.000, provenientes de la liquidación del esposo. Vive con su esposo, tres hijos, el yerno y una nieta. El 7.11.2014, recibió una nota del MIDUVI convocándola a una reunión. Pero la sorpresa es que les hicieron pasar de 2 en 2, les pedían la copia de la cédula y les decía que habían sido censadas para ser reubicadas en Sociovivienda 2. Les entregaron un papel, que debía ser notariado, donde aceptaban el derrocamiento de la vivienda como requisito para ser reubicada. "Pregunté si había otra opción, aunque hubiera que pagar, pero nos dijeron que no. Es esto o lo deja, firme que renuncia a la reubicación". Luego comenzaron los mensajes intimidatorios por celular, si no iban a retirar la llave mandarían a las máquinas a derrumbarlas, teníamos miedo porque eso pasó en Monte Sinaí. Ahí comenzó mi lucha, nos reunimos y nos fuimos al Municipio, a la gobernación, así nos fuimos encontrando con otras familias perjudicadas y formamos un frente con representantes de cada tramo. Salíamos en marchas, entrevistas, denuncias, vivimos mucha zozobra, la gente se afectó psicológicamente, se dormía con los ojos abiertos esperando las máquinas. La hija con la niña recién nacida se fue a arrendar cerca de la suegra, por miedo al desalojo. Muchas familias no soportaron y aceptaron la reubicación. "Cuando recién se fueron vivían en las dos casas, allá dormían y venían el día a pasar acá, a lavar, a la escuela, a llevar agua. El gobierno no premia a las familias que han tratado de surgir a pesar de la pobreza, nos quiere llevar a un sector donde nuestra integridad física está en riesgo, ¿qué quiere el Gobierno? Nuestra pelea es por el derecho a la vivienda digna con servicios, a la privacidad, a la seguridad. Cuando Correa anunció que el proyecto se paralizaba fue un gran alivio, pero nuevamente (septiembre del 2017) ha comenzado a venir personal del MIDUVI a decirnos que tenemos que salir y ahora ya se han unido con el Municipio, -antes nos apoyaba para sacarnos. Con el Gobierno no se puede, ¡si tenemos que irnos, nos vamos!"



Figura 14 : Resistencia poblacional en marcha del 1 de mayo 2015.  
Fuente: Autora



Figura 15: Resistencia poblacional en marcha del 1 de mayo 2015.  
Fuente: Autora

Las 3200 familias que ya han sido reubicadas en Sociovivienda 2, sienten el peso de la reubicación. Su traslado se dio al inicio del año escolar, lo que implicó someter a los niños a rutinas tempranas, 5 de la mañana, para que continúen su año escolar en el suburbio, otras optaron por suspender temporalmente los estudios. En el suburbio se cuenta con un hospital que brinda una variedad de servicios gratuitos, mientras que Sociovivienda solo tiene un precario subcentro, con un solo tipo de medicamento suministrado para cualquier enfermedad, los adultos mayores son los más perjudicados. La distancia del centro de la ciudad duplicó el costo y tiempo del transporte, de dos servicios diarios se pasaron a cuatro. El costo del servicio de energía eléctrica se ha duplicado respecto a los consumos anteriores, su tarifa promedio mensual es de \$30; la falta de agua constituye el mayor problema ya que solo llegaba por horas en la madrugada y cuando la ausencia de agua fue permanente, tuvieron que regresar al tanquero<sup>15</sup> situación que habían superado hace veinte años.

El promedio de consumo de agua de estas familias es de 2 tanques diarios equivalentes a 300 litros –la OMS indica como consumo óptimo de agua por persona 100 l/d– a un valor de \$ 2, lo que significa \$ 60 en consumo mensual de agua.

Los desplazamientos han implicado, además, nuevos arreglos familiares: muy pocas familias extensas lograron reproducir sus lazos familiares y comunitarios, otro grupo de familias se dividieron entre Sociovivienda y el suburbio y un tercer grupo de familias optaron por una migración pendular: parte del día pasaban en el Suburbio, la noche en Sociovivienda, enfrentadas al dilema de abandonar Sociovivienda y regresar al suburbio, en calidad de allegados o inquilinos, pues, a pesar del tiempo transcurrido, no lograban abrir nuevas opciones laborales. A Sociovivienda regresaban solo para cuidar la vivienda antes de que el MIDUVI la declare abandonada, tal y como indica el Acuerdo Ministerial 1115 (10-4-15) que revierte vivienda y bono de casas abandonadas.

**Eduardo**, reubicado en Sociovivienda 2, desde diciembre del 2013. Vivía en el tramo 5 del suburbio. Migró de Esmeraldas a los 23 años. Llegó a ese sector en el año 1990. Todo era agua, poco a poco fue rellenando y construyendo su casa. La casa era de 8x20, la mitad en agua, la otra mitad en tierra. Vive con su esposa que trabaja como empleada doméstica. No tiene hijos. “Sociovivienda 2 es como vivir en una prisión, solo vemos 4 paredes, no se puede salir porque el barrio es muy peligroso, no puedo seguir con mi negocio porque las casas son muy reducidas. Yo era comerciante, vendía ropa, enseres domésticos, de todo, entregaba a domicilio, pero aquí no puedo hacer nada. Estoy buscando otro lugar para cambiarme”. La casa es tan pequeña que cuando recibe visitas de su familia de Esmeraldas no entran. Para poder entrar los muebles de sala y comedor tuvieron que tumbar una pared y quedarse solo con un

<sup>15</sup> El 31 de julio del 2014, aprovechando la visita del presidente a los campamentos educativos de Sociovivienda 2, las familias hicieron público su problema, por lo que se ordenó el suministro por tanquero en forma gratuita. Posteriormente se construyeron tres reservorios para abastecer a Sociovivienda 1 y 2.

*dormitorio. Cuando fue notificado para reubicarlo no estaba en casa, la noticia se la dio su hermano por teléfono. "A los 15 días me llamaron para que vaya a ver las llaves sino perdía la casa de aquí y la de allá. Nos convocaron a una reunión, me preguntaron nombre y apellido, y me pusieron unos papeles para que firme, pero nunca me enseñaron la casa, ni nos consultaron nada. Como el desalojo estaba bueno allá lo que hice fue coger la llave y firmar. Luego vine y comencé a buscar mi casa, cuando me di cuenta ya estaba ubicado aquí, sin poder hacer nada. La casa es un infierno, a partir de las 11 de la mañana que el rayo solar calienta, es como estar en un asadero. Cuando recién llegamos no había agua, teníamos que comprar al tanquero que llegaba por ratitos a las 3, 4 de la mañana, a esa hora nos levantábamos a llenar 2 tanques". El patio se comparte entre 2 familias, todas las paredes son compartidas, todo se escucha de la casa de a lado. Para atender una enfermedad "se busca afuera porque aquí no hay. El transporte de lunes a viernes hasta las 9 de la noche. Mercado no hay, se compra en las tiendas repagando. "Yo voy a Montebello o a la Florida y traigo para la semana". ¿La seguridad? Es un sector sin dios sin ley, cada uno hace lo que quiere. A las casas hay que ponerle rejas porque sales en la mañana y llegas en la tarde y ya no encuentras nada. Tenemos los mismos vecinos de allá, pero allá no pasaba nada porque nos protegíamos entre familias, aquí estoy solo. Aquí hay mucho consumo de licor y droga".*



**Figura 16:** Tanqueros repartiendo agua en Sociovivienda 2

**Fuente:** Ecuavisa, 4 junio del 2014



**Figura 17:** Plan Sociovivienda intervenido

**Fuente:** Ministerio del Interior

Al poco tiempo de que Sociovivienda 2 fue habitado, mostró una acelerada descomposición social, un alto consumo de alcohol y drogas, violencia intrafamiliar, robos a domicilios y un incremento de la inseguridad. La situación no pudo ser controlada ni por las autoridades policiales, situación que provocó la protesta de los moradores

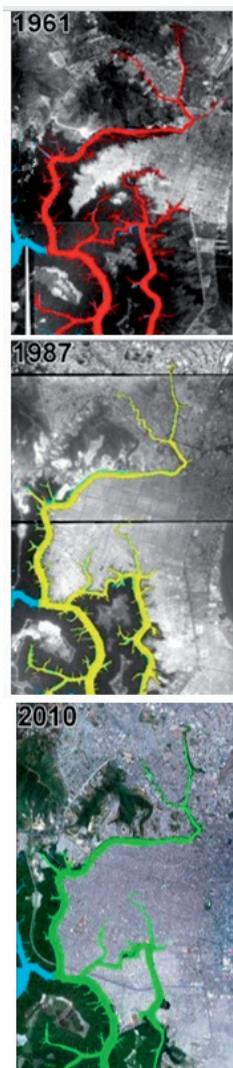
(Universo, 1 de septiembre de 2015) y que muchas familias abandonen las viviendas. La respuesta de las autoridades fue militarizar el sector. A partir de julio del 2016, ante un nuevo brote de violencia generalizado, intervino un comité interinstitucional –MIES, MIDUVI, Gobernación, Militares– y nuevamente el sector fue militarizado.

Paralelamente se implementó un censo para conocer la problemática actual. Las evidencias más importantes encontradas fueron: i) Sociovivienda 2, viven 3037 familias en igual número de casas, residen allí 23 463 personas. Las casas se diseñaron para que viva una familia de 4 personas, pero se ha constatado que residen hasta 12 ciudadanos; ii) las familias adjudicadas han cedido o alquilado las viviendas; iii) venta de licor y droga en determinadas viviendas. También se advierte que el censo seguramente no dispondrá de datos definitivos porque hay sectores donde los empadronadores no entran por temor (Telégrafo 3.10.17). La medida que se adoptará será la reversión de la vivienda cuando: i) no habite la familia originalmente adjudicataria; hecho posible dado que las familias no cuentan escrituras a favor, ii) si en las viviendas se vende droga y licor y iii) su en las viviendas se comete un delito como robo. Paralelamente, el SECAP capacitará a la población en diferentes ocupaciones.

Sin duda, las medidas implementadas resultan absolutamente insuficientes para la grave problemática que se vive en Sociovivienda 2. Por un lado, están las relacionadas con la vivienda y los servicios y, por otro lado, las de carácter social y de convivencia. La densidad de la vivienda es de 5,2 m<sup>2</sup>/persona y la del barrio es de 12 m<sup>2</sup>/persona. La tipología constructiva de la vivienda no permite su modificación, las viviendas comparten cimentación, paredes y cubierta y no absorben cargas de segunda planta, por lo que estas no puedan modificarse. El tamaño del terreno tampoco permite ampliación de la vivienda, el patio posterior solo

tiene 0,70 m y el retiro anterior es de 2 m<sup>2</sup>. Las viviendas crecen hacia adelante para poner algún tipo de negocio y las familias que viven hacinadas no pueden cambiar su situación de vida a no ser que salgan del sector. Lo mismo sucede con el barrio. El diseño original fue modificado: ocupa gran parte de las áreas verdes y comunitarias para la construcción de más viviendas y las pocas áreas existentes aún no han sido implementadas. Nada se dice sobre las condiciones térmicas de la vivienda y la calidad de sus materiales que al poco tiempo de ser usados se deterioraron.

En cuanto a los problemas sociales, la pérdida de trabajo de las familias impacta profundamente; un porcentaje importante eran pescadores que destinaban parte de la pesca para el autoconsumo y otra para la venta; otros se dedicaban a tareas relacionada con ese oficio: ayudantes de pesca, arreglo de botes, redes, venta de pescado en carretas y preparado, etc. Otros trabajaban en el sector del suburbio o en el centro de la ciudad, por lo que su nueva residencia en Sociovivienda les implicó más horas y costo de transporte. Los que trabajaban dentro de sus viviendas se vieron impedidos de seguir laborando porque la nueva vivienda no lo permitía, además en los primeros meses el MIDUVI prohibió modificar las viviendas porque dañaría la “estética”, una medida que la presión de las familias ayudó a abolir. En definitiva, muchas familias perdieron su capital de trabajo y otras no abrieron más los negocios por falta de dinero para ampliar las viviendas en el retiro anterior.



El mayor problema social, sin duda, fue el rompimiento de las redes sociales familiares y comunitarias. Como muestran los testimonios, las redes sociales actuaban como mecanismo de sobrevivencia en el interior de las familias y de la comunidad, pero también eran un gran contenedor de los conflictos sociales. Las familias que ocupaban las orillas del estero son producto de la reproducción natural familiar, por lo cual todas poseen referentes familiares en el barrio. Gran parte de la comunidad es afrodescendientes con raíces en Esmeraldas, su sello identitario. Las zonas de la ribera del Estero siempre han sido conflictivas con alto nivel de pobreza, desocupación, consumo de drogas y donde se esconde la delincuencia común. El desplazamiento rompió las relaciones familiares, sociales, mercados laboral, economías locales, tradiciones culturales, etc. y les asignó un nuevo espacio de vida. La situación no solo desconocía todo el esfuerzo de superación y trabajo que representaba el barrio y las viviendas que habitaban, sino que traían la marca de los “pobres que hay que salvar del riesgo en el que viven”, “los que contaminan el estero con sus desechos y la basura”, “los invasores” y “ los paria”.....súbitamente llegaron a convivir en viviendas homogeneizadas, altamente tugurizadas, sin trabajo, sin referentes de ningún tipo, con lo cual se perdió el control social que ejercía la comunidad para lograr algún nivel de convivencia. La expresión física y social en Sociovivienda 2 remite a lo que se ha identificado como “guetos urbanos” (Wacquant, 2007), con nefastas implicaciones no solo para las familias que los habitan, sino también para la ciudad en su conjunto.

**Figura 18:** Evolución del Suburbio oeste

Pese a los problemas manifiestos, a las declaraciones de paralización del proyecto y las restricciones presupuestarias, el proyecto continúa. Las familias siguen siendo notificadas de su desplazamiento. Está en marcha Sociovivienda 3<sup>16</sup> que consta de

472 unidades habitacionales (344 unifamiliares y 128 departamentos). Además, muchas familias están siendo reubicadas en las casas abandonadas en Sociovivienda 2 por las causas ya mencionadas. El plan continúa gracias a la reciente aprobación del

<sup>16</sup> Estas viviendas originalmente estaban destinadas como vivienda social para la policía, por eso su calidad es infinitamente superior a Sociovivienda 2, lo que las hace atractivas para familias que sí aceptan la reubicación.

Proyecto de Gestión de Aguas Residuales de Guayaquil, que, con un valor de 247 millones de dólares, ejecuta la Empresa Municipal del Alcantarillado de Guayaquil. Su objetivo es conectar a la red de alcantarillado a 30 mil familias, rehabilitar el alcantarillado en el suburbio oeste, y el tratamiento de las aguas residuales del sur de la ciudad, con el objetivo de reducir la contaminación del estero salado (Universo, “Banco Mundial aprobó crédito para obras de alcantarillado en Guayaquil”. 24 de abril de 2015).

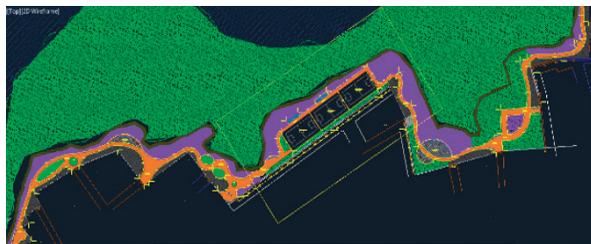
Uno de los argumentos centrales del proyecto Guayaquil ecológico señalaba que el alto índice de contaminación del Estero Salado se debía a que las familias que habitaban en sus riberas no disponían de red de alcantarillado y descargaban los desechos directamente al Estero. Efectivamente, el suburbio creció relleno los manglares del estuario del salado, con lo cual la ciudad perdió no solo esa riqueza natural, sino también sus drenajes. La “conquista del salado” por parte de población ha sido ratificada con una política municipal de relleno, dotación de agua y alcantarillado y legalización de la informalidad. El Municipio contenía el avance del relleno con la construcción de pequeños parques taponando las calles por donde ingresaba material de relleno, pero nunca fue suficiente para contener la demanda de suelo de la población. Al respecto, el gerente del Proyecto Guayaquil Ecológico, Jorge Alvarado indicaba: “La dinámica social

promovía el tema de los rellenos, los asentamientos irregulares. Afortunadamente, me siento orgulloso de estar involucrado en un proyecto que cerró ese ciclo perverso. Los parques lineales que hemos desarrollado son un límite a cualquier tipo de relleno y de nuevas invasiones” (Universo, “Jorge Alvarado Argudo en la Universidad soñaba con rescatar zona de estero”. 7 de octubre de 2016). Éstas declaraciones clarificaron el objetivo implícito de los parques lineales: constituirse en una barrera física de avance de la informalidad sobre lo que queda de Estero Salado, lo que se complementarían con la conexión domiciliar a la red de alcantarillado de las familias que aún no tienen el servicio.

Originalmente los parques lineales se diseñarían sobre una franja de 100m desde la orilla del estero, pero el impacto resultó ser muy alto, por lo que se redujo a 50m. La premisa era tener acceso directo al estero, sin barreras físicas ni visuales, de esta forma una vez identificadas las viviendas que se removerían, los diseños se ajustaron al terreno remante. El espacio estrecho daría paso a caminarias y, donde existía terreno más amplio, se diseñaron parques infantiles, canchas, etc. Toda la orilla fue contenida con piedra compactada, lo cual destruyó el ecosistema de manglar y con ello sus posibilidades de reforestación. La flora que se sembró corresponde a la que se usa tradicionalmente en parques urbanos.



Figura 19: Imagen satelital de Mérida Toral, 2013  
Fuente: Autora



**Figura 20:** Plano Parque lineal tramo 5, sobre Mérida Toral  
**Fuente:** Autora



**Figura 21:** Parque lineal, tramo 5  
**Fuente:** MIDUVI

El tema de la descontaminación del Estero queda aún pendiente. Falta control sobre las descargas provenientes de 190 industrias, identificadas por el Ministerio del Ambiente; las descargas domésticas se controlarían con la dotación y construcción de redes de alcantarillado que el Municipio se encuentra ejecutando; para la descontaminación de las aguas se aplica diferente tecnología como islas flotantes.

En la actualidad los parques lucen abandonados. Su construcción estuvo en manos del MIDUVI por lo que el Municipio se

deslinda de responsabilidades en su mantenimiento. Hoy se encuentran incluidos en la Empresa de Parques Públicos y el mantenimiento se ha entregado a las comunidades que viven en su cercanía, tarea que aceptan de forma voluntaria. En ciertos tramos y a ciertas horas del día, son usados preferentemente por los niños, pero en otros tramos han sido tomados para la venta y consumo de drogas, escondite de delincuencia, es decir, se han convertido en áreas mucho más peligrosas que antes de su construcción.



**Figura 22:** Parque lineal, tramo 1  
**Fuente:** Presidencia de la República



**Figura 23:** Parque lineal, tramo 2  
**Fuente:** Autora

Los tramos del proyecto Guayaquil Ecológico que aún faltan implementar son el 8, 9, 10a, 10b, 11 y 12, donde habitan más de 10 mil familias. En la actualidad se han reubicado a 3200 familias en Sociovivienda 2, pero las familias desplazadas llegan a 8000. La pérdida de la vivienda para muchas de las personas residentes de las riberas del Estero Salado supone un efecto directo del

proyecto Guayaquil ecológico. Queda pendiente por ejecutar más del 50% de la obra. Cabría preguntar, entonces, cuáles serían las estrategias para minimizar los efectos no deseados del proyecto, en términos de pérdida de la vivienda, hacinamiento, rompimiento del tejido social, segregación socio-espacial, entre otros efectos problemas.

### Reflexiones finales

El gobierno del expresidente Correa adujo el control político que ejercía desde 1992 el Partido Social Cristiano en Guayaquil como una causa para intervenir en la ciudad con un Mega Proyecto Urbano, Guayaquil Ecológico. La ciudad posee un problema estructural en déficit de vivienda, la población más pobre ha debido resolver por su cuenta el acceso tanto al suelo como a la vivienda, he ahí su alto índice de informalidad y he ahí el reflejo de la ausencia de planificación en la producción de la ciudad. Las consecuencias obvias: degradación ambiental, servicios básicos deficientes, precariedad de la vivienda, segregación social y espacial, entre otros. En este contexto, el Proyecto Guayaquil Ecológico se propone aumentar el área verde de la ciudad y recuperar el estero Salado altamente contaminado, dos problemáticas sensibles de competencia municipal muy poco abordadas. El proyecto incorpora una poderosa imagen de transformación de la ciudad que, sumado al capital político que tenía el Gobierno cuando lo lanzó, logra la aceptación generalizada incluso de la población que se afectaría directamente y que reacciona solo cuando las líneas finas del proyecto aparecen sin que hayan sido percibidas para una necesaria reformulación.

El proyecto Guayaquil Ecológico responde a los objetivos de modernización de la ciudad, bajo el discurso de protección ambiental y de situación de riesgo y usando el mecanismo de “reubicaciones involuntarias”, termina “guettizando” a uno de los sectores más deprimidos social y económicamente de la población, en los márgenes de la ciudad, los empobrece aún más (según el INEC, la evolución de la pobreza, entre septiembre del 2013 y diciembre del 2013, subió del 13,19% al 16,66%, en la ciudad de Guayaquil), no les ofrece perspectiva alguna de futuro y amplía así las brechas existentes de las desigualdades en la ciudad. Además, se contraría la promesa de mejorar sus condiciones de vida con lo que largos procesos de acción colectiva que moradores suburbanos desplegaron en procura de conseguir su techo fueron desconocidos, desvalorizados y violentamente interrumpidos, de ahí que muchos hayan declarado resistencia al modelo autoritario, vertical y disciplinar implícito en el proyecto que pregona “salvar y conservar el Estero Salado intacto para las próximas generaciones” a costa de la muerte que sufren las personas que viven allí.

Proyectos de renovación urbana de alta inversión de capital, como el Mega Proyecto Guayaquil Ecológico, que actúa en hábitat deprimidos, tienen efectos directos e indirectos sobre las familias y los territorios, provocan la pérdida de sus activos acumulados a lo largo de sus vidas y no logran ningún tipo de compensación por ello; la ruptura de las dinámicas presente en los procesos de producción del hábitat popular; el desplazamiento de los residentes a nuevos patrones de asentamientos desiguales; la adaptación a las nuevas viviendas con los mínimos estándares de calidad. Todos estos fenómenos están oscureciendo el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, al reproducir procesos de segregación urbana y exclusión social.

En el marco de la actual política pública de vivienda social, la reubicación forzosa de pobladores de barrios autoproducidos a programas como Socio vivienda 2 significa el otorgamiento de la libertad y derecho de construcción a favor de la empresa constructora y con esto el derecho a imponer un prototipo de vivienda que garantice su rentabilidad: vivienda producida masivamente, con mínimos estándares constructivos, ofrece un producto terminado que limita las posibilidades de crecimiento o ampliación, no considera los requerimientos culturales de la familia popular y la condena al hacinamiento permanente. De esta forma, el subsidio habitacional termina actuando a favor de los intereses del capital constructor antes que de las familias de bajos ingresos.

En la visión neoliberal de la ciudad, el discurso ambiental y de riesgo frecuentemente es usado por los megaproyectos urbanos para trasladar a los pobres urbanos de áreas apetecibles para el mercado inmobiliario a localizaciones en las periferias urbanas, que pronto son ocupados por nuevos usos (Rolnik, 2012), presenta a la "regeneración" como una estrategia medioambiental positiva que borra los orígenes sociales de las transformaciones urbanas. Frente a la demanda de acumulación de capital de las economías urbanas en competencia, el urbanismo neoliberal, proclamado tanto por corporaciones privadas como por entes gubernamentales, promueve la producción de la ciudad siguiendo los impulsos del capital antes que de la reproducción social (Smith, 2015). Cuando los grandes proyectos de renovación urbana actúan como mecanismo de modernización de la ciudad consolidada, se desencadenan prácticas de resistencia y conflictos por el territorio, hasta llegar incluso a situaciones de violencia. De ahí que los desplazamientos se han vuelto consustanciales en este tipo de mega proyectos urbanos, por lo que Harvey (2005) indicó que "el proceso de desplazamiento y el despojo se encuentra en el núcleo de los procesos urbanos en el capitalismo" (p.112)

Los efectos de un urbanismo "modernizante" que se imponen desde arriba niegan los largos procesos de producción social del hábitat en tanto producción y apropiación del espacio que fue advertido por Lefebvre (1970), de ahí que su propuesta de reivindicar el derecho a la ciudad como un acto de habitar se encuentra en la actualidad en plena vigencia. En contraposición, el urbanismo informal que se propicia desde abajo manifiesta procesos que están contribuyendo a la construcción de una ciudad más heterogénea, dinámica, viva, produce formas de solidaridad, pero por haber sido descalificado y desvalorizado no advertimos sus

valores y atributos. Las propuestas de reubicaciones in situ, diseños participativos y coproducidos entre técnicos y pobladores son nuevas estrategias de diseños urbanos ya presentes en los pénsums de las mejores universidades internacionales por su valía en pro de un futuro urbano alternativo.

Urge desmercantilizar las políticas de viviendas social que privilegian la producción masiva de microviviendas en las periferias urbanas y que, lejos de bajar el déficit habitacional, han aumentado la desigualdad y la segregación, por aquellas que bajo un enfoque de derechos permitan crear condiciones más favorables para la reproducción de la vida. Ya existe cierta experiencia acumulada en torno a la recuperación de prácticas y estrategias habitacionales populares denominadas genéricamente como Producción Social del Hábitat como propuestas integrales en el campo de la vivienda, de la construcción de ciudadanía y del ejercicio pleno de la función social del hábitat. La PSH fomentada por las políticas públicas puede potenciar procesos de acumulación ampliada de la vida en el ámbito de la economía popular. Comunidades que se organizan para acceder al suelo, crédito, capacitación –situación imposible para unidades domésticas aisladas– que al movilizar recursos y reinvertir en sí mismo dan lugar a circuitos productivos, que amplían las estrategias de reproducción social de los actores involucrados. (Rodríguez et al. 2007).

El resurgir del concepto del derecho a la ciudad implica, “el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas (...) no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto” (Harvey, 2013, p.25). Un futuro alternativo de justicia social y espacial.

### Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericana. En *EURE* (114), 35-69.
- Acción Internacional Técnica AITEC (1976). El otro Guayaquil. Servicios Sociales del Suburbio: Intimidades y perspectivas. Guayaquil: Junta Cívica.
- Angotti, T. (2008). *New York for Sale*. Massachusetts Institute of Technology. MIT Press. Cambridge, Massachusetts.
- Brenner, P. y Theodore, N. (2015). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados. En *El mercado contra la ciudad*. pp. 211-244. Madrid: Traficantes de sueños.
- Bourdieu, P. (1988). *La distinción*. Madrid: Taurus
- Castillo, M. y Pradilla, E. (2015). La informalidad como concepto ideológico y las formas desubsistencia de la población relativa en América Latina. II Seminario Internacional: *La fase actual del capitalismo y la urbanización en América Latina*. Medellín

- CEPAL (1995). América Latina: proyecciones de población urbana-rural, 1970-2025. CEPAL.CELADE.
- Chardon, A. y Suárez F. (2010). Reasentar., más allá de cuatro muros. Un análisis a partir de la teoría y la praxis del hábitat sostenible. *Revista Bitácora*, Vol. 16, (1), 11-34.
- Connolly, P.(2013). La ciudad y el hábitat popular: paradigma Latinoamericana. En *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. Vol II. Universidad Autónoma Metropolitana. pp. 505-562
- Davis, M. (2004). *Planeta de Ciudades-Miseria*. Involución urbana y proletariado informal.
- De Soto, H. (2001). El misterio del capital. *Finanzas y Desarrollo*. Vol 38. (1), 29-33.
- Di Virgilio, M. y Rodríguez, C. (2013). *Producción social del Hábitat. Café de las ciudades*. Buenos Aires.
- Gutiérrez, A. (1999). *Reflexiones teóricas metodológicas en torno al análisis de la pobreza*. Chilpancingo: Universidad Autónoma de Guerrero.
- (2012). Reflexiones en torno al análisis de las redes sociales en la pobreza. *Sociológica* (76), 149-188
- Harvey, D. (2005). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. CLACSO. De la gestión al empresarismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío. En *Espacios del Capital: hacia una geografía crítica*. pp.366-390 Madrid: Akal.
- (2013). *Ciudades Rebeldes*. Ediciones Akal. Madrid-España
- Hábitat III (2016). Informe Regional. ONU-Hábitat.
- HIC (2011). *El camino posible. La producción social del hábitat en América Latina*. Centro Uruguay: Cooperativo Sueco.
- INEC (2013). Reporte Pobreza por Ingresos. Diciembre 2013. Recuperado de [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2013/dic-2013/Reporte\\_Pobreza-dic13.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2013/dic-2013/Reporte_Pobreza-dic13.pdf)
- Jaramillo, S. (2013). *Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina*. Bogotá: Documentos CEDES/Universidad de Los Andes.
- Lebevre, H. (1970). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial
- Márquez, L. y Pradilla, E. (2015). Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital. *II Seminario Internacional: La fase actual del capitalismo y la urbanización en América Latina*. Medellín.
- Menéndez-Carrión, A. (1986). *La conquista del voto en el Ecuador: de Velasco a Roldós*. Quito: Corporación Editora Nacional..
- MIDUVI (2017). Ficha Informativa proyecto 2017. PROYECTO: K013 Generación de áreas verdes y espacios recreativos públicos para la Provincia del Guayas-Guayas EcológicoDHAH.
- Ministerio del Ambiente (2010). Generación y restauración de áreas verdes para la ciudad de Guayaquil. "Guayaquil ecológico". Guayaquil.
- Moser, C. (1982). *A home of one's own: Squatter housing strategies in Guayaquil, Ecuador*. In A. Gilbert, J. Hardoy, y R. Ramírez (Eds.). *Urbanisation in contemporary Latin America*, pp. 159-190. London: Wiley.

- (2010). Ordinary families, extraordinary lives: Assets and poverty reduction in Guayaquil, 1978-2004. Brookings Institution Press.
- Ortiz, E. (2012). Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales. HIC.
- Pradilla, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América América Latina. *Cad. Metrop.*, São Paulo, V. 16 (31), 37-60.
- Ramírez, R. (2002). *Evaluación social de política y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana*. Boletín INVI (45), 9-57.
- Rodríguez, A. (1980). Notas para el análisis del Suburbio y Tugurio de Guayaquil. *Revista Interamericana de Planificación*, No. 54.
- Rodríguez, A y Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los "con techo". *Revista Eure (Santiago)*, Vol. XXX, (91), 53-65.
- Rodríguez, C; Di Virgilio, M.; Vío, M.; Morales, B.; Mendoza, M.; Procipez, V.; Ostuni, M;. (2007). *Producción social del hábitat y políticas en el área metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Buenos Aires: Instituto de investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales.
- Rolnik, R. (2012). El derecho a una vivienda adecuada. Informe de la relatora especial a la Asamblea de la Naciones Unidas, del 10 de Agosto del 2012.
- Sánchez, P. (2014). La revolución urbana del capital. En *La restauración conservadora del correísmo*, pp. 109-124. Manabí: Editorial Montecristi Vive.
- (2015). Mercado de suelo informal y políticas de hábitat en la ciudad de Guayaquil. Tesis de Maestría en Estudios Urbanos. Quito: FLACSO.
- Sepúlveda, R. y Fernández, R. (2006). Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. San José: Centro Cooperativo Sueco.
- Swyngedonw, E. (1994). La Crisis de abastecimiento de agua en la ciudad de Guayaquil. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS
- Smith, N. (2015). Nuevo globalismo y nuevo urbanismo. La gentrificación como estrategia urbana global. En *El mercado contra la ciudad*, pp. 245-270. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Universidad de Lovaina, Universidad de Guayaquil. (2015). Diseñando la Inclusión. Escuela de Verano.
- Universo (1 de septiembre de 2015). 7 razones de protesta en Sociovivienda 2.
- Telégrafo (3 de octubre del 2017). Censo del MIDUVI, definirá adjudicaciones o retiro del inmueble en Sociovivienda 2.
- Valencia, H. (1982). Invasiones de tierras y desarrollo urbano de la ciudad de Guayaquil. Tesis de Maestría. FLACSO-Ecuador.
- Villavicencio, G. (2012). Políticas públicas y renovación urbana en Guayaquil: las administraciones social-cristianas (1992-2000). *Revista Universitas* (17), 69-88.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad: gueto, periferias y estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

# Proceso urbano reciente en Guayaquil metropolitano: mercado inmobiliario y segregación socio residencial

---

**Gaitán Villavicencio Loor**

Sociólogo y profesor visitante de la UCSG

[gaitanvillavicencio@hotmail.com](mailto:gaitanvillavicencio@hotmail.com)

**Milton Rojas Mosquera**

Arquitecto, Profesor, Investigador de la UCSG

[milromos@hotmail.com](mailto:milromos@hotmail.com)

**María Eloísa Velásquez Pezo**

Arquitecta, profesora, investigadora, directora del  
Departamento de Educación Continua de la UCSG

[eloisa\\_velazquezpezo@yahoo.com](mailto:eloisa_velazquezpezo@yahoo.com)

**Selene Alvarado / Martha Sntaxi**

**María José López / David Rojas**

Colaboración

## Resumen

La globalización neoliberal ha producido el crecimiento de ciudades con predisposición a ser globales, específicamente en la región latinoamericana, esta tendencia ha generado ciudades en las que priman diferentes jerarquías y tallas. El acelerado incremento de las ciudades tanto en lo poblacional como en sus plantas territoriales no ha ido de la mano con la dotación de medios de consumo colectivos para los habitantes. Guayaquil, caso de estudio de este ensayo, no es ajena a esta realidad, ya que se ha convertido en un Área Metropolitana (AM), y se ha visto enfrentada a retos y realidades que esta nueva trama urbana conlleva. En este análisis del desarrollo y de la economía urbana del AM de Guayaquil se busca identificar y responder a algunos problemas de la ciudad desde sus políticas públicas metropolitanas y locales. Entre los hallazgos se puede identificar que ha existido un crecimiento desordenado porque no ha existido una planificación urbana acertada, continua y articulada, además el estado en el que se han desarrollado y mantenido los mercados inmobiliarios profundizan desigualdades y la segregación socio-residencial. Se requiere que se regulen los fragmentados mercados inmobiliarios para que se produzcan viviendas para todos que permitan disminuir la persistencia de las desigualdades e inequidades; también se requiere que se revise la legislación en lo que atañe a la captura de las plusvalías, pero no desde una perspectiva fiscalista sino redistributiva, que coadyuve a conformar bancos de suelo urbano y fondos de financiamiento que faciliten el acceso a viviendas a los más pobres o que cubra la demanda no solvente.

### Palabras claves:

Área metropolitana, economía urbana, ocupaciones/invasiones, renta del suelo urbano.

## Introducción

Las características y exigencias de la globalización neoliberal en curso han propiciado, como lo planteó acertadamente Saskia Sassen (1991), el desarrollo de las ciudades globales. Este hecho, junto con las constantes transformaciones producidas por las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), conlleva el funcionamiento de las actividades estructurantes de la sociedad en tiempo real y, como expuso Castells (1999), esto ha incidido tanto en la producción como en la vida cotidiana, la cultura y la sociedad hasta dar lugar al surgimiento de la sociedad red.

A lo expuesto se suman los acelerados y persistentes procesos de urbanización a nivel mundial y, particularmente, en la región latinoamericana, que han hecho de este un continente de ciudades de todas las jerarquías y tallas: desde megápolis, como Ciudad de México, a ciudades secundarias o pequeñas, que en conjunto albergan a más del 80% de la

población de la región. Recientemente Pablo Vitale (2017) manifestaba que a esta dimensión cuantitativa hay que añadir que “las geografías de la urbanización están adquiriendo morfologías nuevas y de mayor envergadura, que hacen estallar la antigua división entre lo urbano y lo rural” (Brenner, 2013, p.38).

En el contexto de una economía cíclica, marcada por recurrentes períodos de auge y crisis desde los años 70, se han producido en las aglomeraciones un conjunto de operaciones urbanísticas e inmobiliarias que han alterado las estructuras urbanas, históricas y tradicionales, han provocado la aparición de nuevas centralidades que han expandido las plantas urbanas como los cuadros construidos y han generado desfases muy significativos entre el acelerado crecimiento del territorio ciudadano y la dotación de medios de consumo colectivos para sus habitantes. Este fenómeno, en buena medida, obedece a las dinámicas del sector de la construcción a nivel global. En el desarrollo de estos grandes proyectos urbanos se ha dado un maridaje entre inversiones estatales (generalmente con deuda externa), con inversiones privadas (nacionales o extranjeras), traducidas principalmente en el desarrollo de circuitos viales y equipamientos urbanos de consumo colectivo con el dinero público, mientras el empresarial se ha invertido en centros comerciales e inmobiliario de locales de servicios y viviendas, en edificaciones de altura o urbanizaciones cerradas (ver Anexo 1).

Esta situación de dispersión urbana en los hechos ha conllevado una serie de cambios: los límites urbanos se han expandido en función de la demanda del sector inmobiliario; se acrecentó y fortaleció el sector de la construcción, apareció una nueva promoción inmobiliaria vinculada al capital financiero-bancario o a *holdings* que introdujo novedosos aspectos en la financiarización inmobiliaria<sup>1</sup>.

En el caso de Guayaquil, este gran crecimiento de la trama urbana ha conllevado a que se conforme el Área Metropolitana de Guayaquil (AMG); la ciudad de Guayaquil se convirtió en el eje articulador de los procesos de conurbación de los cantones de Durán, Daule, Nobol, Samborondón y Yaguachi e integró diversas formas y porcentajes de los respectivos territorios, hasta desembocar en un sólido y persistente tejido urbano-metropolitano de tipo “tentacular” (ver Anexo 2), que ha ido creciendo en las últimas cuatro décadas a partir del desarrollo de grandes proyectos urbanos como la vía a Daule (primera vía panamericana Daule-Quevedo-Quito, 1960), aeropuerto (1961), puerto marítimo (1962) y el puente sobre el Río Guayas (1970).

Por ello, la aproximación que efectuamos en este estudio no parte desde la ciudad como tal, sino desde la multidimensionalidad del territorio metropolitano y su proceso de

---

<sup>1</sup> Como señaló Iracheta (s/f), “El tema ha sido y es el más importante en la historia reciente de la urbanización, porque han sido los mercados de suelo, constructor y financiero los que finalmente se han convertido en conductores del crecimiento urbano. Estos han logrado controlar los mercados formales de suelo urbano y el financiamiento de la urbanización y con ello han rebasado al Estado en el control del proceso de urbanización”

crecimiento y fortalecimiento, como de los problemas que se han suscitado en estas últimas décadas por acción u omisión, tanto de la producción social como de la reproducción ampliada de la población. A partir de esta definición teórica, operativa y metodológica se deben identificar los principales problemas para, de una manera holística y sistémica, proponer análisis que no deben provenir del tradicional “obrismo”, sino responder a las políticas públicas metropolitanas y locales que sean asumidas política, institucional y financieramente por el Régimen Metropolitano que debe conformarse previa modificaciones al respecto en el COOTAD.

Asimismo, en este breve análisis del desarrollo y economía urbana, con respecto a sus aspectos políticos, no podemos pasar por alto el papel desempeñado por el Estado, en particular el Poder Ejecutivo y el GAD Municipal, como parte de las estrategias de gobernabilidad urbana, definición y ejecución de las políticas públicas y manejadores de los conflictos socio-urbanos y políticos, y en el impulso y cristalización de los grandes proyectos.

Al respecto, debe señalarse el cambio producido a partir de 1992 en la gestión edilicia, con relación a su continuidad de mandato y sus programas, por su gran importancia y efectos, ya que mientras entre 1979 y 1992 pasaron por la alcaldía de Guayaquil siete alcaldes, desde esta última fecha a la actualidad (25 años), solo ha habido dos. La estabilidad y continuidad político-administrativa ha permitido que el Municipio se “especialice” en el desarrollo de grandes obras físicas urbanas, como la construcción de pasos viales, viaductos, la ampliación y mantenimiento del sistema vial y el desarrollo de ciertos equipamientos colectivos (malecones, mercados, parques, entre otros). Si bien estos proyectos han presentado un significativo cambio tanto en la fisonomía urbana como en el desarrollo urbanístico y en la administración municipal, aún no es suficiente para encarar los graves problemas que aquejan a la ciudad y sus habitantes (relegados a segundo plano): accesibilidad, transporte público, tráfico y circulación; tampoco se implementan políticas y acciones que apoyen la producción de oportunidades laborales y contrarresten el desempleo y subempleo, la desigualdad e inequidad, la fragilidad de la economía urbana en un contexto de mundialización.

Este breve ensayo se limita a este último cuarto de siglo (1990-2015) y se refiere predominantemente al submercado de viviendas en algunos sectores de la conurbación guayaquileña, a partir de un muestreo reducido y no aleatorio conformado racionalmente para presentar las principales tendencias que se dan en la metrópoli. Su objetivo central es mostrar cómo la globalización neoliberal y la postmodernidad que lo caracteriza actúa como práctica discriminatoria del Estado, provoca aglomeraciones (como en el Guayaquil Metropolitano), situaciones aberrantes y contradictorias de progreso y rezago, de avance y estancamiento que se reproducen de manera ampliada y que afecta a los grupos sociales más vulnerables como los pobres de la ciudad que terminan excluidos y segregados a hábitats sin una adecuada calidad de vida, peor de bienestar.

### **Proceso urbano 1990-2015: operaciones urbanísticas e inmobiliarias y mercados inmobiliarios**

Históricamente, la ciudad de Guayaquil estuvo limitada en el crecimiento de su planta urbana por las grandes propiedades agrícolas que la han rodeado desde inicios del período republicano. Por su parte, la propiedad territorial municipal ha sido poco extensa y permanentemente fue mermando porque se la alquiló o vendió para que los vecinos construyan sus viviendas. Esta situación nunca fue enfrentada por el gobierno local en términos de previsión y de planificación: la política pública explícita consistía en que los diferentes grupos sociales resuelvan sus necesidades habitacionales según sus posibilidades y estrategias de sobrevivencia, crearon unos nítidos, pero fragmentados mercados del suelo urbano y viviendas, uno para la demanda efectiva y otro para los pobres o sin capacidad de pago.

En el desarrollo de este oligopólico mercado del suelo urbano hay la coincidencia de intereses y encubrimiento de gestión entre los operadores formales e informales, lo que hace que ambos se reproduzcan y acumulen. A ello se agrega la complicidad permanente del sistema político y de la institucionalidad estatal, central y local, para que se amplíe y crezca, inclusive con el apoyo de la inversión en obras públicas para que los terrenos baldíos se revaloricen o se “engorden” los vacantes. La situación discrimina y excluye a la mayoría de la población urbana porque debe recurrir a la ocupación (invasión) y a los estatus posesorios para acceder a un hábitat en la ciudad, sobrevivir en la

informalidad y con una ciudadanía parcial y limitada, sin derecho a la ciudad.

Asimismo, la ocupación/invasión urbana se produce por la convergencia de un sistema político hipertrofiado y por demandas sociales reales no satisfechas de la población con incapacidad de pago. También por el accionar de varios actores activos como los fraccionadores (propietarios territoriales), autoridades o líderes políticos, dirigentes barriales o traficantes de tierra urbana/promotores informales y personal de apoyo técnico (para preparación del terreno, medición de lotes y operaciones de ocupación) y de seguridad (para mantener el orden y control social e imponer autoridad y liderazgo), como para el cobro de amortización de lo pactado y de otros servicios públicos brindados, como seguridad o acceso a la luz eléctrica pública.

Desde los años 70 hasta la fecha se ha venido produciendo en la aglomeración guayaquileña una cierta especialización o marcaje de los sectores de la urbe, especialmente en el norte y este a partir de los ejes viales, en particular de ciertas vías arteriales, ampliadas o nuevas, que han condicionado y conllevado cambios de uso del suelo y el crecimiento significativo de la planta urbana y su densificación relativa. Ejemplos de lo dicho serían el caso de la avenida Víctor Emilio Estrada, la principal de URDESA, zona rosa de esparcimiento y servicios, pero también residencial; la Garzota con la Avda. Guillermo Pareja, igualmente sucede con su continuación en La Alborada a lo largo de calle Rodolfo Baquerizo Nazur, donde se han asentado comercios y servicios formales conjuntamente con viviendas o el caso del

barrio Orellana, que desde la década de 1990 está cambiando de un uso residencial al de servicios, en particular de oficinas y comercios. También debe incluirse aquí lo que se ha impulsado por parte de la promoción inmobiliaria privada, en la Avda. Francisco de Orellana hasta el cruce con la Avda. Tanca Marengo, llamada también Kennedy Norte, como un distrito de negocios y el terciario superior (CBD) que está en expansión aún con todos los problemas derivados de las crisis económico y financiera-bancaria de 1999-2000 (implantación legal de la dolarización) y sus secuelas de quiebras bancarias, embargos y entrega en dación pago de edificios y agencias.

El desarrollo de estos ejes viales con sus equipamientos ha marcado y resaltado las diferencias urbanas y los niveles de segregación socio-residencial y ha agudizado en la aglomeración guayaquileña las situaciones de desigualdad y de exclusión socio-económica y residenciales-urbanísticas. Al respecto, amerita citarse las nuevas áreas de suburbios como Chongón (hacia la vía a la Costa noreste) y Pascuales (hacia el noroeste), parroquias rurales integradas dentro de los límites urbanos, la vía Perimetral y en la vía a Daule, hasta el puente Luciano límite con el cantón Nobol.

Otra de las características de este proceso urbano es que en la parte noreste del área metropolitana-AMG se ha consolidado y extendido un número creciente de urbanizaciones y diversas escalas de programas de viviendas para estratos sociales de ingresos altos y medio altos que se caracterizan por vender, junto al confort, funcionalidad y lujo, la seguridad –nuevo elemento

en la composición del precio de un bien inmobiliario y de la canasta básica– a partir de una urbanización cerrada, con filtros de seguridad, guardias privados y tecnologías sofisticadas de protección y vigilancia, como el caso de la parroquia satelital La Puntilla en Samborondón, pero que también se ha venido utilizando en el oeste del área metropolitana hacia la Vía a la Costa.

De acuerdo con fuentes documentales (Universo y Expreso en sus secciones sobre “Guayaquil”, suplementos conexos y avisos clasificados; así también en los boletines y la publicidad de la Asociación de Corredores de Bienes Raíces del Guayas, ACBIR, legalizada por el MIP desde agosto de 1977), las áreas cercanas a las nuevas infraestructuras de la inversión municipal de los 90 y posterior, que se localizó en el este, norte y noroeste de la AMG y sus áreas inmediatas de expansión fueron aprovechadas por inversionistas y promotores inmobiliarios privados, sobre todo en los ejes viales rápidos, viaductos y pasos a desnivel construidos a partir de 1994 en adelante (desde el inicio de la administración social-cristiana de Febres Cordero). De esa manera, se definió la localización de una serie de centros comerciales o Shopping Malls, cuyo origen se remonta a fines de los años 70 con la construcción del Policentro, inaugurado en 1979. En la actualidad hay más de 30 centros comerciales y alrededor de 8 en construcción dispersos en el conjunto metropolitano; solo en la parroquia urbana satélite La Puntilla, a lo largo de la Avda. Samborondón hay 11 malls más 4 que están en construcción (Expreso, 17 de septiembre, 2017). En este momento, ante la inseguridad ciudadana y el

crecimiento del miedo colectivo de los habitantes de la ciudad, se visitan a los Shopping Malls como antiguamente se lo hacía a los parques públicos puesto que estos sitios se han convertido en sitios de esparcimiento y recreación y, en menor medida, de intercambio y consumo de la urbe; estamos, pues, ante la privatización del espacio público (Andrade, 2007).

Un elemento muy particular y que sobresale en los procesos urbanos de este momento histórico, tanto en América Latina, en el país y en Guayaquil es el de la *conquista del cuadro* construido, denominación de Fernando Carrión (2014), a partir de la acuñación dada por Jorge Enrique Hardoy. Se trata de retomar el casco central histórico a través de la rehabilitación o remodelación/recuperación de las antiguas edificaciones de cemento de los años 20 hasta los 60, o los edificios patrimoniales. En general, en las décadas de los 70 y 80 la zona central e histórica de Guayaquil fue poco atendida o abandonada, sin inversiones urbanísticas significativas, debido a que no producía votos para la gestión clientelar local por el vaciamiento de población, consecuencia de la desaparición de los tugurios centrales, por obsolescencia de las edificaciones y por los

incendios accidentales o provocados. Las dos últimas administraciones cantonales han impulsado grandes obras de revitalización urbana como el Malecón 2000, el reordenamiento de las Bahías y los túneles de los cerros de El Carmen y Santa Ana, estos últimos permiten romper una limitación natural para unir el norte con el centro histórico de la urbe (CBD), lo que refuerza contradictoriamente la centralidad urbana guayaquileña frente a las limitadas experiencias de descentralización existentes en el interior de la aglomeración<sup>2</sup> y la compleja vinculación entre la ciudad y el suelo urbano; mientras que la primera es toda una gran operación de renovación urbana del Malecón Simón Bolívar desde las escalinatas Diego Noboa del Cerro Santa Ana, pasando por todo el Malecón hasta el mercado Sur; y, actualmente, se ha ampliado a todo el rescate de las riberas del Estero Salado, como se señala en la publicidad inmobiliaria y municipal, que “busca rescatar el potencial turístico, recreacional y comercial del centro histórico de Guayaquil” con las varias fundaciones<sup>3</sup>, que se han conformado como operadoras de la institucionalmente denominada “regeneración urbana” y otros servicios urbanos.

---

<sup>2</sup> Innegablemente, la crisis bancaria de 1999 afectó al desarrollo de la promoción inmobiliaria hasta paralizarla, pero dejó establecidas pautas y tendencias que debían seguirse en el futuro cuando se reactivase la economía nacional, cuestión que se ha venido dando desde el 2006 hasta la actualidad, lo que ha provoca una serie de zonas urbanas relativas y desconcentradas con algunos servicios y comercios como la Orellana en Nueva Kennedy, Entreríos-Samborondón, Avda. Domingo Comín/Barcelona-Guasma Central, V.M. Estrada-URDESA, los ejes vías Portete-Venezuela, Vía a la Costa-Chongón, Pascuales-La Aurora- la T de Salitre, entre otras.

<sup>3</sup> Desde 1997, la Municipalidad de Guayaquil ha venido impulsando la conformación de Fundaciones para realizar diferentes programas de intervención social buscando soslayar lo engorroso y demorado de la contratación pública. En la actualidad hay un total de 8 fundaciones que son Guayaquil Siglo XXI para la regeneración urbana, Malecón SXX, Transporte Masivo-Metrovía, Terminal Terrestre, Autoridad Aeroportuaria-aeropuerto J.J. Olmedo, Corporación Registro Civil y Corporación de Seguridad Ciudadana.

También es necesario reseñar que, en el centro de la ciudad, en las periferias, urbanas y suburbanas hay áreas de aglomeración que necesitan ser recuperadas, quizás con programas de atención y rehabilitación urbanísticas para que adquieran vitalidad y se articulen mejor en el tejido urbano; lo que se debería lograr con el aporte del sector público y de los actores urbanos. Para enfrentar este problema se impulsó por parte de las administraciones “empresariales” de Febres Cordero y Nebot un programa municipal de Regeneración Urbana<sup>4</sup> basado en la inversión pública, fue ejecutado por la fundación Guayaquil Siglo XXI; su recuperación se efectuará a través de los impuestos municipales revaluados fijados a los corredores viales- prediales beneficiados. Este fue el caso también de la recuperación del patrimonio edilicio existente, especialmente con las operaciones realizadas a lo largo de los corredores 9 de Octubre, Portete-Venezuela, Víctor Emilio Estrada, Malecón de El Salado, calles del casco central, de Las Peñas, el barrio de El Centenario y el barrio del Astillero, principalmente en su primera etapa. El programa se amplía cada vez más en la ciudad, inclusive a los suburbios a partir del 2006 hasta la actualidad.

Según Xavier Andrade (2007):

La regeneración urbana es una máquina que fundamenta su operación en la

tercerización de las obras municipales. De hecho, esta estrategia es promulgada como un ejemplo de la eficiencia del sistema de fundaciones privadas que – aunque hacen uso de fondos públicos en base a la canalización de los impuestos de los ciudadanos y de concesiones municipales – tiene a cargo distintos aspectos de la regeneración: desde la transformación espacial hasta la vigilancia de los espacios semipúblicos creados (p. 44).

Por otra parte, es necesario destacar la localización al oeste de la AMG, especialmente en el sector de la vía a la Costa-Chongón, de un conjunto de grandes equipamientos colectivos, aún en proyectos que se concesionarán como el nuevo aeropuerto internacional intercontinental de Daular y la nueva autopista a Salinas que articularía la Ruta del Spondylus (proyecto planteado originariamente como estratégico por el Gobierno del expresidente Rafael Correa para vincular el centro-sur de Ecuador con el norte del Perú); u otros ya ejecutados y en funcionamiento con fondos estatales, como el trasvase del Daule a la Península de Santa Elena y la autovía Guayaquil-Salinas. Todos ellos generan un fuerte crecimiento de la ciudad con nuevas lotizaciones y urbanizaciones, y también generan un proceso de acaparamiento y de especulación del suelo rural en este sector de aglomeración, el cual

---

Existe también en el organigrama institucional una Dirección Municipal de Control de Gestión de Fundaciones y Corporaciones Municipales.

<sup>4</sup> La denominación conlleva un alto contenido ideológico y axiológico, nos presenta el pensamiento de sus impulsores y referentes políticos. Son sinónimos del término *renovación, renacimiento, restauración o restablecimiento* y el antónimo *degeneración*: de este modo, se estructura el marco para su interpretación semántica y simbólica.

ha sido integrado al límite urbano gracias a la Ordenanza de 1991, que está afectando a las tierras comunales y desalojando a los comuneros de sus terruños ancestrales.

Desde el 2007, el gobierno de la Revolución Ciudadana (RC) con Rafael Correa a la cabeza también ha hecho, en la misma lógica clientelar y estrategia política, una gran inversión pública en obras en el conjunto urbano guayaquileño, lamentablemente de una manera descoordinada y conflictiva con el GAD Municipal justamente por el enfrentamiento político que busca el control electoral de la ciudad más poblada del país. La ciudadanía ha agradecido la inversión mediante una votación creciente para el partido, tanto para el candidato a presidente como para otras dignidades (asambleístas y concejales) menos para la alcaldía. Esta premiación es una expresión de la cultura política que es recíproca y reconoce las obras realizadas: las escuelas del milenio o las réplicas, la ampliación y mejoramiento de los dos hospitales públicos más concurridos (el del Niño y el del Suburbio), el parque de Los Samanes (851 ha.), según la propaganda gubernamental “uno de los más grandes de Sudamérica”; el proyecto ecológico-turístico de la isla Santay con el puente peatonal hasta Durán; las ciclovías; las cuatro grandes edificaciones desconcentradas para la administración de justicia; las nuevas construcciones para el Programa de Seguridad Ciudadana y los nuevos locales para funcionamiento del Registro Civil. Lamentablemente la caída del precio internacional del crudo redujo y, en muchos casos, impidió que se construyan las obras programadas y varias en ejecución se paralicen, como el malecón del barrio del

Astillero, o las nuevas autopistas a Salinas y Guayaquil-Machala, entre otros, frustrados proyectos con estudios de diseños e inversión concluidos.

Finalmente, con políticas y acciones descoordinadas, pero buscando un mismo objetivo (la consecución de un lote para levantar una vivienda), el gobierno central y el GAD Municipal han redireccionado a los pobres de la ciudad la demanda no solvente de jóvenes hogares, migrantes expulsados de sus tierras por catástrofes naturales y exinquininos hasta el noroeste de la urbe, a través de la Perimetral y la vía a Daule, como hacia el Bastión Popular, Flor de Bastión o Paraíso de la Flor, incluso hacia fuera de los límites urbanos como Monte Sinaí. Estos han sido llamados por la RC como asentamientos irregulares.

### **Mercados, segregación socio-residencial y distopía inmobiliaria metropolitana**

Generalmente para impulsar la construcción de una urbanización o un edificio de altura en el sistema capitalista, en su etapa manufacturera, se necesitaba el concurso del propietario territorial que aporta con el predio; el proyectista-constructor que diseña, efectúa los estudios técnicos y construye de toda la obra física programada; y el financista que maneja el capital dinero para cubrir las dos primeras fases, a veces también se encarga de la comercialización y financiamiento de la vivienda acabada. Actualmente, se traduce en la fórmula “tres fases diferentes en un solo proceso” que se conoce como promoción inmobiliaria, donde se combinan una serie de situaciones, pero

predomina el capital financiero que determina en última instancia la construcción industrial bajo diversas modalidades con avances tecnológicos tal y como lo describe y analiza Topalov (1977).

En la actualidad, la promoción inmobiliaria capitalista se encuentra muy extendida en nuestro país. En Guayaquil desde la década de 1950 se han construido grandes edificios: URDESA, Los Ceibos, etc., y se ha impulsado, en un nivel mayormente estructurado a partir de la experiencia de la Promotora Viviendas de Interés Social-VIS (conformada con la asociación con la Constructora Hexágono) el más grande programa de viviendas privadas a inicios del boom petrolero en Guayaquil, La Alborada, que hasta fines del siglo XX albergó alrededor de 300 mil habitantes. Su construcción fue iniciada en 1973 en 300 has; el terreno fue parte de una hacienda de propiedad de Guillermo Pareja Rolando, adquirido por la sociedad conformada por Rodolfo y Pablo Baquerizo, Alfredo Mancheno, Raymond Raad, entre otros socios; nació como la primera solución habitacional privada para las emergentes clases medias<sup>5</sup>, actualmente comprende 14 etapas (Expreso, 5 de septiembre de 2017).

Según datos de la última Encuesta de Estratificación de Nivel Socioeconómico (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC), las familias ecuatorianas de clase

media que alquilan vivienda destinan el 20,5% de sus gastos a este rubro, mientras que aquellas que poseen una vivienda con crédito vigente destinan el 34% en promedio a este fin. Estas cifras representan un porcentaje importante del presupuesto familiar, porcentaje que puede ser mayor en las familias de clase baja. Los datos de la SENPLADES hablan de un incremento de la población de la clase media en casi el doble: pasaron del 14% al 27% en la última década, clase que percibe desde \$ 354 (que es un sueldo básico) hasta un promedio de entre \$ 1200 y \$ 1400 al mes (Telégrafo, 23 de agosto de 2015).

### **La situación reciente de los mercados del suelo y vivienda en Guayaquil**

En los siguientes párrafos se exponen los precios de la vivienda en el área metropolitana de Guayaquil (AMG), en la actual época de crisis económica, con datos que corresponden a los años 2015 al 2017 tomados de los avisos clasificados en los periódicos, propagandas en las páginas de internet de promotores inmobiliarios e información catastral de los GAD Municipales. De este modo, pretendemos conformar franjas de precios que nos permitan destacar sus incrementos y descensos como consecuencia de la recesión que azota al país.

---

<sup>5</sup> La Caja de Pensiones del Ecuador, ahora IESS, comenzó a atender las demandas habitacionales de la clase media afiliada en 1936; en Guayaquil el primer pequeño barrio para empleados fue el Pasaje 28 de Mayo (1938-42), luego el Barrio Grace, para empleados de la empresa naviera Grace Line (1940-1942). Los sectores urbanos crecían hacia el centro sur de la ciudad (Rojas, Villavicencio Gaitán, Becker y Chang, 1989).

### Parroquia urbana satélite La Puntilla-Vía Samborondón y Vía a la Costa

En el sector de La Puntilla, de acuerdo con la información de la Municipalidad de Samborondón, existen alrededor de 132 conjuntos residenciales divididos de esta forma: 55 en las riberas del río Babahoyo, 9 en la exclusiva isla de Mocolí y 68 sobre las riberas del río Daule; 11 centros comerciales y 4 en construcción; una decena de instituciones educativas, 2 universidades y alrededor de 150 restaurantes para aproximadamente 42 mil familias.

En el año 2011, los valores de los terrenos en los 10,5 km de la vía Samborondón, oscilaban entre los \$ 150 y \$ 650 por metro cuadrado, lo que conllevó a que el precio de las viviendas sea elevado. Los departamentos estaban valuados entre 80 mil y 250 mil dólares, y una vivienda en una urbanización privada podía costar entre 350 mil y más de un millón de dólares (Telégrafo, 25 de julio de 2011). Por la crisis económica, el precio del m<sup>2</sup> de construcción de vivienda promediaba entre los \$ 400 y \$ 1100, de acuerdo con la localización, acabados y superficie de construcción y lote.

SECTOR	UBICACIÓN	INMUEBLE	AVALÚO CATASTRAL		PRECIO DE MERCADO	
			m <sup>2</sup> del suelo urbano	m <sup>2</sup> de construcción	m <sup>2</sup> de suelo urbano	m <sup>2</sup> de construcción
Vía Samborondón	Samborondón La Puntilla - Mocoli (km 1 - km 6) (urbanizaciones cerradas)	Casas de 2 pisos	180-250	320-520	380-400	460-1102
	Sector La Aurora (urbanizaciones cerradas)	Casas de 2 pisos	150-180	300-400	200-276	604-705
	Sector de la T de la Aurora Vía Salitre (urbanizaciones cerradas)	Casas de 2 pisos	150-200	420-480	255-275	688-108

**Tabla 1:** Precios referenciales del suelo urbano y de construcción en las parroquias urbanas satélite: La Puntilla-Vía Samborondón y Vía a la Costa

**Fuente:** Universo, Expreso, GAD Samborondón, Trovit

El crecimiento urbanístico de la ciudad no solo atraviesa la vía Samborondón. Actualmente se expande hacia el sector de La Aurora (en el cantón Daule), la vía a Salitre y a Durán. Esta expansión responde, sobre todo, a tres factores principales: falta de oferta de conjuntos habitacionales en la zona central de Guayaquil, la inseguridad ciudadana y a la fluidez en la entrega de créditos (Comercio, 27 de julio de 2016).

Hace una década, La Aurora contaba tan solo 3000 habitantes, hoy existen 56 conjuntos residenciales con casi 80 000 personas residiendo en ellos; en La Aurora una casa promedio está entre los \$ 70 000 y \$ 120 000. En el sector conocido como la T de la Aurora, Vía Salitre, pero aún cantón Daule, hasta el km 6 se han extendido un total de 11 urbanizaciones con un aproximado de 47 000 habitantes y aún se observan iniciativas inmobiliarias en proceso de desarrollo.

SECTOR	UBICACIÓN	INMUEBLE	AVALÚO CATASTRAL		PRECIO DE MERCADO	
			m <sup>2</sup> del suelo urbano	m <sup>2</sup> de construcción	m <sup>2</sup> de suelo urbano	m <sup>2</sup> de construcción
Durán	Cdla. El Recreo	Casa de 1 piso	28	180-230	27-71	257-450
	Cdla. Primavera	Casa de 1 piso	30-39	180-230	117-187	300-415
	Durán City (urbanizaciones cerradas)	Casa de 1 piso	20	180-230	228-274	380-399
	Brisas del Santay (urbanizaciones cerradas)	Casade 1 piso	4-15	180-230	53-100	112-475

**Tabla 2:** Precios referenciales del suelo urbano y de construcción en la Ciudad de Durán

**Fuente:** Universo, Expreso, GAD Samborondón, Trovit

El crecimiento urbano de Durán se produce con la inauguración del puente de la Unidad Nacional (1970) hasta convertirse en cantón en enero de 1986. La conurbación de Guayaquil-AMG es el área más poblada, según el censo del 2010, con una población de 255 769 habitantes. Aunque en su territorio se asientan varias áreas industriales

sigue siendo una ciudad dormitorio, ya que la mayoría de su población depende de Guayaquil. Creció inicialmente gracias al fraccionamiento privado de la hacienda El Recreo, perteneciente a la familia Gilbert Elizalde, que fue ejecutado por el propietario con una red de vendedores-líderes barriales, así como por la donación de terrenos para

equipamientos colectivos. Desde 1986 se ha desarrollado la acción habitacional del Estado a través de las ciudadelas Un solo toque-El Recreo y Juan Pablo II-Primavera (JNV-BEV); posteriormente aparecieron las iniciativas privadas como Durán City, Brisas del Santay o La Martina, frente al Outlet-Mi Comisariato, ahora totalmente remozado y con aire acondicionado general.

Durán continúa siendo un área con una alta tasa de crecimiento poblacional,

pero su población es predominantemente de extracción popular y de clase media baja, que aspira a resolver sus problemas habitacionales por la compra-venta u ocupación de suelo existente o por lo bajo de los cánones de arrendamiento. Como se puede observar en el cuadro, los precios del suelo urbano oscilan entre los \$ 27 y \$ 274; mientras que el m<sup>2</sup> de construcción cuesta entre los \$ 112 a \$ 450, no se pueden comparar con los de Samborondón o Guayaquil.

SECTOR	UBICACIÓN	INMUEBLE	AVALÚO CATASTRAL		PRECIO DE MERCADO	
			m <sup>2</sup> del suelo urbano	m <sup>2</sup> de construcción	m <sup>2</sup> de suelo urbano	m <sup>2</sup> de construcción
Sector Vía a la Costa	Sector Vía a la Costa (Urbanizaciones cerradas)	Casas de 2 pisos	140-300	420-480	309-450	729-906

**Tabla 3:** Precios referenciales del suelo urbano y de construcción en el sector Vía a la Costa

**Fuente:** Universo, Expreso, GAD Samborondón, Trovit

A finales de 1980 se asentaron las primeras urbanizaciones cerradas en la ciudadelita Puerto Azul, de la vía a la Costa. Actualmente la construcción del nuevo aeropuerto de Guayaquil en Daular, el clima, la cercanía con la ciudad y el terreno rocoso que otorga una mayor seguridad ante futuros riesgos sísmicos han permitido el desarrollo de nuevos proyectos inmobiliarios vía la Costa. Hasta el 2013 se registraron 30

urbanizaciones que se asientan en 32 km de esta vía, superando a la parroquia urbana de Chongón (km 24). Estas construcciones incluyeron conjuntos residenciales y complejos de lujos compuestos por oficinas, suites, tiendas y restaurantes de alto nivel. Las construcciones en este sector están concebidas para clientes de nivel socio-económico medio alto y alto.

SECTOR	UBICACIÓN	INMUEBLE	AVALÚO CATASTRAL		PRECIO DE MERCADO	
			m <sup>2</sup> del suelo urbano	m <sup>2</sup> de construcción	m <sup>2</sup> de suelo urbano	m <sup>2</sup> de construcción
Puerto Santa Ana	Puerto Santa Ana	Oficinas	352	850	N/REF	2105-2996
		Departamento	352	850	N/REF	1900-2000

**Tabla 4:** Precios referenciales del suelo urbano y de construcción en el sector:

Ciudad del Río-Centro Histórico de Guayaquil

**Fuente:** Universo, Expreso, GAD Samborondón, Trovit

En el año 2008 se inició la construcción del Proyecto Ciudad del Río<sup>6</sup>, el complejo cuenta con hoteles, edificio de departamentos, oficinas y locales comerciales.

El índice ocupacional de puerto Santa Ana es del 70% y sus segmentos dominantes son: el ejecutivo, los turistas o nacionales que pagan rentas cortas y los propietarios (un puerto dominado por los ejecutivos, turistas y solteros, 2017). Con la llegada de la plataforma digital AirBnb al Ecuador a finales del 2015, las rentas cortas causaron su despegue comercial por efectos de la renta. El servicio ofrece un departamento amueblado y equipado con electrodomésticos y utensilios básicos que, junto con los otros servicios de las edificaciones, brindan comodidad y confort a sus ocupantes.

Ciudad del Río posee una ubicación central estratégica; además, cuenta con hermosos paisajes del río Guayas y del fresco clima que brinda el estar en sus riberas; ofrece seguridad y espacios de esparcimiento y una arquitectura moderna que se complementa con la arquitectura colonial y popular de las viviendas que están en las faldas y cumbre del cerro Santa Ana.

Una de las características de Puerto Santa Ana es que, por su reciente desarrollo, carece de familias numerosas, lo cual lo hace atractivo para posibles inversores, como ciertos migrantes y habitantes con capacidad de pago. Para algunos corredores inmobiliarios esto lo convierte en una zona predominantemente de adultos.

<sup>6</sup> El proyecto inmobiliario Puerto Santa Ana fue iniciativa del GAD Municipal de Guayaquil, (Ordenanza del 13 de julio de 2006 para la Etapa 1 A y el Reglamento Interno para esta zona de 31 de mayo de 2007). Mientras el macroproyecto de PRONOBIS, Ciudad del Río, fue adquirido por subasta pública el 19 mayo de 2008 por 11, 7 millones de dólares. Colindan el primero con el segundo, ya que se localizan entre la planicie del cerro Santa Ana y la ribera del estuario del Guayas.

Existe un gran submercado de rentas convenientes para estancias cortas: es posible alquilar un departamento por precios que va desde \$ 52 hasta \$ 290 por noche para 3 personas, en una ubicación privilegiada y en departamentos o habitaciones de lujo donde también se puede disfrutar de las instalaciones del lugar. Al utilizar la aplicación, el turista puede conocer al dueño del lugar, acordar la forma de pago, considerar si hay posibilidad de reembolso y conocer la experiencia que han tenido otros viajeros que se han alojado en aquel lugar. Esta modalidad permite al turista gozar de un hospedaje de calidad y a módicos precios. La aplicación cobra la comisión de servicio y también el anfitrión cobra la comisión por limpieza.

La modernidad y lujo de Puerto Santa Ana contrasta significativamente con las

condiciones de las viviendas y de vida de los habitantes del cerro Santa Ana, sector conocido como el Pesebre. Aunque las casas que bordean las escalinatas del cerro conforman el corredor turístico y reciben visitas a diario de extranjeros y turistas nacionales de otras provincias, si se adentra más allá se encuentran casas en precarias condiciones, fallas y carencias de servicios básicos e inseguridad en las calles.

Como se puede observar en el cuadro, no hay ni un solo m<sup>2</sup> de suelo urbano disponible ni en venta y se aprecia que el precio del m<sup>2</sup> de construcción varía según su uso: para vivienda oscila entre \$ 1900 y \$ 2000, mientras para oficinas existen valores de entre \$ 2100 y \$ 3000, lo que, probablemente convierte al sector en el más caro de la ciudad y del área metropolitana.

SECTOR	UBICACIÓN	INMUEBLE	AVALÚO CATASTRAL		PRECIO DE MERCADO	
			m <sup>2</sup> del suelo urbano	m <sup>2</sup> de construcción	m <sup>2</sup> de suelo urbano	m <sup>2</sup> de construcción
Otros sectores del Norte	Sector: Ciudad del Sol y Nueva Kennedy	Oficinas	108-240	420-850	500-1000	500-2000
		Departamento	108-240	420-850	500-100	500-2000
	Alborada	Casas de dos pisos	84-260	110-220	380-480	235-285

**Tabla 5:** Precios referenciales del suelo urbano y de construcción en el sector norte de la ciudad

Fuente: Universo, Expreso, GAD Samborondón, Trovit

A lo largo de la Avda. Francisco de Orellana, a finales del siglo pasado y principio de este, se consolidó un gran centro de negocios. Según la página web del proyecto Ciudad del Sol, edificado por la empresa Pronobis, consiste en un moderno parque inmobiliario compuesto por cuatro hoteles de 5 estrellas, el Centro Comercial Mall del Sol, el Executive Center, Plaza del Sol,

Omni Hospital, entre otras estructuras que albergan oficinas, departamentos y locales comerciales y de servicios. Antes de que se concretara el proyecto, este sector era residencial. Actualmente, convergen en Ciudad del Sol alrededor de 1 500 000 personas al mes incluyendo visitantes locales, turistas nacionales y extranjeros

SECTOR	UBICACIÓN	INMUEBLE	AVALÚO CATASTRAL		PRECIO DE MERCADO	
			m <sup>2</sup> del suelo urbano	m <sup>2</sup> de construcción	m <sup>2</sup> de suelo urbano	m <sup>2</sup> de construcción
Sector Suroeste	Calles: Portete, Venezuela, Maracaibo	Casas de 2 pisos	60-152	100-360	641-545	343-450
Sur	Cdla. Los Almendros	Casas de 2 pisos	96-180	110-260	N/REF	502 (Incluido terreno construcción)
	Cdla. La Saibas	Casas de 2 pisos	96-180	110-260	250-295	174-371
		Casas de 2 pisos	24-78	80-180	115-204	

**Tabla 6:** Precios referenciales del suelo urbano y de construcción en los sectores sur y sur oeste de la ciudad

**Fuente:** Universo, Expreso, GAD Samborondón, Trovit

En estas áreas de la ciudad de Guayaquil se encuentran las parroquias urbanas más pobladas, entre las que se destacan Ximena, Febres Cordero y Ayacucho, juntas albergan a alrededor de 1 500 000 de habitantes. Durante la segunda mitad del siglo XX fueron las áreas de refugio, sitios hacia donde se direccionó el crecimiento de la ciudad; muchas de estas zonas estas

correspondían a manglares que fueron rellenados con basura y cascajo a partir de los años 60.

Debido a la ausencia total de titularización de la tierra en estos sectores, el populismo del partido político Concentración de Fuerzas Populares (CFP), liderado por el exalcalde Assad Bucaram, ideó en la Asamblea Constituyente de 1967 los denominados

*decretos legislativos de donaciones de tierra* para las áreas suburbanas de Guayaquil. Se trató de un proceso fallido por el uso clientelar dado por los diferentes líderes políticos que ocuparon la alcaldía. Solo a partir de 1994 se inició un proceso técnico legal para impulsar el proceso de titularización de la tierra, política que hasta el momento ya ha llegado a otorgar 200 000 títulos de propiedad (Nebot, 2017) particular que ha dado lugar, entre otras consecuencias, al incremento de las rentas del GAD Municipal. Lamentablemente estas áreas urbanas consolidadas de la urbe están afectadas largamente por la inseguridad ciudadana, microtráfico de droga, delitos violentos y robos, lo que ha ocasionado que en muchos casos haya descensos de los precios de los bienes inmobiliarios como se puede observar en el cuadro precedente.

Merita resaltarse la revalorización del suelo en algunas vías arteriales que atraviesan de este a oeste a estos sectores, principalmente por los cambios de uso de suelo, han pasado de usos residenciales a comerciales y de servicios, como el caso de la Avda. Portete, donde podría existir un proceso de gentrificación.

### **El caso de Monte Sinaí**

En 2010 el Gobierno Nacional, mediante el decreto 607, prohibió nuevas invasiones en el área cercana al Canal de Trasvase del Acueducto de Santa Elena. En abril de 2013, el Estado inició un cronograma de desalojos en el sector tras detectar que se construyeron nuevas casas desde 2011. En agosto comenzó la entrega de

certificados de georreferenciación para garantizar la legalización de las propiedades de quienes habitaban el lugar desde 2010, por lo cual la Dirección de Terrenos del Cabildo convocó a los habitantes de la cooperativa Monte Sinaí para que conozcan detalles del proceso de legalización en las zonas que le permite la ley 88.

En la zona viven alrededor de 19 000 familias, es decir, aproximadamente 75 000 personas, en algo más de 600 hectáreas, según un censo realizado por la Secretaría de Gestión de Riesgo (SGR). Por la falta de legalización de tierras, la totalidad de las viviendas carecen de agua potable y alcantarillado. Además, los vecinos rellenaron con cascajo las peatonales para que los tanqueros ingresaran hasta sus barrios. En varios puntos también se improvisaron medidores para obtener energía eléctrica de manera clandestina, aunque algunos fueron retirados mediante los operativos de la CNEL. En la cooperativa Trinidad la de Dios, los moradores implementaron cajoneras para depositar los desechos.

### **La distopía urbana e inmobiliaria**

El desorden urbano que se producido en las nuevas y exclusivas áreas residenciales para los estratos medios y altos ha provocado descontentos y quejas por parte de sus "selectos" residentes. Está claro que los inversionistas, –matiza también el arquitecto Héctor Hugo, docente de la Universidad de Guayaquil– se concentraron en satisfacer solo las necesidades de la población sin analizar las afectaciones. En un artículo del Diario El Expreso del 17 de septiembre

del 2017, el arquitecto Héctor Hugo declara: “Pensaron en la planificación estratégica comercial, pero no en la urbana, la principal. No pensaron en el caos que la aglomeración de este tipo de infraestructura traería consigo, no pensaron en el tráfico, ni en la saturación de espacios de estacionamiento”.

Con estas declaraciones de los usuarios, que pueden ser de cualquier barrio o zona de la metrópoli, queremos resaltar que la “tierra prometida” o el lugar soñado para muchos habitantes de la AMG, donde han invertido sus ahorros o se han endeudado, se ha convertido por múltiples factores en casi un infierno por la búsqueda de estatus-prestigio social, seguridad, exclusividad o confort, por estar en contacto con la naturaleza. Desgraciadamente, la forma en la que se han concebido los conjuntos residenciales o edificios por parte de los promotores no coincide con las expectativas *a priori* de los posibles o nuevos usuarios quienes piensan en un valor de uso, mientras los otros

lo manejan como un valor de cambio; los primeros como un medio de bienestar y los otros en función del mercado.

La utopía residencial se convierte en una distopía urbana porque el nuevo residente nunca pensó que en el “Edén” se iban a reproducir muchos de los problemas urbanos y de convivencia de Guayaquil, como la congestión vehicular incluso más allá de las horas “pico”, a lo que se suma el bullicio, la contaminación, los robos a viviendas por los ríos, privatización de los espacios públicos para la recreación y la cultura, entre otras molestias. Pero existen otros problemas que afectan la cotidianidad y la convivencia: los cerramientos no impiden las inundaciones, la pérdida del paisaje natural por la obstrucción de sedimentos a los cauces de los ríos o por los malos olores, los problemas de movilidad vehicular y personal entre urbanizaciones y zonas, los efectos del cambio climático, ausencia de parques públicos recreativos.

## Referencias bibliográficas

- Andrade, X. (2007). *Más ciudad y menos ciudadanía: Renovación urbana y aniquilación de espacio público en Guayaquil*. Quito: CAAP.
- Brenner, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad* (243), 38-66.
- Carrión, F. (2014). El regreso a la ciudad construida. En M. D. Millán (Ed.) *Ciudades vivas, imaginaciones sobre el territorio*, pp. 193-222. Posadas: Universidad Nacional de Misiones y CONICET.
- Castells, M. (1999). *La sociedad red. La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ciudad del Sol (2017). *Ciudad del Sol – Guayaquil*. Recuperado de <https://www.pro-nobis.com.ec/index.php/proyectos/realizados/ciudad-del-sol-guayaquil>.
- Comercio (27 de julio de 2016). El ‘Gran Guayaquil’ se expande hacia las zonas periféricas.

- El Telégrafo (25 de julio de 2011). Guayaquil crece hacia La Aurora y Vía Daule.
- El Telégrafo (23 de agosto de 2015). Clase media aumenta a casi el doble en 10 años.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). Encuesta de Estratificación de Nivel Socioeconómico.
- Expreso (5 de septiembre de 2017). Una ciudad dentro de otra.
- Expreso (17 de septiembre de 2017). La sobreoferta colapsa la Puntilla.
- GAD Daule (30 de diciembre de 2015). *Gaceta Oficial*. Recuperado de "Ordenanza que establece el catastro, la valoración de los predios urbanos y rurales, la determinación y recaudación del impuesto predial del cantón Daule para el bienio 2016-2017"[http://www.daule.gob.ec/Portals/0/gaceta2015/GACETA\\_37\\_BIENIO\\_2016\\_2017.pdf](http://www.daule.gob.ec/Portals/0/gaceta2015/GACETA_37_BIENIO_2016_2017.pdf)
- GAD Samborondón (2 de diciembre de 2015). Recuperado de <http://www.samborondon.gob.ec/pdf/Ordenanzas/OrdenanzaPrediosUrbanosBienio2016-2017.pdf>
- Iracheta, A. (s/f). *Los retos del desarrollo urbano sustentable en América Latina*. Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de <http://www.fes-transformacion.org/temas/vozes-de-expertos-sobre-sustentabilidad-y-justicia-social/entrevista-alfonso-iracheta/>
- Lima, A. (17 de agosto de 2017). La sobreoferta colapsa La Puntilla. *Expreso*, p. 12.
- Macías Rendón, W. M. (s.f.). Estudio de precios y rentabilidad de la vivienda en el Guayaquil Metropolitan. *Revista Retos*, 147-162.
- Nebot, J. (25 de julio de 2017). Discurso de Sesión Solemne. Guayaquil.
- Rojas, M., Villavicencio Gaitán, L., Becker, A. y Chang, L. (1989). *El mercado del suelo urbano y barrios populares en Guayaquil*. Guayaquil: Corporación de Estudios Regionales.
- Sánchez, B. (2015). *Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil*. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/56206.pdf>
- Sassen, S. (1991). *La ciudad global*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Topalov, C. (1977). *La urbanización capitalista, algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- Vitale, P. (2017). *El acceso a la ciudad. Entre el mercado y la producción social*. Buenos Aires: Edición Digital de Nueva Sociedad.

## ANEXOS

### Anexos 1



INVERSIÓN ESTATAL- GAD MUNICIPAL DE GUAYAQUIL- MALECÓN DEL ESTERO SALADO

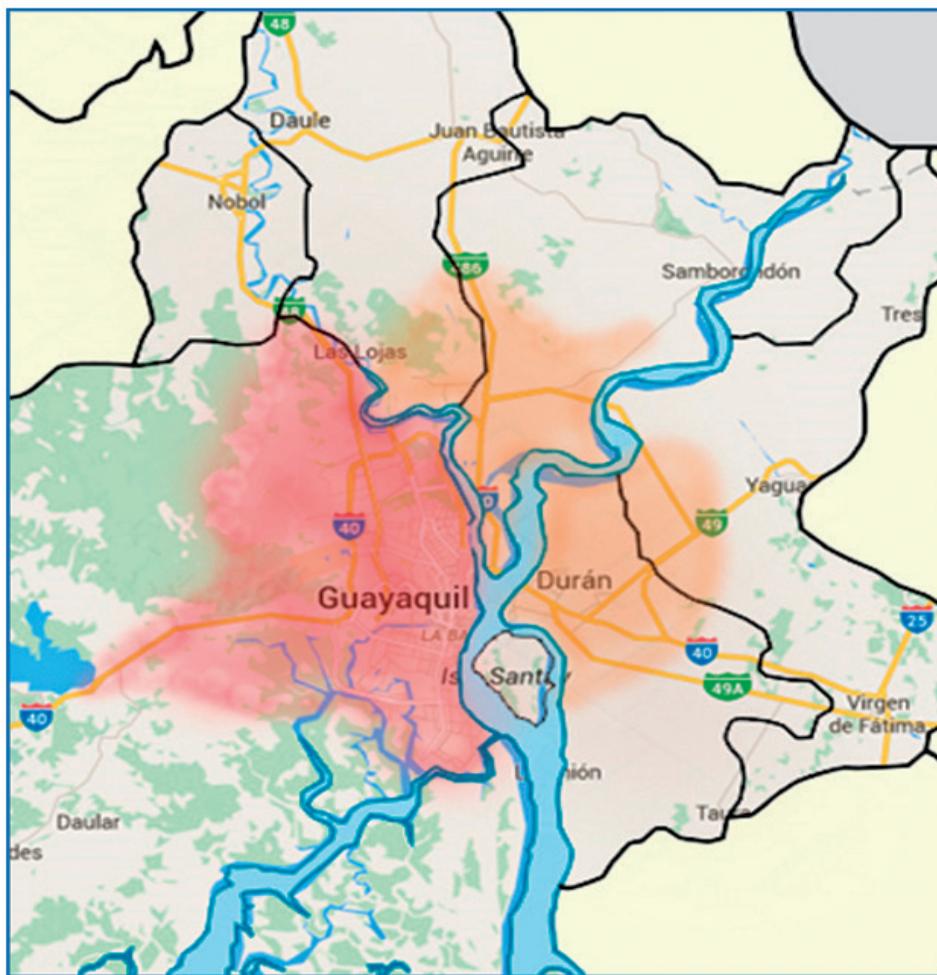
Fuente: Empresa Pública Municipal de Turismo, Promoción Cívica y Relaciones Internacionales de Guayaquil



INVERSIÓN PRIVADA: CIUDAD DEL RÍO- CENTRO HISTÓRICO Y CERRO SANTA ANA

Fuente: Diario El Comercio

## Anexos 2



ÁREA METROPOLITANA DE GUAYAQUIL CON SUS CONURBACIONES

Fuente: Plano base Google Maps, 2015/Plano de División Cantonal (SageoVillacrés, 2009)

### Anexos 3

SECTOR	INMUEBLE	DESCRIPCIÓN	UBICACIÓN	PRECIO	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup> DE CONSTRUCCIÓN	COSTO DE m <sup>2</sup>	
VÍA SAMBORONDÓN	VÍA SAMBORONDÓN - LA PUNTILLA	Casa	Casa con 2 habitaciones, 2.5 baños, 1 garaje, de 1 planta	Km 2.5 vía Samborondón	238.000,00	319	170	746 m <sup>2</sup> de propiedad
		Casa	Casa de varios dormitorios	Ubicación: Plaza Lagos, Samborondón	375.000,00	821		456,56
		Casa	Casa de 2 plantas 6 habitaciones 6 baños, 2 plantas	Samborondón La Puntilla	700.000,00	1017	840	833,33
		Departamento	3 habitaciones, 2 garajes, 4.5 baños	Km 2 1/2 vía Samborondón sector el tornero Condominio Balearia	175.000,00	119	119	9210
		Apartamento	Condominio Tripoli, calentamiento de agua por medio de energía solar, cada departamento con 2 estacionamientos, 3 habitaciones, crédito directo	Km 6 Vía Samborondón- Isla Mocolí- Urbanización Dubai	240.000,00	206	0	1600
		Terreno	Isla Mocolí, cerca del carretero, compactado, cerramiento	Isla Mocolí	800.000,00	2.000	0	400
		Terreno	Terreno de 1 hectárea en la vía a Samborondón, ingresando por Barranca, la cual conecta con Ciudad Celeste y con el lugar donde será el nuevo Country Club, zona en crecimiento, se encuentra a 2 km del Colegio Monte Tabor y de la Universidad Ecotec	Vía Samborondón, ingresando por Barranca	500.000,00	10.000	0	50
	Lote Comercial	Villa Club Urbanización Magana	Km 12 Avda. León Febres Cordero, Cantón Daule	1.168.394,00	4.233,30	0	276	
	Local Comercial	Se encuentra ubicado en el km 19 de la Avda. León Febres-Cordero entre Pascuales y La Aurora, una zona de alta rotación y crecimiento constante, 1 baño	Km 19 de la Avda. León Febres-Cordero entre Pascuales y La Aurora	145.800,00	81	81	1800	

SECTOR LA AURORA	Terreno	Terreno vía Samborondón la Aurora de 12000	Vía Samborondón la Aurora	1.200.000,00	1200	0	1000
	Casa	Casa de 2 plantas 4 habitaciones 3 baños	La Aurora Urb. Villa del Rey	65.000,00	93	81	698
	Casa	Casa de 1 planta de 3 dormitorios, 2.5 baños, 2 garajes	Km 17 vía Samborondón - La Aurora	86.500,00	152	60	569,07
	Casa	Casa de 1 planta 2 baños, 2 dormitorios	Urbanización la Joya km 14 Avda. León Febres Cordero	75.652,00	58,99		1282
VÍA SALITRE POR LA T DE LA AURORA	Casa	Casa de 2 plantas, 3 dormitorios, 2.5 baños, BBQ, piso flotante	Urbanización VOLARE km 1,4 Vía Samborondón - La Aurora	129.600,00	162	128	800
	Casa	Casa de 2 plantas, 3 dormitorios, closet	Urbanización Gran Vittoria km 14, Vía a Samborondón, Salitre	67.800,00	85,2	96,4	795
	Casa	Tiene 3 dormitorios, 2 baños, dos plantas	Km 111/2 vía León Febres Cordero (Salitre)	62.567,00	121	70	517
	Terreno	Terreno ubicado cerca de Disensa y la Urb. La Arboletta, una zona de gran plusvalía y de gran crecimiento poblacional, que queda a pocos minutos de las vías de acceso para Samborondón, Salitre, y Guayaquil	En el km 15.5 de la vía Aurora -Salitre (la T de Daule)	771.000,00	25700	0	30
	Terreno	El terreno es de muy alta plusvalía, con rápido crecimiento del valor de la tierra. Se encuentra en una zona cerca del Colegio Delta, Universidad Ecotec y Colegio Monte Tabor	En el km 15.5 vía Samborondón.	5.944.000,00	148.600	0	40

PRECIOS DEL SUELO URBANO Y DE LAS VIVIENDAS EN EL GUAYAQUIL METROPOLITANO (LA PUNTILLA-SAMBORONDÓN; LA AURORA Y LA T DE SALITRE)

Fuente: Universo, Expreso y Trovit

SECTOR	INMUEBLE	DESCRIPCIÓN	UBICACIÓN	PRECIO	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup> DE CONSTRUCCIÓN	COSTO DE m <sup>2</sup>	
NORTE	SECTOR MALL DEL SOL	Casa	El predio es de dos plantas y de tres dormitorios, En planta baja, cuenta con el área social, hall/porche, sala, comedor amplios al igual que la cocina con mesones de marmettone y anaqueles de madera, cuarto de servicio con baño completo, lavandería, patio de tendido y patio social y área BBQ.	Cdla. Altamira cerca de Mall del Sol	135.000,00	170	167	0
		Departamento	Lindo departamento en edificio inteligente en Ciudad del Sol 3er piso 2 dormitorios, 2.5 baños, sala comedor cocina, parqueo, bodega área útil 86 m2 más parqueo y bodega.	Ciudad del Sol	182.108,00	86	86	2118
		Departamento	Se vende muy linda suite amoblada, características: cocina americana, sala-comedor, 1 dormitorio, 1 parqueo, superficie: 47m2, valor venta: \$ 125.000	Ciudad del Sol. Edificio Torres del Sol 1	125.000,00	47	47	2660
		Departamento	2 habitaciones incluye garaje, dos baños	Ágora XXI	242.228,00	86	86	2816
		Oficina	Ágora XXI contará con 4 edificios de 11 pisos y una plaza peatonal con locales comerciales única que unirá la calle del OmniHospital a la del Mall del Sol, siendo el único proyecto con esta vía de comunicación entre avenidas, lo que además de brindará mayor accesibilidad, comunicará a las Torres con el Hospital, haciendo de Ágora un proyecto con lo mejor e indispensable a la mano	Ágora XXI	156.188,00	63,74	63,75	2450
		Casa	2.5 baños, 3 habitaciones y 2 garajes	Cdla. Alborada	80.000,00	160	140	500

OTROS SECTORES DEL NORTE	Casa	Está construida en hormigón armado, pisos de mármol, amplias ventanas con marcos en aluminio y vidrios de color bronce, techos de hormigón con recubrimiento de teja de arcilla, todo el cerramiento en bloque enlucido y pintura esmalte, toda la casa cuenta con aire acondicionado en todas sus áreas interiores habitaciones	Atarazana Ubicación: Calle Pedro Menéndez Gilbert, Urb. Río Guayas Club, Calle Primera y Avda. Río Guayas	260.000,00	354	322	
	Oficina	Torre B - oficina 206 segundo piso	Al pie de la Autopista Narcisca de Jesús también conocida como Avda. Terminal Terrestre Pascuales, junto al distribuidor de tráfico del Terminal Terrestre	65.529,00	28,65	28,65	2287,22
	Edificio	El edificio está ubicado en la ciudadela Adace, Calle B No. 206 y sexta, a tres cuadras del Mall del Sol, y a dos cuadras del Aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Guayaquil, en uno de los mejores sectores comerciales de la ciudad	Cdla Adace	1.600.000,00	1250	1581	128

PRECIOS DEL SUELO URBANO Y DE LAS VIVIENDAS EN EL GUAYAQUIL  
METROPOLITANO SECTOR NORTE DE LA CIUDAD DE GUAYAQUIL

Fuente: Universo, Expreso y Trovit

SECTOR	INMUEBLE	DESCRIPCIÓN	UBICACIÓN	PRECIO	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup> DE CONSTRUCCIÓN	COSTO DE m <sup>2</sup>	
PUERTO SANTA ANA	PUERTO SANTA ANA	Suit	Encantadora suite con vista directa al Río Guayas, de 1 dormitorio, 1 baño, full amoblada, juego de sala, juego de comedor, juego de dormitorio, ubicada en el segundo piso de River Front en Puerto Santa Ana de la Ciudad de Guayaquil	Puerto Santa Ana, Edificio River Front	113.000,00	57	57	1983
		Oficina	Características de la oficina: Oficina con vista al río, se entrega con: • Aire acondicionado • Sistema contra incendios, • Alarmas, cortinas, 1 baño interno 10 medios baños, 10 garajes	Edificio Point	2.295.600,00	766	766	2996,87
		Oficina	1 baño, 1 garaje	Edificio Point	12.000,00	57	57	2105,27
		Departamento	2 cuartos, 2 baños, parqueo de 15 m <sup>2</sup> .	Puerto Santa Ana, Edificio Bellini 3	160.000,00	82	82	1951
		Departamento	2 dormitorios, 2 baños, cortinas automatizadas.	Puerto Santa Ana, Edificio Bellini 1	190.000,00	100	88	1900
		Departamento	3 dormitorios, 3 baños, sala cocina, (15 m <sup>2</sup> de parqueo incluido).	Puerto Santa Ana, Edificio Bellini 3	270.000,00	135	120	2000
CERRO DEL CARMEN	Casa	3 baños, 5 cuartos; 20 años de antigüedad.	Cerro del Carmen	95.000,00	600	600	158	

PRECIOS DEL SUELO URBANO Y DE LAS VIVIENDAS EN EL GUAYAQUIL  
METROPOLITANO CENTRO HISTÓRICO Y COMERCIAL DE LA CIUDAD DE GUAYAQUIL

Fuente: Universo, Expreso y Trovit

SECTOR	INMUEBLE	DESCRIPCIÓN	UBICACIÓN	PRECIO	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup> DE CONSTRUCCIÓN	COSTO DE m <sup>2</sup>	
PUERTO AZUL	PUERTO AZUL	Terreno	Avenida Principal	Puerto Azul Vía a la Costa	330.000,00	770	770	428,57
		Departamento	3 habitaciones, 2 garajes, 4 baños en el cuarto piso	Puerto Azul Vía a la Costa	145.000,00	159	159	911
		Casa	2 Plantas 5 dormitorios, 6 baños, cuarto y baño de empleada, piscina, cascada artificial, pérgola, área social	Puerto Azul Vía a la Costa	1.800.000,00	2568	1400	701
VÍA A LA COSTA	VÍA A LA COSTA	Casa	4 baños, 3 dormitorios, cuarto de empleada	Urbanización Casa Club	165.000,00	180	130	916
		Casa	5 baños, 3 dormitorios, cerca eléctrica, piscina	Urbanización Laguna Club	460.000,00	444	356	1036
		Departamento	3 habitaciones, 2 garajes, 2,5 baños	Urbanización Villas del Bosque - Vía la Costa	13.500,00	130	130	1038
		Casa	4 dormitorios, cuarto de empleada, casa de huésped, 2 sala, cancha fútbol y de vóley	Vía a la Costa, km 16	650.000,00	8500	800	812,5

PRECIOS DEL SUELO URBANO Y DE LAS VIVIENDAS EN EL GUAYAQUIL METROPOLITANO

SECTOR NOROESTE DE GUAYAQUIL

Fuente: Universo, Expreso y Trovit

	SECTOR	INMUEBLE	DESCRIPCIÓN	UBICACIÓN	PRECIO	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup> DE CONSTRUCCIÓN	COSTO DE m <sup>2</sup>
NORTE - ALBORADA	Alborada 13ra.	Casa	Villa frente a Riocentro, ideal para negocio o empresa	Etapa 13. Villa 2 dormitorios con local	85.000,00	150	0	650
	Alborada 13ra.	Casa rentera y locales	Casa rentera y locales	Planta baja: 2 locales comerciales, y 2 departamentos en alquiler, de los cuales 1 departamento de 1 dormitorio	150.000,00	342	225	
	Alborada 6ta.	Casa	Frente a CityMall	Esquinera dentro de conjunto cerrado, 120 mts de construcción, 3 habitaciones.	110.000,00	120	120	
	Alborada 4ta.	Apartamento	Sala, comedor, cocina americana, dormitorio, clóset	Etapa 4ta. casa rentera con 3 dormitorios, antes de salir al Comisariato y Gloria Saltos	80.000,00	196	86	0
	Saint Gallen	Departamento	Frente a CityMall	Planta baja, 3 dormitorios, 3 baños, seguridad	90.000,00	104		0
NORTE- BELLAVISTA	Bellavista	Casa	Dos plantas, 4 dormitorios, garaje, terraza	Sencilla en acabado, 20 años	69.500,00	180	120	0
CIUDAD COLÓN	Ciudad Colón	Departamento	Conjunto residencial	2 dormitorios, en conjunto residencial privado	195.000,00	142	130	
	Ciudad Colón	Casa	Remodelada, 4 dormitorios, 4.5 baños, lavandería, estudio	2 plantas, antigüedad 9 años	330.000,00	216		1400
URDESA	Lomas de Urdesa	Departamento	Lomas de Urdesa	4 habitaciones, 1 garaje	155.000,00	229		
	Lomas de Urdesa	Casa	Lomas de Urdesa	4 habitaciones, 2 garaje	255.000,00	479		
	Lomas de Urdesa	Departamento	Lomas de Urdesa	3 habitaciones, planta baja	86.000,00		120	0

NORTE	Mapasingue Este	Casa con terreno	Junto al colegio Augusto Mendoza	Casa con terreno para bodega, tres pisos más una losa	83.500,00	400	350	
	Mucho Lote	Casa	Mucho Lote- segunda etapa. Paraíso del Río	3 dormitorios, garaje	68.900,00	92	78	0
	Orquídeas	Casa	Tres dormitorios, garaje, local, loza.		42.500,00	90	0	0
Urdesa Central		Casa	Por el Santo Domingo de Guzmán	3 dormitorios - cuarto de empleada, bodega, dos plantas, garaje, patio	225.000,00	433		
		Casa	Víctor Emilio Estrada	Avda. Víctor Emilio Estrada con uso comercial, casa parcialmente remodelada, 3 habitaciones, un local, 2 baños, 3 garajes	250.000,00	261	200	
		Casa	Víctor Emilio Estrada	Casa grande esquinera, zona comercial. Una sola planta, 10 hab. Ideal para el funcionamiento de oficinas.	1.000.000,00	800	800	
		Casa + locales	Víctor Emilio Estrada y Jiguas	Casa comercial, cuenta con dos locales arrendados, dos plantas, 2 habitaciones	243.000,00	225	225	

PRECIOS DEL SUELO URBANO Y DE LAS VIVIENDAS EN EL  
GUAYAQUIL METROPOLITANO SECTOR NOROESTE DE GUAYAQUIL

Fuente: Universo, Expreso y Trovit

SECTOR	INMUEBLE	DESCRIPCIÓN	UBICACIÓN	PRECIO	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup> DE CONSTRUCCIÓN	COSTO DE m <sup>2</sup>
SUR	Huancavilca Sur	Casa	Huancavilca Sur- calle ciega	3 dormitorios, 2 plantas 2 baños, cerámica, patio, techado en una peatonal, calle ciega, con parque cercano.	60.000,00		100
	Floresta	Casa	Floresta 1	4 dormitorios, terraza, parqueo.	52.500,00		200
SUROESTE	Portete	Casa y local	Portete principal- Sector comercial	Dos casas mixtas y un local en un área de terreno de consta de dos casas de dos plantas cada una con dos habitaciones la casa principal con un área de construcción de 56,25 y la segunda propiedad consta de 50m2 de construcción, con local comercial con baño propio.	108.000,00	157	106
	Portete	Casa rentera	Portete y Lizardo García	Casa rentera 4 departamentos y 1 suite	160.000,00	180	
	Venezuela	Casa rentera	Calle Cuenca	Casa con 2 departamentos, construcción mixta, ideal para negocio sector comercial	65.000,00	123	210
	Venezuela	Edificio 3 plantas	Zona comercial de la conocida calle Venezuela principal a tres cuadras del estadio de Emelec	Vendo de edificio de tres plantas. 130 m2 de terreno y 600 m2	250.000,00	130	
	Venezuela	Casa rentera	Letamendi y la 24ta.	Casa rentera de dos pisos. 3 departamentos y una suite	98.000,00	149	
Maracaibo	Casa	Maracaibo y 6 de Marzo	Casa de 2 plantas, 2 habitaciones, lavandería, cajonera de hormigón para almacenamiento de agua	48.000,00	150	150	

PRECIOS DEL SUELO URBANO Y DE LAS VIVIENDAS EN EL GUAYAQUIL  
METROPOLITANO SECTOR SUR DE GUAYAQUIL

Fuente: Universo, Expreso y Trovit

SECTOR	INMUEBLE	DESCRIPCIÓN	UBICACIÓN	PRECIO	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup> DE CONSTRUCCIÓN	COSTO DE m <sup>2</sup>
DURÁN COMERCIAL	Durán	Casa	Durán. Avda. Samuel Cisneros y Calle Amazonas	Casa esquinera 3 pisos. Ideal para negocio (comisariato, asadero, restaurante, etc.) garaje, 5 cuartos, 3 baños.	150.000,00	210	
	Durán Avda. Principal	Casa	Avda. Nicolás Lapentti, cerca del puente, ubicado frente al Banco de Pichincha a 50 mts de la Petrocomercial en la Avda. Principal	2 plantas, en cada planta hay local comercial, oficina, garaje 1 departamento en la segunda planta, 4 habitaciones	235.000,00	200	
DURÁN CENTRO	Casa rentera en Durán	Casa y locales		Tiene un área de 315 m	260.000,00	600	0
	Casa en Durán	Casa con dos plantas	Avda. Principal, esquinera	2 losas, garajes, jardín	130.000,00	210	0
DURÁN VIEJO	Casa en Durán	Casa rentera y terraza para eventos	Sector Maldonado (cerca del río), calle vehicular	Casa rentera 3 plantas, planta baja, 4 departamentos, con terraza para alquiler de eventos.	100.000,00	546,00	280
	Casa en Durán	Casa rentera	Calle Medardo Ángel Silva y Panamá frente a la empresa Fleischman	Casa rentera, 6 departamentos cada una con 2 dormitorios, 1 local comercial	100.000,00	220	0
DURÁN URBANIZACIONES	Durán City	Casa	Urb. Durán City etapa Amaranito a 15 minutos de Guayaquil y a 5 min del centro de Durán	Casa de una planta con, 2 baños completos, 3 dormitorios, patio, área de jardín exterior, estacionamiento	43.000,00	87	58
	Brisas de Santay	Casa	Km 5 vía Durán Tambo	4 dormitorios, patio, garaje, acabados de primera calidad	155.000,00	600	200
	Durán El Recreo	Casa peatonal	Durán - Cdla. El Recreo 4ta etapa, Norte de Durán, Durán	Tres pisos a 7 min Paseo Shopping de Durán y Terminal Terrestre, 4 habitaciones, 2 baños	69.000,00	220	72

PRECIOS DEL SUELO URBANO Y DE LAS VIVIENDAS EN LA CONURBACIÓN DE LA CIUDAD DE DURÁN EN EL AMG

Fuente: Universo, Expreso y Trovit

## Anexos 4



LA SEGREGACIÓN SOCIO-RESIDENCIAL EN CIUDAD DEL RÍO Y EL CERRO SANTA ANA  
Fuente: Plusvalía





MAPASINGUE ESTE OBSERVADO DESDE LA CIUDADELA CERRADA CEIBOS NORTE  
Fuente: Autores

### Anexos 5



VÍAS DE EXPANSIÓN DEL PUERTO PRINCIPAL  
Fuente: Diario Expreso (18 de julio de 2017)

# Gobernanza en la política de vivienda de interés social para mitigar la segregación residencial en Bogotá 2012 - 2015

---

**Vivian Andrea Cantor Ávila** |

Investigadora de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Bogotá

[vivian.cantor977@esap.gov.co](mailto:vivian.cantor977@esap.gov.co)

## Resumen

La política de hábitat relacionada con la vivienda social en Bogotá durante el periodo 2012- 2015 se vinculó con la iniciativa de la Administración Distrital de enfrentar la segregación en la ciudad; sin embargo, pese a los grandes cambios que experimentó la gestión de la política, no se lograron cumplir las expectativas trazadas por el gobierno distrital. A partir del análisis del modelo de gobernanza que se desarrolla en la política, se observa la intervención de los diferentes actores públicos (orden nacional y subnacional) y privados (ciudadanía, beneficiarios, constructoras, sector financiero) en el proceso de dirección de las políticas de vivienda social que contribuye a la configuración de un orden urbano segregado.

### Palabras claves:

Gobernanza, política de vivienda social, segregación.

## Introducción

Los cambios económicos, políticos y sociales experimentados por las sociedades latinoamericanas durante los últimos años han permitido la aparición de modelos de gobernanza en la gestión pública. Esta gobernanza incorporó en las políticas públicas el imperativo de coordinación y gestión de múltiples actores para su desarrollo. Ciertamente, las políticas urbanas requieren la intervención de diversos actores públicos y privados cuya interacción determina nuevos modelos de gestión y orientación de las políticas.

En el caso de la ciudad de Bogotá es posible identificar la emergencia de un modelo de gobernanza urbana en la política de vivienda de interés social, con un impacto significativo en uno de los objetivos de la política dirigido a mitigar la segregación residencial. El propósito de esta ponencia es analizar el modelo de gobernanza urbana que se configuró en la política de vivienda de interés social en Bogotá durante los años 2012-2015 y estudiar el desarrollo particular que la política experimentó a partir de las relaciones e interacciones que surgieron durante su ejecución.

En cumplimiento del objetivo, en un primer momento se explicará la operación de la política de vivienda de interés social en Colombia y en Bogotá durante el periodo estudiado; posteriormente se realizará una aproximación al modelo de gobernanza urbana presente en la política a través del análisis de los actores intervinientes y sus interacciones, finalmente se presentarán conclusiones.

### La política de vivienda de interés social

Las Políticas de Vivienda de Interés Social (en adelante PVIS) constituyen un conjunto complejo de intervenciones sobre los diferentes elementos que forman parte integrante del proceso de producción, intercambio, distribución y consumo de la vivienda social (Pradilla, 1983). En Colombia la PVIS está en cabeza de distintos niveles de gobierno, aunque históricamente ha estado a cargo del nivel nacional quien ha definido las estrategias de intervención del problema público, también desde el nivel territorial (municipal y distrital) surgen iniciativas para atender la problemática de la vivienda social. De manera que la atención de la vivienda social está mediada por la interacción de los diferentes niveles de gobierno y sus competencias diferenciadas.

Desde el orden nacional, en los años noventa en la PVIS se adoptó el sistema de subsidios a la demanda, sistema que sustituyó al antiguo esquema en el cual el Estado era el constructor directo de las viviendas, proveedor de créditos y de subsidios (Chiappe, 1999). Actualmente la política se basa en el otorgamiento de un Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) dado por el gobierno Nacional o las Cajas de Compensación Familiar a los beneficiarios, quienes deben adicionar un porcentaje de ahorro familiar y un crédito con el sector privado para completar el valor de la vivienda.

La política nacional contempla diversas modalidades para la aplicación del recurso del SFV, por ejemplo: la construcción o adquisición de vivienda; la adquisición de lotes (urbanizable y urbanizado), la

construcción de unidad básica y vivienda progresiva, el mejoramiento de vivienda y entorno, vivienda usada y la legalización de títulos, no obstante, con el paso del tiempo el Gobierno se concentró solamente en la modalidad de adquisición de vivienda nueva, cuyo principal agente es el sector privado quien construye y financia (crédito hipotecario) las viviendas.

Como resultado, la política generó que los sectores poblacionales en condición de pobreza no pudieran acceder a la vivienda social, ya que la política dependía en gran medida del sector privado quien era el encargado de la construcción de la vivienda social y del otorgamiento de créditos hipotecarios, así mismo, la oferta vivienda social por parte del sector privado no respondió adecuadamente, por ello, durante la primera década del siglo XXI en Bogotá la oferta de vivienda social siempre fue inferior respecto a la producción de vivienda no social, pese al déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en la ciudad. Ante ese escenario de estancamiento, en 2010 el Gobierno Nacional decidió crear el Programa de viviendas gratuitas, el cual tiene como objetivo brindar viviendas cien por ciento subsidiadas en especie; está dirigido a hogares en extrema pobreza que no pueden acceder a una; prioriza a la población desplazada, miembros de la red unidos y población en riesgo por desastres naturales (Senado de la República, 2012). El programa de vivienda gratuita es complementario con el modelo de SFV, que continúa vigente y es el principal mecanismo de acceso a la vivienda social.

A nivel territorial, la provisión de la vivienda social fue coherente y complementaria

al modelo de subsidio a la demanda. En el caso de Bogotá, la política también dio especial atención a la adquisición de vivienda nueva a través de la gestión de suelo disponible para la constitución de proyectos. Así, desde el año 2001 hasta 2011, la gestión del PVIS en la ciudad se centró en la actividad de la entidad pública Metrovivienda, se realizaba mediante la adquisición, habilitación urbanística (englobe, diseño urbano, trámite de licencias y permisos, construcción de sistema vial, redes servicios públicos y dotación de espacio público) y comercialización de manzanas para su posterior oferta pública a los oferentes privados interesados en construir Vivienda de Interés Social VIS o Vivienda de Interés Prioritario VIP<sup>1</sup> quienes la venderían a los diferentes beneficiarios (Metrovivienda, 2006). Durante ese periodo se realizaron acciones de habilitación de suelo en áreas de expansión urbana en los bordes sur orientales y sur occidentales de la ciudad, localizaciones en las cuales se encuentran los espacios residenciales más segregados.

Durante el año 2012 se produce una ruptura en el modo de gestión del Distrito ya que se reconoce por primera vez que la política de vivienda social es una política clave

para combatir la segregación. La nueva política, a propósito de la propuesta de modelo de ciudad compacta<sup>2</sup>, intentó localizar la vivienda social en centralidades, en vez de ubicarla en las zonas tradicionalmente segregadas, además de buscar mejorar el acceso de las áreas segregadas a equipamientos. La producción y localización de vivienda en la Administración del alcalde Gustavo Petro sufre cambios significativos que la diferencian con las Administraciones anteriores por lo menos en tres aspectos: i) aumento de las entidades involucradas en la gestión, ii) cambio en la intención de localización de los proyectos, e iii) incremento de estrategias de intervención a través del uso de más instrumentos de ordenamiento territorial y gestión (Subsidio Distrital de Vivienda en especie).

La Alcaldía de Gustavo Petro durante los años 2012 – 2015 se propuso como uno de sus objetivos en el Plan de Desarrollo Distrital ubicar las viviendas sociales en suelo ya consolidado y no solamente en expansión o desarrollo (Secretaría Distrital del Hábitat, 2016). Con ello se buscaba mejorar la localización de la vivienda social a través de la diseminación de proyectos en el Centro Ampliado de la ciudad, la ejecución de planes parciales o mediante el cumplimiento

---

<sup>1</sup> Cada Plan Nacional de Desarrollo (PND) establece el tipo y precio máximo de las viviendas sociales, en concordancia el PND 2006-2010 (Artículo 83 de la Ley 1151 de 2007) que establece en su artículo 83 la definición de Vivienda de Interés Social. De conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, el valor máximo de una vivienda de este tipo será de 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para efectos de la focalización de los subsidios del Estado, se establecerá un tipo de vivienda denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

<sup>2</sup> El modelo de ciudad compacta promueve la recuperación y renovación de las áreas subutilizadas en el interior del espacio urbano, propende la cualificación de los centros urbanos existentes, generar suelo para vivienda en áreas obsoletas consolidándolo con mayores densidades y variedades de uso (Rincón, 2006). Puede definirse por oposición al modelo de ciudad dispersa en el que existen bajas densidades y un crecimiento urbano hacia los márgenes de la ciudad.

de los porcentajes obligatorios de VIP en los lugares de construcción de no VIS, propiciar la mezcla de usos, reducir el tamaño de área de los proyectos (con el fin de evitar grandes concentraciones de VIP) y diversificar los constructores (Secretaría Distrital del Hábitat, 2015). Esta iniciativa significó la puesta en marcha de diferentes modalidades de gestión de los proyectos, así como el involucramiento de más entidades distritales del sector hábitat.

Las estrategias implementadas por el Distrito se tradujeron en los siguientes resultados con corte a diciembre de 2015. Durante los cuatro años de administración se gestionaron 32 184 VIP, de las cuales 360 VIP fueron entregadas, 2233 VIP se encontraban en proceso de escrituración y entrega, 11 579 VIP estaban en construcción, 273 VIP en obras de urbanismo, 6.116 VIP en trámite de licenciamiento, y 11 623 VIP en estudios y diseños, como se muestra en la siguiente tabla:

ESTADO	VIP	VIS	TOTAL
Entregados	360	0	360
En escrituración y entrega	2.233	0	2.233
En construcción	11.579	12.071	23.650
En obras de urbanismo	273	742	1.015
En trámite de licenciamiento	6.116	2428	8.544
En estudios y diseños	11.623	2.354	13.977
<b>TOTAL</b>	<b>32.184</b>	<b>17.595</b>	<b>49.779</b>

**Tabla 1:** Estado de los Proyectos de VIP y VIS gestionados por el sector Hábitat 2012-2015  
**Fuente:** Secretaría Distrital de Hábitat 2016

Estas viviendas se hicieron posible mediante diferentes esquemas de gestión: proyectos desarrollados por el gobierno distrital en articulación con el gobierno nacional a través de los Programas de Vivienda Gratuita y Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA); proyectos gestionados por el sector Hábitat con constructores privados a través del esquema de proyectos asociativos, y proyectos gestionados por las entidades operadoras del sector con constructores privados a través de convenios interadministrativos (Secretaría Distrital del Hábitat, 2016).

Durante el periodo estudiado 2012-2015 existió la intención de relocalizar la oferta de vivienda gestionada por la Administración en centralidades, pero estos esfuerzos no lograron materializarse en el número de viviendas planeadas: muchos proyectos se quedaron en etapa de estudios y diseños, entre otras cosas, debido a la oposición emanada por propietarios vecinos a los proyectos quienes argumentaban que se les presionaba para que bajan el precio de sus inmuebles. Las unidades residenciales en estado de construcción y entrega (26 200 en total) se localizaron principalmente en las localidades de Bosa, Usme, San Cristóbal y Ciudad Bolívar, de modo que el objetivo de la administración, localizar las viviendas en centralidades, no logró concretarse, pues las viviendas en estado de entrega se ubicaron en las localidades más segregadas en términos de ingresos, acceso a equipamiento y movilidad (Secretaría Distrital de Planeación y Universidad Nacional, 2013)

### **Gobernanza y producción del orden urbano segregado**

El concepto de gobernanza se caracteriza por ser polisémico, además de tener un cierto grado de vaguedad y ser utilizado con diversas intenciones. A pesar de ello, de modo general, la gobernanza se refiere a un cambio en el modelo de gobierno tradicional hacia un nuevo modelo caracterizado por la intervención pública en escenarios de alta complejidad, negociación y mayor grado de cooperación entre diferentes actores públicos y privados, una mayor confluencia de distintos niveles y áreas de administración en el abordaje de los problemas públicos, además implica nuevos roles para el Estado y la gestión de las políticas públicas (Blanco y Gomá, 2006; Mayntz, 1998; Telleria, 2014; Vásquez, 2014).

Uno de los principales impactos del modelo de gobernanza en las políticas públicas fue el surgimiento de espacios de articulación de los diversos actores para la toma de decisiones en redes de política (*policy network*) involucrados en su proceso de producción y gestión, las redes de política son una metáfora usada para ilustrar la fragmentación del proceso de decisión en diferentes actores, así como la interdependencia entre estos (Le Galès, 2009). La presencia de estas redes se identifica particularmente en las políticas urbanas por su naturaleza relacional y su alta complejidad que requiere la participación de varios actores: públicos, privados y ciudadanos en escenarios de confrontación.

Para analizar el proceso de gobernanza se necesita el reconocimiento de quiénes participan, qué intereses representan, cuáles son sus estrategias, cuáles son los actores con mayor protagonismo y quiénes inciden realmente en las decisiones. En el caso de la Política de Vivienda de Interés Social en Bogotá en el periodo 2012- 2015, se identificaron diversos actores que participan en su desarrollo y ejecución. La identificación de los actores parte del supuesto de que no existe un criterio único para identificarlos y caracterizarlos, depende del propósito del analista. En este trabajo se consideran actores a aquellos agentes que pueden hacer presencia o pertenecer a una instancia de debate, de producción de información sobre el problema de la política o que resultan ser afectados directa o indirectamente, positiva o negativamente por mandatos de la política (Lozano, 2008).

El desarrollo de la Política de Vivienda de Interés Social posibilitó la aparición de fuertes asimetrías de poder de decisión entre los actores y deficiencias en los procesos democráticos, lo que dio lugar a formas de interacción en las que unos actores se subordinan o someten al designio de unos pocos, además de situaciones en las que no todos los afectados por las decisiones de políticas públicas poseían la oportunidad de

participar en la red de decisión o en las que, si acaso participan, cuentan con escasos recursos respecto de quienes ostentan mayor poder (Vásquez, 2014).

Por su parte, los actores no estatales, en especial la ciudadanía o los posibles beneficiarios de los proyectos de viviendas interés social, no gozan de real participación en la política VIS, ya que existe incompatibilidad de los espacios de participación ciudadana vigentes con el procesamiento de los aspectos particulares de las políticas de vivienda de interés social; de igual forma estos actores poseen poca influencia en los espacios existentes (Salazar, 2016), además la escasa construcción de escenarios propios de coordinación y consenso dentro de los programas y proyectos de las políticas de vivienda social ha significado grandes asimetrías entre los actores de la política de vivienda de interés social.

A continuación, se ilustrará la red de actores rastreada durante el periodo 2012-2015, centrada especialmente en dos experiencias: el proyecto de Plaza de la Hoja<sup>3</sup> y la iniciativa de construcción de VIP y VIS entre las calles 82 y 109 y las carreras 11 y 17<sup>4</sup> en Bogotá, estos casos advierten diferentes tensiones y posiciones presentes en la política de vivienda social. Los actores se

---

<sup>3</sup> Plaza de la Hoja es un conjunto habitacional conformado por 452 apartamentos VIP distribuidos en 12 torres, el cual fue gestionado por Metrovivienda y el Gobierno Nacional en el programa de Viviendas gratuitas, construido por ARPRO. El proyecto se localizó en la ciudad consolidada cercano al Centro Administrativo Distrital, vías arteriales de la ciudad como la avenida NQS y el barrio Cundinamarca. Se dirigió a la población víctima del conflicto armado, personas desmovilizadas y víctimas de desastres naturales.

<sup>4</sup> El proyecto buscaba utilizar siete predios públicos de propiedad del Distrito, que funcionan como parqueaderos en los barrios El Lago, el Chicó y Santa Bárbara, para construir viviendas de interés prioritario para víctimas del conflicto armado, además de 356 parqueaderos, jardines y espacios comerciales, se localizaba en la zona de la ciudad con mayor valor del suelo, las diferentes acciones de la ciudadanía impidieron la realización de la iniciativa.

agrupan en actores estatales, actores sociales y actores del sector privado. En la tabla 2 se presentan los actores e intereses que se

movilizan, todos identificados a través de las declaraciones que expresaron en espacios de enunciación.

SECTOR	ACTORES	INTERÉS
	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (nivel nacional)	Materializar parte del proyecto de las 100 000 viviendas gratuitas sin dar mayor importancia a la localización de los proyectos.
<b>Estado</b>	Secretaría del hábitat, Metrovivienda, Caja de Vivienda Popular y la Empresa de Renovación urbana (nivel distrital)	Localizar las viviendas sociales en zonas de redesarrollo, redensificación, promover la mezcla y enfrentar la segregación residencial.
<b>Sociedad</b>	Beneficiarios de los proyectos	Gestionar de manera individual (en pocos casos colectiva) la consecución de una residencia, demandar la solución de problemas de convivencia ciudadana, inseguridad, acceso al transporte público, manejo de basuras, etc.
	Vecinos	Sentirse seguros en los lugares que habitan, evitar la devaluación sus predios, impedir el aumento de la inseguridad y el deterioro de la zona.
	Organizaciones sociales	Exigir el derecho a la vivienda digna principalmente para la población desplazada víctima del conflicto armado.
<b>Privado</b>	Constructoras o promotores de vivienda	Rentabilidad de su actuación.
	Sector financiero	Rentabilidad y seguridad financiera.

Cajas de  
compensación familiar

Administrar los recursos parafiscales correspondientes. Asignar los subsidios a los trabajadores asegurados que cumplan con los requisitos.

**Tabla 2:** Actores involucrados en la política VIS 2012-2015

**Fuente:** Elaboración propia

La red de actores da cuenta de espacios de una alta subordinación a los intereses del sector privado, quienes han determinado la ubicación de la vivienda social, en desmedro de la posibilidad de hacer de esta política un potente instrumento para la mitigación de la segregación residencial. Al ser el principal interés la rentabilidad, el sector privado prefiere construir viviendas para sectores con altos ingresos, y por este mismo motivo, la oferta privada orientada a sectores de menores ingresos responde en forma inadecuada a un esquema de subsidio a la demanda (Ocampo, 1996).

Además del papel del sector privado, la ciudadanía también se presenta como una gran opositora a la mezcla. Por eso, echando mano de los diferentes mecanismos de participación, se ha involucrado tanto en el asunto que ha logrado impedir la ubicación de los proyectos, así inmovilizó la iniciativa de construir vivienda social en las calles 82 y 109 y las carreras 11 y 17, como lo evidencia la columna de la Silla Vacía portal político de la Universidad de los Andes en la que se recopila una serie de comentarios *clasisistas* que se difundieron en las redes sociales sobre el hecho (Morelo, 2014). Posteriormente 15 personas y un Concejal instauraron una acción colectiva en contra de Metrovivienda

y el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) para impedir el avance del proyecto argumentando deterioro patrimonial, acción que fue fallada a su favor.

En el proyecto Plaza de la Hoja, la comunidad también manifestó su inconformidad, pero no logró impedir la realización del proyecto. La administración le informó las características de la iniciativa a los vecinos e intentó sensibilizar a la comunidad sobre la importancia de la construcción de las viviendas, con ello se fueron disipando las tensiones (El Espectador, 2014). Actualmente, como lo señala Castillo (2015), la opinión de los vecinos se ha transformado, muchos ya no creen que la llegada de los nuevos propietarios haya empeorado los problemas de inseguridad, incluso algunos lo catalogan como una bendición: "Problemas no ha habido con ellos; por el contrario, las ventas han mejorado en un 30% desde que llegaron".

Debido a la atomización de las decisiones en los diferentes actores, la relevancia de unos sobre otros, la inexistencia de escenarios de participación capaces de procesar los intereses de las poblaciones objetivo se demuestra la aparición de un modelo de gobernanza urbana empresarial, en la medida en que las decisiones del espacio urbano

son dirigidas por la lógica mercantil. Los actores de la política de vivienda social recrean las interacciones de los actores que intervienen en la producción del espacio urbano en su totalidad y se articulan en la producción de un orden urbano segregacionista.

En este sentido, la ubicación de la vivienda social forma parte de la estructuración interna de la ciudad, definida principalmente por el mercado del suelo, desde donde se valorizan o se desvalorizan los espacios urbanos; en ese gran marco que la política de vivienda social se desarrolla como producto de la intervención de diversos actores que moldean la producción de la vivienda social como parte de un patrón urbano segregado. En esta interacción, la ciudad de Bogotá se estructura en dominios donde se concentran las clases altas por un lado y las clases bajas por otro.

Tampoco se puede olvidar el papel que desempeñan las externalidades de vecindad. Para Abramo (2012) el deseo de cercanía de los semejantes en función de la distinción socio-espacial determina la producción del orden urbano segregador y explica el comportamiento del mercado del suelo, de modo que las personas construyen representaciones sobre el otro y con base en ellas eligen o promueven localizaciones que satisfagan sus expectativas, lo que se traduce en espacios urbanos segmentados y segregados. Este aspecto constituye una de las variables más importantes del patrón de segregación residencial, ya que el espacio urbano se estructura en el contexto de procesos económicos, pero también sobre la base de representaciones y convenciones en las que los actores dan vida a los espacios fragmentados; los actores ciudadanos analizados ilustran claramente esta externalidad de vecindad.

### Reflexiones finales

Se puede evidenciar la emergencia del modelo de gobernanza en las políticas habitacionales de vivienda de interés social en Bogotá durante los años 2012 – 2015. El modelo implica que la dirección de la política recae en actores privados y públicos; en este sentido, el Estado deja de ser el protagonista en la toma de decisiones sobre los aspectos centrales de la política habitacional como la localización de los proyectos y las estrategias de intervención y se convierte en un participante más en el proceso de coordinación de intereses.

Como resultado, existen fuertes asimetrías de poder entre los actores involucrados en la PVIS y la subordinación de unos participantes a otros. El hecho impide el cumplimiento del objetivo de la Administración Distrital de mitigar la segregación residencial a través de la vivienda de interés social, pues tanto el sector privado como algunos sectores ciudadanos prefieren privilegiar el status quo del orden urbano, es decir, una ciudad segregada en aras de salvaguardar sus intereses económicos, antes que permitir localizaciones más ventajosas para los beneficiarios de proyectos de vivienda social.

El modelo de gobernanza de la PVIS fortaleció barreras que impiden la mezcla social y que confinan a las poblaciones más vulnerables a la periferia de la ciudad, esto invita a pensar que las políticas de hábitat pueden ser instrumentos para enfrentar la segregación residencial siempre y cuando, además de contemplar iniciativas que modifiquen las localizaciones de los proyectos y las transformaciones físicas del espacio, también incorporen estrategias para cambiar las representaciones negativas sobre el otro mediante espacios de encuentro fundados en la diferencia y la justicia espacial.

### Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38 (114), 35-69. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- Blanco, I. y Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, (2), 11-27.
- Castillo, V. (9 de diciembre de 2015). La Hoja: crónica de un experimento social. Bogotá: La Silla Vacía. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/victor-52540>
- Chiappe, M. L. (1999). *La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- El Espectador (15 de noviembre de 2014). En Plaza de la Hoja El reto de la mezcla social. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/el-reto-de-mezcla-social-articulo-527814>
- Le Galès, P. (2009). Gobernanza. En L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. Cuervo, J. Jolly, y D. Soto (Edits.). *Diccionario de políticas públicas* (A. Gonzales, J. Jolly, V. Herrán, y D. Soto, Trads., pp. 260-267). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Lozano, A. (2008). *Aspectos sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mayntz, R. (1998). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. (Trad. M. Cerrillo) Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Metrovivienda. (2006). *Metrovivienda Informe de Gestión 2004-2006*. Bogotá: Metrovivienda.
- Morelo, D. (10 de noviembre de 2014). La silla vacía. Recuperado de <http://lasillavacia.com/queridodiario/confi-top-49072>
- Ocampo, J. (1996). *Participación privada en la provisión de servicios sociales: el caso colombiano*. Coyuntura Social.
- Pradilla, E. (1983). *El problema de la vivienda en América Latina*. Quito: Centro de investigaciones CIUDAD.

- Rincón, A. P. (2006). *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo: análisis de los procesos de redensificación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar, S. (2016). Factores que han condicionado la participación ciudadana en la planeación urbana. Estudio de caso de la ciudad de Bogotá en el Plan de Ordenamiento Territorial entre los periodos de 1990-2013. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Sede Ecuador.
- Secretaría Distrital del Hábitat (2015). *Enfoque diferencial en la política de vivienda y hábitat en el Plan de Desarrollo de Bogotá Humano*. Bogotá: Secretaría Distrital del Hábitat.
- Secretaría Distrital del Hábitat (2016). *Informe de Gestión Secretaría Distrital de Hábitat 2015*. Bogotá: Secretaría Distrital de Hábitat.
- Secretaría Distrital de Planeación y Universidad Nacional de Colombia (2013). *Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación Dirección de Estratificación, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias.
- Senado de la República (2012). Ley 1537 de 2012. Bogotá: Congreso de la República.
- Tellería, H. I. (2014). Crisis de la gobernanza urbana y gestión de los comunes. *R/PS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 13 (1), 33-47.
- Vásquez, A. V. (2014). *Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011*. Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/285771/avvc1de1.pdf?sequence=1>

# Modelo de gestión del destino turístico inteligente (DTI) para la ciudad de Cuenca (Ecuador)

---

**Patricio Castro** |

Doctorante en Ciencias Económicas. Universidad de La  
Habana-Consultor Senior, PROYECTUR  
patricastro@yahoo.com

**Mónica Castro** |

Profesora Investigadora, Universidad de Cuenca  
lilicastro99@yahoo.es

## Resumen

El presente trabajo de investigación considera que el funcionamiento del modelo de gestión del Destino Turístico Inteligente (DTI) constituye una oportunidad para posicionar el destino turístico Cuenca a nivel mundial, utilizando técnicas de conectividad e innovación, en beneficio de sus visitantes y de la población local. Para lograrlo, es necesario identificar el mapa de actores públicos y privados que directa o indirectamente están relacionados en la actividad, que contribuyen al proceso de consolidación, creación y establecimiento del sistema inteligente, con base en la propuesta de un Plan Maestro del DTI que impulse el fortalecimiento y operatividad del desarrollo sustentable.

## Palabras claves

Ciudades inteligentes (smart cities), destinos turísticos inteligentes (DTI), investigación + desarrollo+innovación, turismo, modelo de gestión.

## Introducción

En la actualidad todas las actividades del ser humano están consideradas desde la perspectiva de la aplicación de la ciencia y tecnología y la denominada *inteligencia de los objetos*, la que, en un sentido amplio, trasciende hacia un enfoque global que aglutina a ciudades que tienen esta denominación (*smart cities*), pues su soporte es la utilización del Internet de las cosas, un modelo de gobernanza, que consolida el tratamiento de la información global. Considerando lo dicho, el objetivo general de este trabajo consiste en elaborar un modelo de gestión para destinos turísticos inteligentes en la ciudad de Cuenca, Ecuador, como plan piloto de gestión turística, un modelo que esté acorde con las necesidades actuales derivadas de los procesos de investigación, desarrollo e innovación alrededor de la ciudad.

La idea de analizar la ciudad bajo un modelo de gestión de inteligencia turística no posee solo interés científico. Es útil también porque aporta soluciones de menor escala, propias del funcionamiento y gestión del destino, por ejemplo, para captar mercados estratégicos a partir de información fehaciente y en tiempo real; para mejorar la calidad de las experiencias turísticas de modo que proporcione vivencias al turista, principal factor de recomendación, fidelización y posicionamiento del destino; para personalizar servicios; administrar eficientemente recursos naturales, culturales y patrimoniales, entre otras áreas de actuación de la gestión turística (Acosta, 2017).

## Metodología y revisión de la literatura

Durante el desarrollo del presente trabajo, se utilizaron los denominados métodos teóricos, empíricos y prácticos, que comprenden instrumentos de diversa índole. El primero de los conceptos es la modelación. Se trata de la necesidad de encontrar un reflejo mediatizado de la realidad objetiva derivado de la implementación de un modelo o prototipo para su ejecución. Empleamos la encuesta de destinos turísticos, incluye técnicas de seguimiento de base tecnológica, benchmarking, y una selección de destinos piloto en los que se contrastan los indicadores derivados del modelo de territorio/destino inteligente, que se identifican con una finalidad claramente operativa frente a las aproximaciones de carácter exclusivamente teórico. En la investigación existe la participación de profesionales y expertos. Los trabajos en los destinos piloto incorporan la perspectiva de los actores locales, un aspecto fundamental para evitar la identificación del territorio inteligente con un proyecto primordialmente tecnológico.

## Resultados

El Patrimonio Turístico le pertenece al Estado, el cual, por medio de la planificación turística, define de manera general el proceso racional u ordenado para alcanzar el crecimiento o el desarrollo turístico (Godfrey y Clarke, 2000; Molina, 1990). El Estado controla, planifica, formula leyes (ley de turismo) y promociona el sector; es quien construye carreteras (accesos), dota

de comunicaciones (facilidades). El sector privado vende, comercializa y empaqueta el producto (tours). La gestión comprende todas aquellas actividades que en forma integral asume una organización con el propósito de obtener los objetivos y metas que a través de la planeación se ha propuesto. Se debe considerar que la utilización de un territorio físico no genera actividad económica por sí sola, puesto que no es homogéneo, porque en un mismo territorio se pueden intercalar distintas acciones de tipo agrícola, mercantiles, industriales, turismo, entre otras. La principal objeción que se presenta en este escenario es la duplicidad de funciones, el no entender los roles de acciones y la falta de trabajo conjunto.

El modelo de gestión del DTI unifica conceptos de investigación + desarrollo e innovación, en un contexto de sostenibilidad, accesibilidad y conocimiento tecnológico en torno a un destino turístico (Agencia Valenciana del Turismo, 2009). No solo se dota de inteligencia a la infraestructura, sino que se considera la creación del territorio inteligente con el fin de fomentar el desarrollo eficiente y sostenible como modelo gestión en un espacio, lo que incrementa la calidad de vida de visitantes y residentes, de acuerdo con el sistema de entender el espacio turístico: los actores públicos y privados impulsan el desarrollo y establecimiento del espacio turístico inteligente, base de la propuesta (Castro, 2017).

### a) Análisis institucional y de las capacidades de gestión local

El mapa de actores constituye una herramienta de trabajo muy útil porque permite identificar a los diferentes representantes de los sectores públicos, privados, sociales y comunitarios que están interrelacionados con el proceso de funcionamiento del modelo de gestión del DTI. Se trata, por tanto, de evaluar o medir el nivel de apoyo, resistencia y hasta oposición de cada uno de ellos frente a la iniciativa de su puesta en marcha, con base en la visualización de datos de un sistema de territorio y sus capacidades anexas de fortalecimiento en forma sistémica (Castro, 2017).

(i) Actores institucionales integrados por ministerios, organismos estatales, los GAD (Gobiernos Autónomos Descentralizados), como los Consejos Provinciales y Municipios, Juntas Parroquiales, entre otros.

(ii) Las organizaciones de segundo y tercer grado, tales como cámaras provinciales de turismo, cooperativas, uniones, asociaciones de operadores turísticos o de guías naturalistas; sindicatos; federaciones, tanto parroquiales como cantonales;

(iii) Actores institucionales diversos: universidades, gremios profesionales, gremios empresariales, ONG, Iglesia, entre otros.

Interesa, por consiguiente, conocer quiénes son las instituciones y organizaciones más importantes desde el punto de vista económico, financiero, de planificación, operativo y político, que tienen potencialidades como para aportar al fortalecimiento del modelo de gestión del DTI. La participación

de los actores claves resulta crucial para el éxito de la implementación y su ejecución. El contar con un proceso previo de *identificación, clasificación y reconocimiento* de los diferentes actores es necesario para el desarrollo de la planificación estratégica (López de Ávila, 2015).

### b) Actores beneficiarios

Los beneficiarios son las entidades claves del Gobierno Central (particularmente la Presidencia de la República, Ministerio de Turismo, el MCPCN) porque al implementar el se estaría inaugurando una nueva era en el tratamiento de la información inteligente del turismo en el Ecuador. En este sentido, Cuenca se convierte en el proyecto piloto, en su real dimensión de los impactos socioeconómicos, culturales y políticos de mayor envergadura de su historia. Otros beneficiarios serían los empresarios turísticos vinculados con las diferentes actividades relacionadas con la dinámica del DTI; pequeños productores, microempresarios y proveedores de servicios relacionados con el turismo, por la reactivación de las actividades económicas; poblaciones locales y comunidades que forman parte del destino, estimulados por producir y mejorar sus ingresos y calidad de vida; artesanos que elaboran artículos de interés para el turista.

### c) Previsiones para el modelo de gestión del DTI

La transversalidad del sector turístico da lugar a que cada acción pueda provocar un efecto dominó en muchos sectores, por

lo que adquiere gran relevancia la colaboración público-privada: administración, empresa y sociedad civil. El destino turístico y las empresas ubicadas en él se integran en un entorno caracterizado por la inestabilidad socio-económica, medioambiental, urbanística, normativa, etc. Con estos condicionantes y variables exógenas influyentes, el uso de las TIC ha de contribuir a dotar al sistema de soluciones que permitan una reacción rápida ante los cambios del entorno; para explicar ese contexto se suele emplear el término de *incertidumbre estratégica* (Choo, 1999).

En el desarrollo turístico de una localidad o de un destino determinado, la gestión compartida pública y privada es importante para consolidar la oferta turística y estructurar productos competitivos, que sean atractivos para la demanda local, regional, nacional o internacional, según sea el objetivo. Por ello se debe entender que el sector público es el que debe planificar, establecer la normativa, promocionar los destinos, crear la infraestructura de apoyo y soporte al sector, y la empresa privada debe realizar la inversión en el sector con el fin de consolidar procesos de consumo. De esta manera, se puede contrarrestar las contradicciones entre el interés privado e interés social que se presentan en la actividad.

Por estos motivos es importante considerar la implementación de una Oficina de Inteligencia Turística, que permitiría crear ese “cerebro” o “cuadro de mandos”, que proporciona acceso a toda la información, con la finalidad de analizar el impacto del turismo en sus territorios, y gestionarlo de manera eficiente, incrementaría la competitividad

y procuraría mejores experiencias a los turistas.

*El enfoque smart está basado en dos componentes:*

1. *Creación y elaboración de la Oficina Turística Inteligente (OTI) (Smart Tourist Office):* nace con el objetivo de coordinar y centralizar todas las actuaciones Inteligentes (Smart) que se plantean para la ciudad de Cuenca. La OTI estará formada por un equipo coordinador y representantes técnicos de cada institución involucrada en el proyecto. Por medio de la OTI se busca eficiencia económica, resolver un problema o cubrir una necesidad, prestar un servicio o mejorar sustancialmente otro, cargar trabajo asumible y ahorrar cuantificablemente. Los integrantes que la conforman son los siguientes: 1 coordinador del plan, 1 técnico del MINTUR, 1 técnico del GAD Municipal, 1 técnico del GAD Provincial, 1 técnico representante de los GAD Parroquiales, 1 técnico del sector privado (Cámaras de Turismo), 1 técnico del sector academia (ver Anexo 1).

Los objetivos que persigue son:

- Diseñar un Plan Maestro para el DTI (PMDTI), que marque la hoja de ruta que debe seguirse para que Cuenca sea considerada como un DTI.
- Identificar las necesidades y determinar las actuaciones que se llevarán a cabo.
- Coordinar la comunicación interna para revertirla en la optimización en la toma de decisiones.

- Fomentar acciones que impulsen la relación entre Cuenca y otras capitales sensibilizadas con el concepto de DTI.

2. *Elaboración del modelo de gestión:* el GAD Municipal de Cuenca, como órgano rector de la política turística de la ciudad, debe contar con una estructura institucional muy fuerte que articule adecuadamente sus responsabilidades en el nivel técnico y en el nivel político. La visión de un liderazgo en turismo sostenible para la ciudad plantea retos adicionales que deben integrarse a la dinámica del sector en su conjunto con medidas que faciliten su actuación, y que los actores participen de manera efectiva en la ejecución y seguimiento del PLANDETUR 2020.

Los objetivos son:

- Fortalecer al sector turístico de Cuenca para garantizar el óptimo desarrollo de toda la cadena de producción y su comercialización.

- Consolidar y fortalecer la organización interna de los GAD como organismo regulador y técnico para garantizar la ejecución de planes, programas y proyectos para el turismo sostenible de Cuenca.

- Generar las sinergias necesarias para la implementación del PLANDETUR 2020, a través de medidas a nivel administrativo y financiero.

- Mejorar el funcionamiento del sistema turístico que integre al destino Cuenca con otros entes del gobierno y los gobiernos seccionales.

- Establecer un sistema de seguimiento y monitoreo del PLANDETUR 2020.

- Fortalecer la institucionalidad de las Federaciones Turísticas, Cámaras Provinciales de Turismo del país, gremios turísticos y academia.

Se debe partir de un acuerdo de voluntades, alianzas estratégicas y creación de sinergias con el fin de estructurar espacial y funcionalmente la conectividad, ampliar los conceptos de destino turístico al de destino turístico inteligente y territorialidad inteligente que cumpla su función principal. La premisa del proceso es que se debe contribuir al desarrollo local sustentable poniendo de relieve el valor de su patrimonio.

#### **d) Conceptualización del Modelo de Gestión del DTI**

Se requiere de un soporte organizativo orientado a asegurar sus objetivos estratégicos y a proyectar su posicionamiento en el mercado, como garante del valor patrimonial y como herramienta de desarrollo económico para las comunidades situadas a lo largo del destino. La situación actual plantea que se debe diseñar un modelo donde se maneje como una empresa titular del proyecto, se establezca como responsable de la gestión de las líneas de acción determinadas para el efecto y se establezca también el punto de cambio (SEGITTUR, 2015).

En la parte directiva, el compromiso político consiste en la voluntad de realizar la implementación de los diferentes programas del DTI en los tres niveles de actuación, (estratégico, directivo y operativo), mantener el liderazgo organizativo, de operación y control en las tres etapas (situación actual, modelo de

transición y modelo definitivo), con distintas variables de la gestión (Castro, 2017).

Como previsiones derivadas del diagnóstico que aporten el sustento para desarrollar los criterios estratégicos para la elaboración del PMDTI, se consideran las siguientes:

a. La principal misión es asegurar la implementación, planificación, puesta en servicio, monitoreo y control del sistema de gestión.

b. Coordinar las actuaciones de implementación del sistema de información turística en función del Patrimonio Turístico, con la necesidad de gestionar directamente algunos elementos emblemáticos y aquellos ligados a la operación inteligente.

c. Equilibrio financiero con pactos claros, concretos y duraderos con las finanzas nacionales que aseguren la operatividad a largo plazo del sistema factible de acción comercial.

d. Operación conjunta de los diferentes productos turísticos y no turísticos, explotación de los espacios públicos ligados a la conectividad y sensorización.

e. Promover organizaciones de apoyo que ayuden a la conservación patrimonial, la promoción del desarrollo en las comunidades y localidades ligadas mediante un esquema de cooperación público-privado.

f. Necesidad de implementación de una organización interna acorde con sus misiones operativas y estratégicas derivadas del modelo de gestión, que se caracterice por su tamaño reducido y alto nivel de capacitación.

g. Ligar su funcionamiento por medio de la apuesta al rescate de los valores patrimoniales, de desarrollo sustentable y de mejor calidad de vida del destino, con las más modernas tecnologías de mantenimiento y seguridad, promoviendo el empleo.

## Conclusiones

No existe apoyo por parte de las principales instituciones públicas y privadas, que operan y gestionan la actividad turística para impulsar la implementación del modelo. Además, existe escasa participación de la Academia en el proceso de consultas de esta investigación, lo que genera incertidumbres en su aporte investigativo en este campo.

El nivel de aceptación de la metodología aplicada a este modelo de gestión, de acuerdo con la aplicación del método Delphy, es mayor al promedio, hecho que se considera bastante adecuado, lo que es destacable, ya que al no existir un modelo comparable o referente es difícil validar la propuesta. En cuanto al uso de la plataforma, el nivel de aceptación de la metodología es *muy adecuado*, con un valor de 0,80, lo que consolida la metodología aplicada al modelo de gestión del DTI. No existen mayores aportes e iniciativas de programas y proyectos que tengan la idea de implementar y elaborar un programa que afinque y consolide la idea del modelo de gestión del DTI. Ciertamente, la novedad científica de esta investigación

radica en la aplicación de un diseño de acuerdo con los conceptos de DTI, que por primera vez pasarán de tener un enfoque netamente académico a una aplicación práctica.

En Ecuador y en la ciudad de Cuenca, aunque existen políticas públicas tendientes a promover la innovación (programas de tecnificación e innovación dirigidos a empresas, iniciativas para el desarrollo de nuevos productos turísticos, formación, etc.), estas no se convierten en un eje prioritario, al menos no en el plano teórico, por lo que esta propuesta se destaca a partir del concepto de *Smart City*. Por lo dicho, estamos ante un proyecto emprendedor y visionario por lo práctico del modelo: el resultado es la creación de la Plataforma Smart Destination (PSD) y la creación de la Oficina de Turismo Inteligente (Tourism Smart Office) de enorme valor para todos los beneficiarios que hemos anotado.

### Recomendaciones

Se sugiere actualizar el inventario del Patrimonio y Turismo con el fin de establecer una propuesta de planificación turística que motive planes de gestión de los recursos para establecer una marca destino, un modelo público-privado, plataformas de promoción y gobernanza específica.

El debate sobre los DTI debe dejar de ser meramente académico para convertirse en un método de investigación-acción, aunque el verdadero inconveniente suponga la multiplicidad de actores que se entrelazan en un destino turístico (sector privado, ciudadanos, visitantes, sector público, etc.), por la variedad y complejidad de los procesos que se desarrollan. Además, se deben emplear metodologías que utilicen herramientas que ya han sido planteadas para dar solución a otras temáticas y actividades económicas (energías, medios de transporte, procesos migratorios, etc.), así como vincular los conceptos que comparten ideas como el desarrollo sostenible, la gobernanza o el interés por las TIC's. Finalmente, sugerimos implementar una gerencia eminentemente técnica con estabilidad y fortaleza en la parte de planificación, administrativa y operativa, que cuente con el respaldo institucional y político del más alto nivel, para que el proceso de gestión del DTI no sufra interrupciones y perdure en el largo plazo, de manera sustentable y sostenible.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, D. (2017). *Smart City, el puntapié para el desarrollo inteligente del turismo en un destino urbano Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Tesis de licenciatura. Universidad del Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.
- Agencia Valenciana del Turismo. (2009). *Diagnóstico de situación y análisis estratégico de I+D+i en el sector turístico de la Comunitat Valenciana*. Informe elaborado por Veia Qualitas. Valencia, España.
- Castro, P. (2017). *Las relaciones sociales de producción determinantes en los escenarios económicos en el turismo*. Trabajo Referativo. Universidad de La Habana. La Habana, Cuba.
- Choo, Ch. (1999). *La organización inteligente: El empleo de la información para dar significado, crear conocimiento y tomar decisiones*. México: Oxford University Press México, México.
- Godfrey, K., y Clarke, J. (2000). *The tourism development handbook: a practical approach to planning and marketing*. London: Continuum.
- López de Ávila y García, A. (2015). *Destinos Turísticos Inteligentes*. SEGGITUR, Madrid.
- Molina E. S. (1990). *Planificación integral del turismo: un enfoque para Latinoamérica*. Segunda edición- México: Trillas, 1991.
- SEGITTUR (2015). *Los destinos turísticos inteligentes*. Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Madrid, España.

## Anexos 1

### PROYECTO NO.1.1 CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA OFICINA DE DTI

#### DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

La idea de contar con una Oficina Turística Inteligente (OTI) (Smart Tourism Office), nace con el objetivo de coordinar y centralizar todas las actuaciones Inteligentes (Smart) que se plantean para la ciudad de Cuenca. La OTI estará formada por un equipo coordinador y representantes técnicos de cada institución involucrada en el proyecto. Por medio de la OTI, se busca conseguir eficiencia económica, resolver un problema o cobertura de una necesidad, prestar un servicio y mejorar sustancialmente otro, cargar de trabajo asumible y ahorrar cuantificablemente. Los integrantes que la conforman son los siguientes: 1 coordinador del plan, 1 técnico del MINTUR, 1 técnico del GAD municipal, 1 técnico del GAD provincial, 1 técnico representante de los GAD parroquiales, 1 técnico del sector privado (Cámaras de Turismo), 1 técnico del sector Academia.

#### OBJETIVOS DEL PROYECTO

- Diseñar un Plan Director que marque la hoja de ruta a seguir para que Cuenca sea considerada como un DTI.
- Identificar las necesidades y determinar las actuaciones que se llevarán a cabo.
- Mejorar la comunicación interna y revertir la situación en la optimización en la toma de decisiones.
- Generar ideas en colaboración con el sector privado, de modo que reporten un beneficio a la ciudad.
- Diferenciar proyectos de gran impacto y visibilidad a costo reducido frente a proyectos de carácter más estratégico.
- Fomentar acciones que ayuden a la relación entre Cuenca y otras capitales sensibilizadas con el concepto de DTI.

#### ACTIVIDADES DEL PROYECTO

#### PLAZO

**Actividad 1. Eje de turismo:** los actuales hábitos del turista han influido en la producción de nuevos enfoques que facilitan el acceso a los viajeros; el uso de las TIC influye durante el ciclo completo del viaje: inicio, búsqueda de información sobre sus distintas posibilidades; durante el viaje, cuando el turista busca elementos en el entorno que faciliten la toma de decisiones y después del viaje, cuando el turista se convierte en prescriptor del destino. Se incluyen todas las acciones que se refieren a la aplicación de las tecnologías al ámbito del turismo, concebidas con el fin de ofrecer una respuesta a sus necesidades. De ese modo, las TIC se convierten verdaderamente en un valor añadido del destino, que mejore su competitividad. **Costo estimado:** USD 120 000

**Inicio:**  
2017

**Duración:**  
24 meses

**Actividad 2. Eje de movilidad:** engloba todas las actuaciones en materia de accesibilidad local, internacional, sistemas de transportes sostenibles, innovadores, seguros. **Costo estimado:** USD 150.000

**Actividad 3. Eje de gobernanza:** se refiere a atención, apertura y accesibilidad que el Gobierno y la Administración muestren a la ciudadanía. En este sentido, se considera relevante que cualquier persona disponga de acceso a toda la información disponible relativa a la organización y el funcionamiento de la ciudad; se incluyen todas las actuaciones que facilitan la participación a la ciudadanía en la toma de decisiones, acceso a servicios públicos y sociales, gobierno transparente, perspectivas y estrategias políticas y modernización de la administración pública. **Costo aproximado:** USD 150 000

**Actividad 4. Eje de sostenibilidad:** factor clave que favorece la regeneración y el respeto del entorno natural, la cohesión social, la educación y la integración cultural. Constituye uno de los requisitos en la conversión de un destino turístico a un destino inteligente, engloba todas las actuaciones relacionadas con el desarrollo de planes de protección ambiental, reducción de la contaminación atmosférica, edificación sostenible, sistemas de generación de energía, polución, gestión sostenible de servicios y recursos, prevención en la generación de residuos, etc. **Costo aproximado:** USD 350 000

**Actividad 5. Eje de economía:** implica todas las actuaciones relacionadas con el espíritu innovador, emprendedor, productividad, flexibilidad laboral, nivel de cualificación, aprendizaje continuo, creatividad, capacitaciones profesionales, etc. **Costo aproximado:** USD 250 000

**Actividad 6. Eje de seguridad:** aúna todo lo referido a la seguridad del individuo, como ciudadano y como turista. **Costo aproximado:** USD 250 000

---

**AGENTES RESPONSABLES  
DE IMPLEMENTACIÓN**

**Entidad ejecutora:** Entidad de Turismo determinada por los GAD  
**Supervisor:** Ministerio de Turismo

**BENEFICIARIOS  
DEL PROYECTO**

Turistas, visitantes, residentes, usuarios

---

**ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PROYECTO**

Ciudad de Cuenca

**Presupuesto estimado:**

USD 1 270 000

**Fuentes de financiamiento previstas:**

MINTUR, Gobiernos Autónomos Descentralizados y academia

---

# Impactos urbanos de los proyectos de transporte. Desafíos metodológicos para proyectos en América Latina

---

**Alejandro Cortés Salinas** |

Académico. Departamento de Geografía. Universidad Alberto Hurtado- Chile

[alcortes@uahurtado.cl](mailto:alcortes@uahurtado.cl)

**Loreto Rojas Symmes** |

Académica. Departamento de Geografía. Universidad Alberto Hurtado- Chile

[lorojas@uahurtado.cl](mailto:lorojas@uahurtado.cl)

## Resumen

El presente texto busca poner en contexto la necesidad de repensar los métodos de identificación de impactos que generan los proyectos de infraestructura de transporte en las ciudades de América Latina, ya que las actuales metodologías solo centran su atención en los beneficios asociados a las condiciones de circulación. De esta forma, el trabajo evidencia el desafío de las agendas públicas urbanas para abordar una metodología integrada en los proyectos, que permita conciliar no solo los beneficios de fluidez en la circulación de ciertos modos de transporte, sino también incorporar consideraciones de la vida urbana de los ciudadanos, poniendo especial énfasis sobre las calles, las dinámicas urbanas y las motivaciones, prácticas de (in)movilidad y de acceso a la ciudad. El trabajo, lejos de proporcionar una certeza teórica, busca reflexionar sobre el actual contexto de las ciudades de la región, poner en evidencia la relevancia del rol del Estado como promotor de equidad en las políticas públicas y la concordancia con los planes urbanos que cada ciudad debe construir para orientar decisiones específicas sobre lo deseado para cada una de ellas.

### Palabras claves:

Desarrollo urbano, espacio público, impactos urbanos, proyectos de transporte.

## Introducción

Los proyectos de transporte urbano, referidos a la implementación de nuevos sistemas de desplazamiento y a la construcción de la infraestructura necesaria para su funcionamiento, producen impactos positivos y negativos tanto en el espacio público de la calle como en las dinámicas de desarrollo urbano de su entorno a partir de la localización de actividades, variación en los valores del suelo y consolidación de proyectos inmobiliarios, entre otros.

Estas dimensiones, que complementan el objetivo primordial de accesibilidad y conexión en la ciudad, han sido incorporadas en diversas experiencias de proyectos integrados de transporte y desarrollo urbano en el contexto internacional, pero no han llegado a ser consideradas en los procesos de evaluación y toma de decisión de este tipo en América Latina. Esta carencia ha dado lugar a proyectos que tangencialmente dialogan con el resto de las funciones urbanas ajenas a la circulación, y desconocen conceptos como la movilidad.

El presente trabajo tiene como objetivo primordial evidenciar la importancia de incorporar los impactos urbanos, positivos o negativos, que detonan los proyectos de transporte urbano en los procesos de toma de decisión sobre la ejecución de estas iniciativas en sus distintas fases: diseño, evaluación, ejecución y puesta en operación, ya que en cada una de

etapas se pueden identificar impactos urbanos asociables, por ejemplo, en la configuración del espacio público, calidad de vida, desarrollo de los barrios aledaños, así como mejoras en la movilidad y en el acceso a bienes y servicios urbanos de todos sus ciudadanos.

### **Los proyectos de transporte y sus impactos urbanos**

Los proyectos de transporte se diseñan, por definición, para mantener una condición de flujo continuo, promover dinámicas urbanas a partir del estímulo detonado por el incremento de los límites de capacidad de un sistema existente, o bien, desplazar los flujos a una nueva solución creada (Shannon y Smets, 2010). Esta idea se contrapone a lo propuesto décadas atrás por Gómez-Ibáñez (1985), quien afirmaba que las políticas de transporte no afectaban a las principales características de los usos del suelo urbano. Hoy existe abundante evidencia de lo contrario, sobre todo a partir de experiencias de Europa, Norteamérica, Asia y algunas de Latinoamérica.

Estas dinámicas o impactos urbanos son cada vez más evidentes dado el divorcio referido al tradicional supuesto de que las ciudades conforme crecen (en extensión física o ingresos) requieren de mayores infraestructuras para mantener sus niveles de operación. En la actualidad es posible reconocer cada vez más un fuerte y creciente rechazo ciudadano y también de la acción pública, a la forma de concebir los diseños de proyectos urbanos de transporte dadas las actuales metodologías de evaluación de impacto y fundamentalmente de valorización de los beneficios sociales.

Ante esto, cabe interrogarse si efectivamente estamos ante el fin de un ciclo histórico donde la energía barata y la promoción indiscriminada del uso de medios motorizados (fundamentalmente el automóvil privado), han sido el principal agente promotor de una expansión de las ciudades. Hercé (2009), con profunda claridad, expone que la técnica empleada en el diseño de soluciones infraestructurales de transporte para las ciudades aún está centrada en la fluidez, criterio que tanto los actores políticos como la industria inmobiliaria y de servicios de transporte hoy validan y reivindican haciendo uso para sus decisiones de modelos predictivos de demanda. Esto conlleva intervenciones sobre el espacio urbano con una escala distorsionada (cada vez mayor), pues la velocidad se ha convertido en el valor supremo de toda nueva intervención.

Por otra parte, el diseño de los sistemas de transporte y sus infraestructuras asociadas se consolidó como una disciplina especializada, primó en el diseño los resultados de la aplicación de métodos de predicción de las necesidades de desplazamiento de la población y sus demandas de transporte, asociados a la localización de las diferentes actividades en el ámbito urbano (Cervero y Dai, 2014; Hercé, 2009; Graham y Marvin, 2001).

Esta concepción tradicional de impacto urbano, basada en un análisis de tipo “costo-beneficio” y donde sus variables están sustentadas en los principios convencionales de la teoría económica urbana como las rentas de localización y situación, ha recibido crecientes cuestionamientos provenientes fundamentalmente de los medios ambientales y del criterio imperante en el diseño del espacio construido, la funcionalidad.

Como una respuesta crítica a la concepción tradicional, se han llevado a cabo esfuerzos teórico-metodológicos por incorporar variables provenientes del paradigma de la sostenibilidad, se deja de pensar los proyectos de infraestructura de forma monofuncional y se incorpora a la movilidad como elemento estructurante. Estas propuestas coinciden en que tanto los costos como los beneficios no deben ser concebidos desde el impacto que producen, sino más bien desde las consecuencias (positivas y negativas) que producen en los habitantes de las ciudades.

### **El rol de la gestión pública y el desafío de los métodos integrados**

Los diversos organismos públicos encargados del diseño, evaluación y posterior ejecución de proyectos de infraestructura de transporte en América Latina aún se encuentran entrampados en un ambiente de confusión derivado de la irrupción masiva del automóvil en un desarrollo urbano cada vez más complejo. Tanto los automóviles como el tránsito y la expansión urbana representan problemas para el planeamiento

urbano, lo que se expresa en la imposibilidad de diferenciar entre la escala humana y la vehicular como dos dimensiones distintas, esto porque el automóvil ha confundido el entendimiento del concepto de la escala urbana (Gehl, 2014).

Por otra parte, el diseño y ejecución de proyectos referidos a los soportes infraestructurales, los sistemas de transporte y la vivienda aún se encuentran disgregados en organismos diversos, que solo coinciden en aspectos tangenciales mediante instancias estratégicas de coordinación, aspectos que la mayor parte de las veces no son vinculantes para ninguna de las partes involucradas.

Ante este panorama, hoy se plantea como desafío de la gestión pública el propiciar métodos integrados de diseño, evaluación y planificación territorial. No obstante, aplicar un modelo de estas características implica conciliar intereses relativos a las condiciones naturales, históricas, estructuras de gobierno, marcos institucionales, iniciativas y medidas del sector público, instrumentos de financiamiento, respuestas del mercado, por mencionar algunos (Suzuki, Cervero e Luchi, 2013).

En el caso específico de los proyectos de infraestructura de transporte en etapa de diseño o construcción reciente en América Latina, se ha buscado conciliar cada vez más la utilidad y rentabilidad económico-financiera con atributos referidos al espacio urbano producido. El énfasis en esta última dimensión ha sido más bien heterogéneo, se han empleado para ello categorías conceptuales amplias, diversas y en gran medida

ambiguas. Dentro de las mencionadas con mayor frecuencia se encuentran la vitalidad y completitud, calidad urbana, mejoras en la equidad, inclusión y sostenibilidad, todas comprendidas de manera diferente según sea el organismo que la busca incorporar (Clos, 2014).

### **El problema de los métodos vigentes de evaluación de proyectos de infraestructura de transporte**

El marco metodológico empleado por los organismos públicos y también de financiamiento internacional de proyectos de infraestructura como CAF, BID o Banco Mundial para evaluar la rentabilidad social de los proyectos considera que los impactos urbanos de los proyectos de transporte deben estar referidos a las mejoras en las condiciones de circulación y también a las condiciones y espacios que sustentan algunos de los servicios urbanos existentes o construidos por el proyecto (iluminación, colectores de aguas lluvias), provisión de áreas verdes o de uso recreacional y los espacios de expropiación, con el fin de mejorar las condiciones de equidad.

Estas metodologías, fuertemente apoyadas por el desarrollo de los medios informáticos y la modelación digital, se orientan hacia la cuantificación del déficit de infraestructuras para la circulación de los vehículos motorizados, en especial del automóvil particular (Buchanan, 1973; Figueroa, 2001), lo que justifica la construcción constante de infraestructura para la circulación de automóviles y motiva el aumento exponencial de los

vehículos motorizados en las ciudades con sus consecuentes problemas de congestión y contaminación ambiental. Finalmente, no logran disminuir los tiempos de viaje, incrementan los costos del transporte (CAF, 2010; Herce, 2009; Vasconcelos, 2015) y sustentan una idea de eficiencia en la asignación de recursos que pudo haber sido válida cuando los países de la región disponían de una situación presupuestaria fiscal muy inferior a la actual.

Una revisión exhaustiva de estas metodologías vigentes para proyectos en América Latina evidencia que el énfasis se encuentra en aquellos impactos relacionados directamente con las condiciones de circulación (tránsito). En el caso específico de la evaluación para proyectos públicos en Chile, destacada a nivel internacional por su exhaustividad y por inspirar en algunos aspectos en la aplicación de métodos en otras organizaciones de la región. En la Metodología de Preparación y Evaluación de proyectos de Vialidad Urbana (2013) se identifican como impactos positivos asociados a las condiciones del tránsito los siguientes:

- El crecimiento de los flujos en la situación con proyecto, lo que define la rentabilidad del proyecto.
- Beneficios económicos producto del ahorro de recursos asociados al desplazamiento de vehículos con la implementación del proyecto. Estos recursos corresponden al tiempo de los usuarios (viajeros), combustible y otros recursos relacionados con la operación de los vehículos.
- Los efectos sobre peatones y bicicletas

- Aumento o disminución de oferta de estacionamientos.

- Disminución de los accidentes y su nivel de siniestralidad.

- Reducciones en los niveles de calidad del aire, ruido, intrusión visual y vibraciones.

En relación al contexto urbano en que se insertará el proyecto, los impactos que consideran las metodologías guardan relación con:

- Disminución o aumento de áreas verdes.

- Cambios en el uso del suelo producto de expropiaciones.

- Efectos sobre peatones y bicicletas no considerados en la función anterior.

- Aumento o disminución de oferta de estacionamientos.

- Accidentes.

Queda de manifiesto que el énfasis de los proyectos para obtener una rentabilidad social que permita su ejecución debe centrar su atención en las condiciones del tránsito y fundamentalmente, en los impactos para modos motorizados cuyos beneficios incitan al incremento de los viajes, de la extensión de las distancias que recorrer, etc.

### **Desafíos para abordar una metodología integrada en los proyectos de infraestructura de transporte en América Latina**

Los métodos integrados de diseño y evaluación tienen la bondad de poner en igual nivel de importancia las consideraciones de la vida urbana en sus diferentes escalas y al espacio urbano como un lugar capaz de englobar cualidades de vitalidad y completitud. Un diseño integrado contribuye al desarrollo de infraestructura urbana “de calidad”, mejora la sostenibilidad ambiental, permite una mayor productividad, enriquece la calidad de vida, promueve la equidad y la inclusión social (Clos, 2014).

La aplicación de este enfoque cuenta con aplicaciones incipientes a nivel latinoamericano (Fajardo, 2008; Ente de la Movilidad de Rosario, 2014), pero todas ellas financiadas a partir de mecanismos alternativos al proceso tradicional de valoración de beneficios antes descrito. Esta situación, cada vez más recurrente en la región, se explica en gran medida porque las metodologías para evaluar proyectos de transporte no ponen por igual valor atributos urbanos diferentes y valores complementarios a las mejoras en las condiciones de circulación.

Esto ha dado lugar a que los proyectos relevantes de la región en términos de consideración de impactos urbanos más allá de la circulación sean excepcionales y estén sustentados en un gran compromiso de actores políticos relevantes (por ejemplo, un alcalde metropolitano o gobierno regional), quienes deben destinar de forma directa los fondos para la ejecución de este tipo de proyectos (sin requerir la evaluación de rentabilidad social), lo que claramente conlleva riesgos de sobreestimación de beneficios que no fueron debidamente evaluados.

Estas experiencias, que algunos académicos han cuestionado, afirmando que se trataría de un urbanismo por proyectos (Carrión, 2001), evidencian que la aplicación de un diseño y planificación integrados y de escala ciudad permiten provocar sinergias urbanas e ir más allá de un proyecto donde a la hora de evaluar sus beneficios primen únicamente las reducciones en los tiempos y costos de los desplazamientos.

También incorporan beneficios sociales asociados a la salud, la economía urbana, la ecología, entre otras. Estas iniciativas ayudan a visualizar la necesidad de que tanto los métodos de diseño como de evaluación deben estar al servicio de capturar la mayor cantidad de beneficios sociales: aceptabilidad, calidad (que en el caso de estos proyectos debe ir más allá de la maximización de kilómetros y velocidad), plusvalía, diversidad e intensidad de uso, habitabilidad, regeneración urbana, movilidad sostenible, integración, accesibilidad, disponibilidad de uso, entre otros (Bocarejo, Portilla y Pérez, 2013; Estupiñán, 2011). En otros casos, permiten constatar cómo los métodos integrados de diseño y evaluación producen efectos sobre la productividad económica de la ciudad donde este se sitúa, por ejemplo, al hacer uso combinado de impuestos distorsionantes (cuantitativamente importantes) los cuales permiten aumentar sustancialmente las ganancias atribuibles a mejoras en el transporte urbano (Rodrigue, 2013).

Cabe señalar que, a pesar de existir una larga tradición de investigación sobre la captura y evaluación de los impactos en el largo plazo de este tipo de proyectos de inversión, los resultados siguen siendo

problemáticos. Esto fundamentalmente por la relativa escasez de datos empíricos, así como el considerable esfuerzo de recolección de datos apropiados para efectuar las evaluaciones longitudinales que permitan evaluar impactos (Mejía-Dorantes y Lucas, 2014), aspecto que para el caso de proyectos latinoamericanos resulta todo un desafío por indagar, analizar y sistematizar.

Una propuesta metodológica integrada para proyectos de infraestructura de transporte sugiere la identificación y conciliación de impactos en al menos tres niveles del espacio urbano: (a) en el espacio de la calle, como lugar in situ del contacto de los desplazamientos con las actividades; (b) en el desarrollo urbano (asumiendo una escala temporal de proceso y evolución del espacio producido), y (c) en el plano de las motivaciones que permiten o inhiben los desplazamientos y actividades que los ciudadanos efectúan, lo que algunos autores refieren como las prácticas de movilidad y acceso a la ciudad (Cortés y Figueroa, 2014; Gutiérrez, 2012).

### **Impactos sobre las calles**

Las calles son y deben ser vistas como áreas multifuncionales en las que se produce la interacción social, el intercambio económico y la manifestación cultural para una gran diversidad de actores. Quienes diseñan proyectos urbanos se responsabilizan de alentar su uso y de lograr que transmita una sensación de identidad y de pertenencia (ONU-Hábitat, 2014). En este sentido, Gehl (2014) sugiere que poseer bordes activos y vitales es, sin lugar a dudas, el factor más

importante cuando se trata de lograr un espacio urbano atractivo y vital. Contar con edificios estrechos, que a su vez dispongan de numerosas puertas y detalles de óptima manufactura al nivel de la vereda, también contribuye a que la vida urbana florezca y se extienda. Cuando los bordes funcionan bien, ayudan a retroalimentar el círculo de la vida urbana. Las actividades se complementan entre sí, el número de experiencias posibles aumenta, los paseos peatonales se vuelven más seguros y las distancias parecieran acortarse.

Esto permite sugerir que incrementos en la diversidad e intensidad de uso del espacio de la calle, el desarrollo de estímulos que provocan en los ciudadanos motivaciones para usar y permanecer en el espacio producido, no solo sean considerados atributos de calidad urbana, sino también de beneficios tanto o más importantes que las mejoras de las condiciones de circulación de modos motorizados.

### **Impactos sobre las dinámicas urbanas**

El rol que cumplen los espacios públicos en los procesos de desarrollo urbano sostenible aún es vagamente comprendido e implementado (Clos, 2014). Los mecanismos claves que intervienen en su creación y mejoramiento no son del todo comprendidos y para muchos líderes locales aún el desarrollo equitativo y sostenible de las áreas urbanas pasa por incrementar la construcción de nuevos sistemas de infraestructura “efectivos” para una sociedad que depende de una red urbana muchas veces saturadas

y congestionadas (Shannon y Smets, 2010), ya que consideran que puede ser trabajado en una agenda política de corto plazo.

Suzuki, Cervero e Iuchi (2013) sostienen que este enfoque limitado y cortoplacista hace perder las visiones de un proyecto de largo plazo que promueva modelos de desarrollo urbano sostenibles. Los proyectos de transporte pueden en una escala de largo plazo detonar procesos de incremento en las capacidades de soporte de los espacios urbanos, tanto en concentración de población (mediante la densificación en altura o el *infilling*), como en la concentración de actividades productivas y de servicios.

Así, un buen proyecto de transporte debiese siempre impulsar posteriores cambios en las regulaciones sobre usos del suelo, densidades constructivas y también sobre los límites urbanos (ya sea ampliándolos o conteniendo su extensión según sea el caso). Una posibilidad de medirlo como impacto urbano puede estar referido a partir del incremento en la disponibilidad de infraestructuras y tecnologías y el consecuente incremento en los márgenes de rentabilidad para el desarrollador del proyecto, como también para quienes se encuentren dentro de un área de influencia (captura de plusvalías). En otros casos, el impacto puede estar promovido por una estrategia de imagen de ciudad, donde la implementación de proyectos emblemáticos a menudo repercute, de forma relevante, sobre la imagen urbana de ellas apoyando inclusive su competitividad a nivel internacional (Figueroa, 2013).

### **Impactos sobre las motivaciones, las prácticas de (in)movilidad y de acceso a la ciudad**

Incorporar la consideración de este tipo de impactos implica poner atención y comprender la subjetividad de los habitantes que serán afectados por el proyecto de transporte, desde la preocupación por los requerimientos para quienes circulan en medios motorizados, como aquellos que la realizan en sistemas de transporte público, modos no motorizados, e incluso aquellos que se encuentran satisfechos o insatisfechos con las formas de su desplazamiento.

La movilidad urbana se ha posicionado, de esta manera, como un tema de creciente relevancia dentro de las agendas urbanas de políticas públicas en el mundo, especialmente en América Latina (Vasconcelos, 2015), donde persisten los problemas derivados de modelos de movilidad y de transporte urbano “poco sostenibles”, con elevados tiempos de viaje, altos niveles de emisión de contaminantes, accidentes de tránsito, contaminación acústica, entre otros (Hercé, 2009). Los conceptos de movilidad y acceso, junto con ampliar la consideración de los diferentes tipos de desplazamientos en el problema del transporte, ponen sobre la mesa la valoración de otros atributos urbanos como la proximidad, diversidad y equidad, reclaman la planificación y diseño integrados de los proyectos de transporte, espacio público y desarrollo urbano en nuestras ciudades (Kaufmann, 2008; Sheller y Urry, 2006).

### **¿Es un cambio en las actuales metodologías la forma de mejorar el diseño y evaluación de los proyectos de transporte en América Latina?**

La mayoría de proyectos de infraestructura de transporte urbano en América Latina están diseñados, evaluados y construidos para producir mejoras en las condiciones de circulación, inducir nuevas demandas de viajes, reducir los tiempos de viaje en un arco determinado de la red vial y mejorar las condiciones en las cuales se lleva a cabo el desplazamiento, aminorar (en al menos por un tiempo) los impactos de una creciente crisis de congestión urbana que experimentan hoy sus principales ciudades.

Sin embargo, estos proyectos también producen intervenciones en el espacio público sobre el cual se sitúan, detonan incrementos en la intensidad de uso, o bien, fortalecen nuevas actividades al otorgar nuevas condiciones ambientales que las existentes previo a la construcción del proyecto, las que en solo en algunos casos son previstas por quienes diseñan este tipo de iniciativas, o bien, son ponderadas dentro del análisis de evaluación de rentabilidad social.

La misma situación ocurre con las dinámicas urbanas promovidas en el entorno ante la implementación de un proyecto de esta naturaleza, como es el incremento y diversificación de las actividades comerciales y de servicio, lo que puede promover áreas atractivas y dinámicas para el mercado inmobiliario, crear plusvalías que son capturadas por aquellos propietarios de los predios

favorecidos por el proyecto de transporte, mas no por el aparato público. Si bien experiencias internacionales dan cuenta de que es posible elaborar proyectos de transporte de un modo integral, identificar en sus impactos oportunidades para lograr equidad, diversidad, vitalidad, entre otros atributos, se trata de casos excepcionales que más bien responden a una iniciativa política concreta que a una forma regular de desarrollar los proyectos de infraestructura de transporte.

Esta situación permite repensar las propuestas que complementen y concilien las actuales discusiones sobre nuevos métodos para diseñar y evaluar proyectos de transporte-espacio público y desarrollo urbano, la

captura de plusvalías para reducir el costo público de las iniciativas, o bien, sofisticar un mecanismo de aportes al Estado a partir de un Plan Urbano definido y específico que no se siga consolidando la lógica del urbanismo por proyecto. El dato pone en evidencia que los impactos urbanos deben ser considerados por una política pública de Estado, donde el mercado sea concebido como un agente promotor de equidad territorial. Para ello, la identificación de impactos debe ser concordante con planes urbanos eficientes y actualizados, que orienten las decisiones sobre la ciudad en el mediano y largo plazo, a diferentes escalas de análisis y superando la sectorialidad en su tratamiento.

## Referencias bibliográficas

- Bocarejo, J.P., Portilla, I. y Pérez, M.A. (2013). Impact of Transmilenio on density, land use, and land value in Bogotá. *Research in Transportation Economics*, (40),78-86.
- Buchanan, C. 1973. (Dir). (1973). *El tráfico en las ciudades*. Madrid: Tecnos.
- CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. (2010). *Observatorio de movilidad urbana para América Latina*. Caracas: CAF.
- Carrión, F. (2001). Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. En: Carrión, F. (Eds). *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Cervero, R. y Dai, D. (2014). BRT TOD: Leveraging transit oriented development with bus rapid transit investments. *Transport Policy*, (36),127-138.
- Clos, J. (2014). Prólogo a la primera edición en español del libro de Jan Gehl *Ciudades para la gente*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Cortés, A. y Figueroa, C. (2014). Estrategias colectivas de movilidad en un espacio mixto: el caso de la Plaza de Maipú en Santiago de Chile. *Revista Bitácora Urbano-Territorial*, (25), 31-41.
- Ente de la Movilidad Rosario (2014). "Plan Integral de Movilidad de Rosario". Argentina: Tecnigráfica.

- Estupiñán, N. (2011). Impactos en el uso del suelo por inversiones de transporte público masivo. *Revista de Ingeniería*. Bogotá: Universidad de los Andes, 4-43.
- Fajardo, S. (2008). Medellín, del miedo a la esperanza (2004-2007). En: López, L. (Ed.) *Presente y futuro de la movilidad urbana: ¿Cómo moverse mejor en las ciudades latinoamericanas?* Caracas: Fundación Ciudad Humana.
- Figueroa, O. (2001). Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano. Coherencias y contradicciones. En: Carrión F. (Ed.). *La ciudad construida. Urbanismos en América Latina*. Quito: FLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2013). Infraestructuras de transporte terrestre, ciudad y movilidad en América Latina. En: Erazo, J. (Coord.). *Infraestructuras urbanas en América Latina. Gestión y construcción de servicios y obras públicas*. Quito: IAEN.
- Gehl, J. (2014). *Ciudades para la gente*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Gómez-Ibáñez, J. (1985). Transportation policy as a tool for shaping metropolitan development. *Research in Transportation Economics* (2), 55-81.
- Graham, S. y Marvin, S. (2001). *Splintering Urbanism*. London: Routledge.
- Gutiérrez, A. (2012). ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re)construir las definiciones básicas del campo del transporte. *Revista Bitácora Urbano-Territorial*, (21), 61-74
- Herce, M. (2009). *Sobre la movilidad en la ciudad: propuestas para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona: Reverté.
- Kaufmann, V. (2008). *Les paradoxes de la mobilité*. Laussane: Le Savoir Suisse.
- Mejía-Dorantes, L. y Lucas, K., (2014). Public transport investment and local regeneration. *Transport Policy*, Vol.35, pp.241-252.
- ONU-Hábitat. (2014). Prólogo a la primera edición de Jan Gehl. *Ciudades para la gente*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Rodrigue, J-P. (2013). *The geography of Transport System*. Tercera edición. UCL.
- Shannon, K. y Smets, M. (2010). "The Landscape of Contemporary Infrastructure". NAI Publishers. (Introduction: Shaping Mobility Through Infrastructure).
- Sheller, M. y Urry, J. (2006). The new mobilities paradigm. *Environment and Planning* (38), 207-226.
- Suzuki, H; Cervero, R. e Iuchi, K. (2013). *Transforming Cities with Transit: Transit and Land-Use Integration for Sustainable Urban Development*. United States: World Bank Publications.
- Vasconcelos, E. (2015). *Transporte urbano y movilidad. Reflexiones y propuestas para países en desarrollo*. Buenos Aires: UNSAM EDITA.

# La adaptación a la LOOTUGS como política pública para alcanzar el derecho a la ciudad: Plan de uso y gestión del suelo parcial de la zona suroeste de Cuenca

---

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca  
(GAD de Cuenca) – Fundación Municipal El Barranco

[contacto@fundacionelbarranco.org](mailto:contacto@fundacionelbarranco.org)

## Resumen

La estrategia de intervención parte de la adaptación del planeamiento de la ciudad al nuevo marco creado por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) dividido en tres escalas (zonal, barrial y local). Dicho plan propone la redacción de tres instrumentos correspondientes a los diferentes niveles de planeamiento presentes en la ley. Hasta el momento se ha llevado a cabo un ejercicio piloto de redacción de un Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUyGS) sobre el área suroeste de la ciudad de Cuenca, detectada como una de las más vulnerables en el estudio de barrios periféricos como sugiere el Plan de Mejoramiento Integral de Barrios Periféricos de Cuenca (PMIBP).

### Palabras claves:

barrios periféricos, gestión territorial, gobernanza, ordenamiento, mejoramiento integral, planificación, planeamiento urbanístico.

## Introducción

La celeridad del fenómeno de urbanización experimentado en América Latina y el Caribe durante el siglo XX ha provocado que algunas ciudades hayan pasado por un proceso de transformación traumática, los mecanismos formales de desarrollo urbano han sido incapaces de enfrentar a las demandas de la población. El resultado: un modelo urbano insostenible ambientalmente y profundamente desigual, una población segregada física y socialmente y un número cada vez mayor de tugurios (ONU-Hábitat, 2012).

Este acelerado crecimiento ha creado en la ciudad de Cuenca una línea difusa entre el ámbito urbano y rural. Poco a poco sectores claramente reconocibles como no urbanos han sido absorbidos dentro del límite administrativo sin contar con las mismas condiciones del núcleo consolidado, lo que ha derivado en la conformación de un anillo periférico escasamente planificado con focos de vulnerabilidad.

El proyecto aquí desarrollado forma parte del Programa de Asistencia Técnica para el Mejoramiento Integral de Barrios en la Ciudad de Cuenca, acuerdo de colaboración firmado en agosto de 2015 entre la Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y el GAD de Cuenca con el objetivo de lograr una ciudad más equitativa y justa a través de la recuperación de barrios periféricos vulnerables. Es política del GAD de Cuenca revertir las lógicas de inversión tradicionales, romper con el paradigma centro-periferia actualmente imperante y que concentra la gestión, gestionar la acción e inversión de los gobiernos locales en los centros consolidados de las ciudades frente a una periferia carente y poco servida. Para este fin, es fundamental repensar la forma de gestión de la ciudad,

fortalecer los procesos de planificación participativa y de construcción colectiva de las intervenciones públicas en el territorio.

El PMIBP busca mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas periféricas de la ciudad; se centrará en establecer estrategias de trabajo con la ciudadanía que permitan involucrarlos directamente en el desarrollo de su barrio. Para la ejecución del PMIBP se designó a la Fundación municipal El Barranco (entidad de derecho privado adscrita al GAD Cuenca).

### Metodología plan de mejora integral (PMI):

El estudio parte de un análisis estadístico comparativo entre los sectores censales centrales, urbanos y periféricos de la ciudad. Se analizaron indicadores ambientales, físicos, socio-demográficos, socio-económicos, acceso a infraestructura y servicios básicos y de este modo construir un mapa de actuación regido por una metodología objetiva, libre de criterios subjetivos. Dentro del universo analizado resaltaron los sectores

censales en los que los indicadores entre la media urbana y periférica presentan mayores diferencias y, por tanto, se consideran críticos. A partir de este análisis se definen unidades de actuación más pequeñas, con base en su conformación física, relaciones sociales, sentido de pertenencia, etc., que fueron el resultado de un segundo análisis comparativo para obtener un listado de diez barrios que deben ser servidos a mediano y largo plazo.

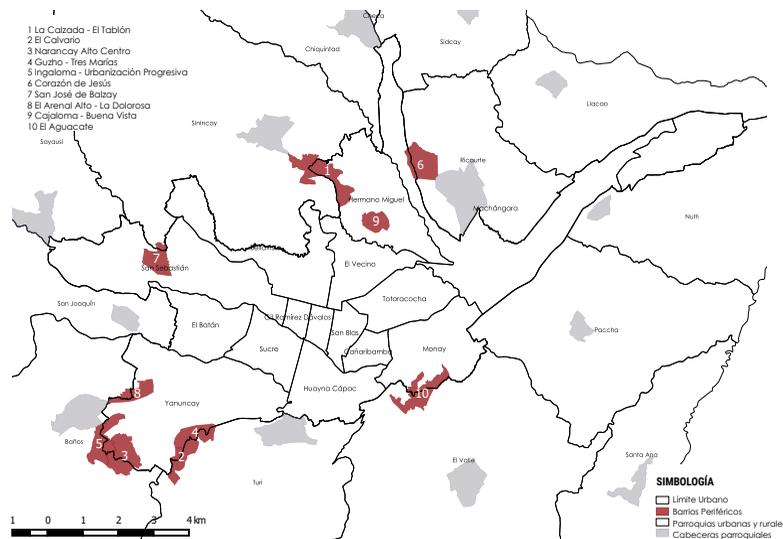


Figura 1: Mapa de ubicación de barrios periféricos de Cuenca y ámbito de estudio  
Fuente: Proyecto Plan de Mejoramiento Integral de Barrios Periféricos de Cuenca, 2017

El diagnóstico continuó con una recopilación de información de los barrios seleccionados para construir fichas descriptivas estadísticas y urbanas que describieron de forma general el ámbito de estudio. A partir de este producto técnico se iniciaron los procesos de participación ciudadana para la toma de decisiones. En un primer taller se llevó a cabo una presentación a grandes rasgos de las fichas descriptivas y, mediante mesas temáticas interactivas, los ciudadanos complementan el diagnóstico técnico con su experiencia propia. En las mesas los asistentes tienen la oportunidad de hablar sobre infraestructura, vivienda, riesgo, espacio público y su realidad socio-económica; para garantizar la participación equitativa, los ciudadanos son separados por grupos de edad y género. La información obtenida permitió establecer un listado de posibles intervenciones dentro del PMI, que son presentadas en un segundo taller para que los ciudadanos establezcan prioridades de actuación.

El primer producto que justifica la selección de áreas de actuación se resume en un diagnóstico con la metodología empleada que incluye antecedentes, objetivos, encuadre territorial, encuadre económico-productivo, encuadre conceptual, descripción de la periferia urbana de la ciudad de Cuenca, un apartado referido a la articulación del proyecto con el Plan de Desarrollo de Ordenamiento Territorial (PDOT) y el Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca (POUC), delimitación del ámbito de estudio, determinación y descripción de indicadores transversalizados con enfoque de género.

Un segundo producto es el diagnóstico participativo de barrio que incluye fichas estadísticas y urbanísticas y el análisis FODA complementado con la información recogida de los talleres participativos; el conocimiento recogido en este documento sirve a la comunidad para enfocar sus emprendimientos y solicitar colaboración basada en un análisis técnico. El tercer producto es la Propuesta de Mejora Integral (un barrio), que incluye la planificación general localizada de cada barrio.

El Plan de Mejoramiento Integral de Barrios Periféricos ha servido de punto de partida para el planteamiento del Plan piloto de uso y gestión del suelo, ya que ha permitido conocer la situación real de vulnerabilidad en los sectores periféricos de la ciudad, saber sus necesidades, conocer sus opiniones gracias a los procesos de participación y, finalmente, delimitar el ámbito de actuación para el ejercicio piloto de planificación adaptado a los lineamientos de la LOOTUGS y la Nueva Agenda Urbana (NAU).

### **Metodología PUYGS:**

La aplicación de la LOOTUGS (2016) supone un cambio de paradigma en el ordenamiento urbano y territorial del país y un reto para los GAD municipales. Con este proyecto el GAD de Cuenca ha sido pionero en iniciar el proceso de adaptación al nuevo marco legal y de implementación de la Nueva Agenda Urbana, y en proponer los cambios estructurales necesarios para alcanzar el Derecho a la ciudad.

El proceso se ha apoyado en el “Manual de planeamiento urbanístico en áreas periféricas para la ciudad de Cuenca”, adaptado a las circunstancias que se fueron encontrando. Dicho documento establece una estrategia de intervención siguiendo una matriz estructurada en tres escalas de actuación (zonal, barrial y local), sobre las que se llevan a cabo procesos de planificación apoyados en el “Three Pronged Approach” (Modelo económico para la urbanización integral que combina el marco legal, las finanzas municipales y el diseño y planificación, ONU-Hábitat, 2017) y se complementa con los “Mainstreaming Markers” (lineamientos en función de cambio climático, derechos humanos, género y juventud, ONU 2016); además, establece una estrategia de gobernanza urbana que acompaña al proceso en las tres escalas, basado en los siguientes tres ejes:

**Participación:** uno de los procesos más enriquecedores para el proyecto llevado a cabo por la Fundación El Barranco ha sido la organización de talleres en los barrios que forman parte del PMIBP. Fruto de estos talleres se ha conseguido un documento de diagnóstico participativo y una relación de confianza con la comunidad.

**Gestión:** se ha reforzado la viabilidad del proyecto dentro de la administración gracias a la estrategia de visibilización a través de premios y ponencias y a la invitación al “Expert Group Meeting” (marco de cooperación establecido en el Memorando de Entendimiento firmado entre el Ministerio de Desarrollo Urbano y de Vivienda y ONU-Hábitat). Se ha coordinado con el resto de dependencias municipales para evitar

duplicidades de trabajo y lograr una visión común del ámbito de estudio, y conseguir así una buena relación con la academia; fruto de lo dicho ha comenzado la colaboración con las tres principales universidades presentes en la ciudad. Además de estos avances, se ha elaborado un sociograma que se espera sirva de base para constituir el Gobierno del PUyGS cantonal.

**Evaluación:** se ha llevado a cabo un proceso continuo de monitoreo del avance de los trabajos a través de los informes mensuales del Plan Operativo Anual del GAD de Cuenca (POA), gracias a ello se ha podido ir ajustando el cronograma. Súmese a eso la aplicación a diferentes concursos y congresos, que ha requerido la sistematización de la experiencia; han funcionado a modo de evaluación interna para el equipo.

### Fases de ciclo del proyecto

**Arranque:** esta etapa inició en septiembre de 2016 y culminó en noviembre 2017 con la presentación de intenciones a las diferentes dependencias municipales. Durante este periodo no solo se definió la estrategia de intervención, también se delimitó el ámbito de estudio que requería planificación con base en cuatro variables: vulnerabilidad, planeamiento, gestión de riesgos e información catastral; finalmente el ámbito de estudio del PUyGS parcial de Cuenca incluyó a los barrios periféricos Narancay Alto Centro, Ingaloma y Arenal Alto, que fueron parte del PMIBP.

**Diagnóstico:** el contenido del diagnóstico se ha ajustado a las recomendaciones

de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), a la abundante información disponible del PDOT, POUC y Plan de Movilidad y Espacios Públicos (PMEP), así como a la documentación elaborada a lo largo de las distintas fases de trabajo del

PMIBP; todo ello permitió que el trabajo se concentrara en la selección y filtro de información. Finalmente, el documento de diagnóstico está formado por documento base, documento síntesis y matrices FODA.

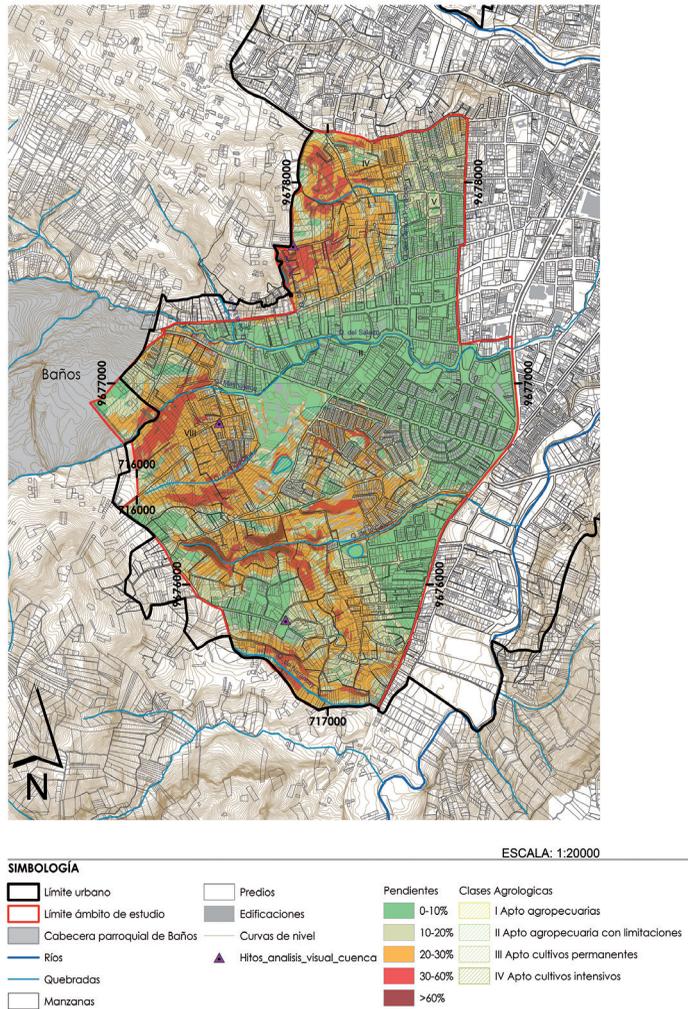


Figura 2: Ámbito de estudio – mapa biofísico

Fuente: Proyecto Plan de Uso y Gestión del Suelo parcial de Cuenca, 2017

**Propuesta:** el desarrollo de esta fase ha tenido dos objetivos fundamentales, el primero es el establecimiento de un escenario de futuro deseado a través de su planificación y la aproximación a los conceptos y herramientas establecidos en la LOOTUGS. El segundo objetivo fue cobrando más importancia a medida que fue avanzando el trabajo y los técnicos fueron siendo conscientes del cambio de paradigma en la forma de planificar, consiguiendo sesiones frecuentes de debate en torno al documento de la ley; producto de ello son los productos finalmente ejecutados.

De acuerdo con el manual (ONU-Hábitat, 2017), la propuesta debe contemplar áreas clave derivadas de la asimilación del Three Pronged Approach y de los Mainstreaming Markers, con el fin de lograr un resultado que sea viable y dé lugar a un espacio urbano de calidad. Cada una de las temáticas se ha ido tratando a lo largo del proceso que, a grandes rasgos, ha sido definida por tres momentos: establecimiento de la estrategia de actuación, dibujo del escenario futuro y de la ordenación del ámbito y redacción de los documentos finales.

Dentro del triple enfoque Three Pronged Approach planteado por ONU-Hábitat, se debe destacar la importancia del marco jurídico, que permite la elaboración de un planeamiento multinivel adaptado a la LOOTUGS y establecer las estrategias legales para viabilizar el PDOT a través del PUyGS y sus planes complementarios. Otro aspecto destacado es el diseño urbano, que debe estar dirigido a la consecución de ciudades sostenibles, seguras, inclusivas y resilientes mediante la dotación de espacios

públicos de calidad, adecuadas densidades edificatorias, mezcla de usos urbanos, eficiente movilidad y estructura social mixta. Finalmente, se destaca el Plan Financiero, que establecerá la viabilidad económica de las intervenciones propuestas y la sostenibilidad económica, social y ambiental del modelo urbano proyectado.

Por su parte, los Mainstreaming Markers establecen los elementos que deben estar presentes en la planificación: cambio climático, promover modos de vida y economías urbanas sostenibles, el control del uso del suelo y la protección del patrimonio. Los derechos humanos también cuentan, deben garantizar un adecuado desarrollo sobre todo de la población más vulnerable atendiendo a criterios de seguridad jurídica, disponibilidad de servicios básicos, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural. Género es otro criterio de valor. La información recopilada debe ser desagregada para conocer las diferentes necesidades y aspiraciones de cada grupo y permitir de esta manera utilizar criterios de accesibilidad, espacios públicos seguros e inclusivos, mercado de trabajo y economía del cuidado procurando siempre un desarrollo equilibrado. Y, si bien se puede considerar como una fortaleza que la estructura poblacional sea mayoritariamente joven, se debe tener en cuenta que estos jóvenes pueden convertirse en un grupo vulnerable si no se garantiza su participación en los procesos que dejen claras sus necesidades y aspiraciones. Solo de ese modo se podrá fomentar el desarrollo de sus capacidades con políticas públicas adecuadas para este fin.

Se decidió asumir la experiencia como un ejercicio de apoyo a la redacción del futuro Plan de Uso y Gestión del Suelo cantonal de Cuenca. El plan en sí no ha dado lugar a una normativa, sino que ha funcionado como una herramienta de formación técnica mediante la cual los funcionarios municipales han asimilado los conceptos y principios rectores de la ley y comenzado a utilizar los mecanismos que aparecen en ella. Para elaborar la documentación final ha sido fundamental identificar el contenido que, de acuerdo con la LOOTUGS, debe tener el PUyGS mediante la lectura del articulado de la ley y el análisis de ejemplos españoles y colombianos a falta del respectivo Reglamento que detalle estos aspectos.

Para definir el diseño urbano primero fue necesario comprender la ordenación y la estructura urbano-rural existente y propuesta en los distintos instrumentos de planeamiento. El ámbito de estudio cuenta con una realidad dual derivada de su diferente situación topográfica, existe una zona en proceso de consolidación con una topografía llana que da lugar a su densificación y un área – donde se encuentran los barrios en mayor situación de vulnerabilidad– con una fuerte topografía que restringe su capacidad de urbanización. Delimitar estas zonas y establecer las distintas estrategias de intervención sobre ellas fue el resultado de debates en torno a la maqueta realizada y a la documentación elaborada durante el diagnóstico. En

las reuniones de trabajo se debatió sobre la localización y apertura de calles y reservas de suelo para equipamientos, la delimitación de las distintas clases de suelo y las estrategias que deben seguirse para el control de la urbanización en zonas no consolidables.

La definición de la ordenación del ámbito ha sido la etapa más extensa del proyecto, ya que ha requerido de un proceso de debate, aprendizaje y reflexión del nuevo paradigma de planeamiento definido por la LOOTUGS. En un primer momento fue difícil comprender el grado de definición que requería este nivel de planeamiento, pero a medida que se fue avanzando en el proceso se fueron aprendiendo las implicaciones de la ley y superando algunas concepciones alternativas propias de la antigua forma de planificar.

La estructura urbano-rural se ha definido a partir de los sistemas públicos de soporte de carácter estructurante. No fue sencillo diseñar una malla urbana sobre un tejido irregular que nacía de un proceso de consolidación sin planificación debido al alto grado de intervención que se requería; tampoco fue sencillo superar la visión de espacio público como lugar destinado únicamente a la movilidad. El resultado ha derivado del trabajo individual y de sesiones de discusión y debate sobre la importancia del interés general de un espacio urbano de calidad sobre la propiedad privada.



**Figura 3:** Ámbito de estudio – Polígonos de Intervención Territorial  
**Fuente:** Proyecto Plan de Uso y Gestión del Suelo parcial de Cuenca, 2017

El cambio de paradigma en la forma de planificar en lo relativo al componente urbanístico fue un proceso de ensayo-error. El modelo de urbanización actual está compuesto por tejidos con un fuerte déficit de espacio público y equipamientos por habitante donde la dotación de servicios básicos ha sido costosa económica y socialmente. El componente urbanístico de la LOOTUGS incluye entre sus requerimientos la definición de la edificabilidad básica y máxima y el establecimiento de cesiones mínimas para los sistemas públicos de soporte. Con estos datos, es posible controlar la capacidad

máxima de acogida de población y asegurar el cumplimiento de estándares mínimos de espacio público. Para llegar a definir estos datos se realizaron ejercicios de diseño de la imagen urbana en los que se aplicaron estándares de dotación de espacio público y equipamientos. En un futuro el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo definirá los estándares mínimos nacionales; mientras tanto, se han utilizado ejemplos españoles y colombianos y los "Cinco Principios para el Diseño de Barrios y Ciudades Sustentables" de ONU-Hábitat (2012).

## Reflexiones finales

La planificación multinivel permite la aplicabilidad del modelo de ciudad al establecer una relación entre los distintos instrumentos de ordenamiento y planeamiento territorial, para esto la participación debe ir de la mano de la planificación, el trabajo conjunto ayudaría a enfocar la participación hacia la consecución del modelo de ciudad pactado, lo que evitaría los favoritismos y la discrecionalidad, ayudaría a la cogestión (escalón más alto de la escalera de participación) y a la apropiación del espacio público por parte de los ciudadanos.

La planificación como instrumento preventivo y la metodología utilizada (tanto en los PMI como en el PUyGS) ha servido para avanzar en el conocimiento de las necesidades de la periferia. Ciertamente, la aplicación de la ley, el cumplimiento de los instrumentos de gestión y los parámetros de calidad de vida ayudarán a reducir la brecha entre el centro y la periferia, y a lograr el cumplimiento del derecho a la ciudad. Pero para que este ejercicio piloto pueda formar parte de la planificación urbana, debe existir la voluntad política, que el gobierno central apruebe el desarrollo de una estructura normativa (reglamento, normas técnicas, parámetros de calidad de vida, gestión de riesgos, etc.) que propicie procesos de comunicación y participación de la ciudadanía, profesionales y estudiantes; solo de esta manera se garantizará que los nuevos preceptos de planificación se conviertan en una constante para la intervención urbana, periférica y rural.

## Referencias bibliográficas

- ONU-Hábitat (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*. Rumbo a una nueva transición urbana. HS/053/12S Brasil: Programa de Naciones Unidas para los asentamientos humanos.
- ONU (2016). Urban governance, capacity and institutional development. En *Policy Paper* n. 4: 31 Sesión. Indonesia. Comité preparatorio para la Conferencia de Naciones Unidas para la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible.
- ECUADOR (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial Suplemento 790, 5 de julio de 2016.
- ONU-Hábitat (2017). *Economic Foundations for Sustainable Urbanization: A Study on Three-Pronged Approach: Planned City Extensions, Legal Framework, and Municipal Finance*. Nairobi: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- ONU-Hábitat (2017). *Action Framework for Implementation of the New Urban Agenda*. Nairobi: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

# Macroproyectos de infraestructura: ¿Solución o agravamiento del déficit de vivienda?

---

**Jeison Andrés Hincapié Rodríguez** |  
Escuela Superior de Administración pública (ESAP)

[jeahincapiero@unal.edu.co](mailto:jeahincapiero@unal.edu.co)

## Resumen

En Colombia, los macroproyectos de infraestructura y de vivienda han buscado optimizar las condiciones de habitabilidad sobre los asentamientos informales y reducir el déficit cuantitativo de vivienda; sin embargo, no han tenido en cuenta los efectos que se generarían en el territorio tras su implementación. En tal sentido, el siguiente trabajo analiza el impacto de las obras de infraestructura y de vivienda en el crecimiento socio-espacial mediante un estudio de caso, en aras de advertir si se logró evitar la reproducción de fenómenos urbanos negativos asociados al crecimiento de las urbes: ciudades dispersas y la carencia de servicios públicos, equipamientos y redes, lo que redundaría en la exclusión y disparidad espacial. La falta de concurrencia entre las lógicas de ubicación espacial, las socio-territoriales y las políticas públicas promueve una ruptura de los modos de habitar y la ilegitimidad en las acciones programáticas de la administración pública.

## Palabras clave:

Macroproyectos de vivienda, ordenamiento territorial, tejido social, vivienda social.

## Introducción

La formalidad y la informalidad urbana no son sinónimos de lo bueno y lo malo, tampoco encierran el concepto de vivienda digna, menos aún el de bienestar en las urbes. En las ciudades colombianas conviven varios modelos de urbanización que interactúan en el espacio como respuesta al desarrollo y devenir de las prácticas desarrollistas. El problema con estos modelos es que son dejadas al azar, al vaivén político de las administraciones. La vivienda informal da lugar a viviendas precarias que, de acuerdo con Torres y Rincón (2011), se convierten en una alternativa dicotómica, pues genera una afectación en el uso del suelo y una expansión urbana descontrolada. Otro problema es que se carece de una intervención congruente con las dinámicas de las ubicaciones geográficas y las especificidades de la familia y territorio. Además, según Arango (2001), el crecimiento urbano trae consigo decisiones apresuradas, cambio en la morfología, densificación, aumento del gasto público, saturación del suelo y otras externalidades que dificultan aún más el actuar del Estado, por lo que las condiciones han abierto brechas importantes por el acceso a servicios y equipamientos en las ciudades, bajo un escenario de desigualdad y segregación socio-espacial que se evidencia en el territorio y en quienes lo transforman desde la cotidianidad.

En definitiva, la construcción y puesta en marcha de los programas de Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) ha fragmentado la cohesión social, ha dificultado la asequibilidad a la vivienda con adecuadas condiciones de habitabilidad y ha dado lugar a una

desconexión espacial con la ciudad consolidada, lo que fomenta prácticas de especulación sobre el suelo. Por lo anterior, estos proyectos no logran constituirse en verdaderas alternativas frente a la informalidad habitacional.

El objetivo de este trabajo, a la luz de lo dicho, es observar que el MISN constituye una alternativa poco eficiente frente a la informalidad presente en ciudades de todas las escalas colombianas. Para desarrollar esta idea, en primera instancia el presente texto efectúa una aproximación al devenir de la política de vivienda y urbana a partir de la segunda mitad del siglo XX, lo que permitirá identificar las principales transformaciones de la producción de la vivienda en cuanto a su dotación y enfoque hacia el mercado y sus problemáticas asociadas. En segundo lugar, analiza los MISN, identifica los impactos sociales y la configuración espacial de la ciudad para observar si estas experiencias reproducen los efectos negativos de los asentamientos informales. Finalmente, se presenta un estudio de caso donde se ilustran los efectos señalados anteriormente.

### **Política de vivienda**

Entre 1945 y 1972 en Colombia tenía lugar, en teoría, un Estado de corte benefactor: las viviendas eran construidas por entidades como el Instituto de Crédito Territorial que mutó de subsidios para la vida rural, hacia la vivienda urbana. El Banco Central Hipotecario, Caja de Crédito Agrario, siguiendo a Ceballos (2008), generaba equipamientos complementarios y un ordenamiento de las construcciones considerando que las ciudades se densificaban rápidamente para responder así a un modelo de ocupación distinto de principios del siglo XX.

Este panorama difiere del periodo de transición hacia un Estado social de derecho donde, de acuerdo con el ICT (1995), se consideró la construcción como un músculo apalancador de la economía, por lo que debía respaldarse por medio de la financiación y otorgamiento de créditos a largo plazo para los compradores. En ese sentido, el Estado ya no era más el agente productor

de vivienda social, lo dejó en manos de los sectores privados y de los promotores de las políticas habitacionales, de construcción y comercialización del mercado formal; por omisión, la política también impulsó la presencia de los urbanizadores ilegales.

La etapa posterior a la Constitución Nacional de 1991, cuando la vivienda no era un derecho fundamental, sino parte de los bienes económicos, sociales y culturales, fue característico de la construcción de la vivienda su dependencia del sector financiero. En este sentido, se olvidaron los aspectos fundamentales de la vivienda y con ello se evidenció el desplome del modelo UPAC (Pizano, 2005) para la constitución de las unidades habitacionales en Colombia. A partir de INURBE (1996), los usuarios son vistos como clientes y la calidad de la vivienda responde a un efecto de mercado: deben poseer confiabilidad técnica, constructiva, localización, equipamientos respectivos, etc.

Es importante resaltar que los objetivos de desarrollo sostenible identifican los asentamientos informales desde dos posturas: la primera es la esperanza, es decir, a pesar de su condición de ilegalidad las viviendas se han sometido a un mejoramiento ya sea por parte de la institucionalidad o desde la autoconstrucción; la segunda es la desesperanza, las viviendas se caracterizan por su deterioro y se experimenta una degradación de las estructuras y de los servicios públicos, dotacionales y equipamientos. Ante estos escenarios los objetivos 10 (reducción de las desigualdades) y 11 de la normativa (Ciudades y asentamientos inclusivos, seguros y resilientes y sostenibles) promueven la sostenibilidad del medio ambiente y la mejora las condiciones antes descritas.

Colombia entonces se comprometió con estos objetivos, y los ha intentado cumplir por medio del mejoramiento de barrios y la prevención de nuevos asentamientos. Esto último se efectúa de manera decidida por parte de entes territoriales locales. Infortunadamente, no se cuenta, en el mayor de los casos, con un mapa de microzonificación, de usos, de riesgos, etc., lo que permitiría tener un inventario del suelo apto para el establecimiento de vivienda, además de los servicios y dotación complementaria necesaria para asegurar la calidad de vida de las personas.

De ese modo, se acentúa la necesidad de generar planteamientos que permitan discernir sobre el contexto, un tema álgido para la administración pública, la población y el espacio, más aún en dinámicas de posconflicto. Además, los ensambles urbanos, lo explica Williams (2009), reconocen

la multiplicidad de la urbe y entienden a la ciudad no solo como un objeto múltiple, sino a la instantaneidad y fugacidad de la forma urbana, que solo es legible en tanto se leen los procesos como parte de la fusión de elementos socio-materiales.

### **Impactos de los MISN**

Los MISN, según el Ministerio de Vivienda (2014), son intervenciones promovidas por el Gobierno Nacional que vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial de determinados municipios, distritos o regiones del país. El objetivo de estos macroproyectos es aumentar la oferta de suelos urbanizados para el desarrollo de programas de vivienda social.

El modelo de operación de los MISN consiste en la habilitación de suelo a través de mecanismos de planificación para la construcción de vivienda social, adelantado por el Ministerio de Vivienda en coordinación con otras entidades del nivel subnacional. Por su parte, el sector privado se encarga de producir las viviendas sociales para que se adquieran a través del subsidio familiar que otorga el Gobierno Nacional y la financiación para un crédito hipotecario entregado por el sector financiero privado, es decir, es una cadena propia de un modelo neoliberal para la dotación de la vivienda que, además, genera cargas importantes en el territorio.

Con el fin de analizar los macroproyectos como posibilidad ante la urbanización informal se observa el contexto jurídico de

esta iniciativa y posteriormente los impactos de la implementación de estos programas en la configuración espacial de la ciudad y las implicaciones sociales asociadas a la realización de grandes proyectos de vivienda social. Visto de esa forma, los MISN no se han convertido en una opción real frente a las viviendas informales ni frente al déficit cuantitativo.

Frente a esto último, se puede apreciar que desde la puesta en marcha en 2009 de los MISN, solo se han entregado 54 865 viviendas de las cuales 51 216 son de los MISN de primera generación, frente a 3 649 de los MISN de segunda generación. Estos resultados distan de las metas planteadas, que afirmaban que los MISN generarían más de 315 000 viviendas en una primera etapa y 24 000 viviendas en una segunda instancia. Súmese a ello que tampoco se han logrado del todo los servicios, redes y equipamientos que se necesitaban para suplir la demanda creciente, dada la ubicación de estos macroproyectos.

Otro problema asociado es que los macroproyectos requieren grandes hectáreas de suelo y no siempre es posible disponer de este recurso. La ventajosa relación costo-beneficio en la adquisición de los predios ha dado lugar a que se construyan sobre las márgenes de las ciudades y áreas de expansión urbana, en lugar de las centralidades, a manera de un modelo disperso de urbanización. La construcción de los proyectos en dicha localización significa una transformación de la morfología urbana y de su modelo de ocupación determinado desde el nivel municipal: difiere al sentido otorgado

desde el ente central y vulnera la autonomía administrativa.

A pesar de los esfuerzos en los diseños de política pública, los macroproyectos se han convertido en áreas desconectadas funcionalmente de la ciudad consolidada, se resalta la fragmentación y la falta de articulación con la ciudad y la región próxima en materia del acceso al servicio de transporte público y la dependencia con las centralidades de la ciudad para beneficiarse de los servicios de salud, educación, de las actividades productivas, entre otras.

De igual forma, la localización de los proyectos no fortalece la consecución de una ciudad más equitativa, por lo que esta se solapa con espacios de segregación residencial en las ciudades y se corresponde con un tipo de producción de vivienda social orientado al mercado, en el que el sector privado es uno de los rectores en la producción de la vivienda social. Queda claro que un mercado de vivienda se confina a poblaciones homogéneas a ciertas zonas de la ciudad donde el mercado inmobiliario fragmentado (orientado a sectores socioeconómicos diferentes) genera oferta inmobiliaria diferenciada reflejada en una espacialidad igualmente fragmentada (una ciudad para "ricos" y otra ciudad para "pobres", Abramo (2012), de esto se desprende un patrón de distribución residencial particular.

### **Macroproyecto San José**

De acuerdo con las dinámicas de ciudad y la importancia regional, Manizales (Colombia) se convirtió en un piloto de

mejoramiento barrial, según el CONPES 3604 de 2009, el cual actuó sobre el sector del barrio Cervantes, compuesto por cerca de 1614 personas. El programa comprendía la legalización, provisión de equipamientos, vías y mejoramiento de la vivienda; captó 3250 millones de pesos de acuerdo con el Ministerio del sector. Sin embargo, el proceso de ocupación del territorio, las dinámicas regionales y las configuraciones económicas para el posicionamiento de un enfoque de City Marketing, promovieron el cambio de perspectiva en la política habitacional, lo que se desarrolló en los macroproyectos.

El MISN “San José” posibilitó la incursión de 8000 viviendas, de las cuales la mitad se destinaría a vivienda social, promovería una reconfiguración territorial, además se cambiarían los imaginarios de las personas y las nociones en los modos de habitar. La propuesta era coherente con la visión de la ciudad definida en el Plan de Ordenamiento Territorial, específicamente cuando propuso convertirla en ciudad-municipio con alta calidad de vida, municipio responsable, con infraestructura, con amplios espacios y ciudad universitaria del país, que se venda hacia la región y se vincule a los mercados mundiales.



**Figura 1:** Ciudad de Manizales, en la parte inferior se ubica el Macroproyectos San José  
**Fuente:** Este trabajo

La idea del proyecto también fue mejorar las condiciones de calidad de vida de sus habitantes más vulnerables, en este caso los habitantes de la Comuna San José, por medio de intervenciones urbanas signadas

por la renovación, rehabilitación y recuperación ambiental urbana de la ciudad, también debido a la proximidad del polígono al centro histórico y equipamientos de importancia, situación que encareció el precio del suelo.

Pese a ello, el déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda no se redujo en la ciudad de Manizales porque la ejecución del Macroproyecto supuso un retraso en las obras de infraestructura, lo que ha conducido al empeoramiento de las condiciones de vida de los pobladores que aún quedan sobre el territorio fragmentado físicamente

y ha conducido a la destrucción del tejido social que allí existía. En ese sentido, el rediseño de las formas de intervención para la comuna permite crear una alternativa que trate de agilizar los procesos y se ajuste a las características socio-espaciales particulares del sector.



Figura 2: Nuevos modos de habitar y resistencias desde la comunidad  
Fuente: Este trabajo

Cabe resaltar que en 2016 se habían entregado apenas 24 viviendas, lo que dificulta la legitimación del proceso de política pública, además da lugar a la deconstrucción del hábitat, pues los asentamientos informales que componían el polígono en el que se erige el Macroproyecto fueron derribados y se mantienen algunas culatas que denotan inseguridad en el imaginario. Así mismo, el proyecto quiebra financieramente y debe

reducirse la cantidad de vivienda social con el fin de apalancar los gastos adicionales, se cambian zonas exclusivas de vivienda social a zonas mixtas de más alto valor el metro cuadrado. Finalmente, los equipamientos con los cuales iba a contar el Macroproyecto aún no se han viabilizado y carecen de continuidad con la trama que organiza la comuna San José.

## Conclusiones

Los desarrollos normativos relacionados con el componente político institucional del ordenamiento territorial permitirá, por una parte, entender cómo se distribuye el poder entre los territorios que integran el país, a partir de la forma que se le confiere a la estructura institucional y la forma como se viene reglamentando el proceso de planificación en las ciudades y las áreas urbanas. Adicionalmente y sin desconocer el papel que ha jugado el medio ambiente desde su incorporación al ordenamiento, se hace ineludible abordar algunas disposiciones, como los riesgos y eventos socio-naturales que deben ser tenidos en cuenta en el momento de definir los planes de ordenamiento territorial y la gestión del riesgo, los que no podrán, de ninguna forma, estar desarticulados. De igual forma, se destaca la necesidad imperante de tratar los fenómenos urbano-territoriales de manera concreta, es decir, sin proceder a la generalización como ha ocurrido con la imposición de macroproyectos de vivienda de interés social que el Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio ha reproducido sin tener en cuenta las particularidades de los municipios escogidos para tales fines.

Finalmente, situaciones particulares como el déficit de suelo para la construcción de proyectos inmobiliarios, el incremento del número de hogares y habitantes ponen en situación crítica a los municipios. La situación se torna más compleja aún en un escenario de desplazamiento en el que buena parte de la población se quedará en las grandes urbes respondiendo a las figuras centrifugantes que estas condicionan, por cuanto no solo tiene que enfrentar el procesos de densificación, sino cambios asociados al uso del suelo, la morfología de la ciudad y en el valor del suelo. Al mismo tiempo, se complejizan las estructuras sociales y físicas, ya que una parte de esta población se quedará por fuera del mercado inmobiliario formal, lo que agudizará los cinturones de pobreza.

## Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2012). La ciudad confusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista EURE*, 38, (114), 35 - 69.
- Arango G. (2001). La vivienda en Colombia en el cambio de siglo. Herencias y retos. En Brand, P. (editor. y compilador.) *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado*, pp. 227-266. Bogotá: TM Editores. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.
- Alcaldía de Manizales. (2016). Plan de desarrollo 2016 – 2019 Más oportunidades. Recuperado de <http://www.manizales.gov.coRecursosAlcaldia/201605021636516132.pdf>.
- Ceballos O. (Ed.) (2008). *Vivienda social en Colombia: una mirada desde su legislación 1918-2005*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- Espinosa, G. C. (2014). Los macroproyectos de interés social nacional como operaciones urbanas integrales para la política pública de vivienda. Caso Ciudad Verde, Área metropolitana de Bogotá. Tesis de Maestría. Pontificia Universidad Javeriana.
- Instituto de Crédito Territorial, ICT (1995). Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989. Bogotá: INURBE. Ministerio de Desarrollo Económico.
- Instituto Colombiano de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE (1996). Estado, ciudad y vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990. Bogotá: Ministerio de Desarrollo: Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana.
- Ministerio de Vivienda, C. (2014). Colombia: Cien años de políticas habitacionales. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Pizano, E. (2005). Del UPAC a la UVR: vivienda en Colombia 1970-2005. Bogotá: Konrad Adenauer-Stiftung. Pensamiento Siglo XXI.
- Torres, C. y Rincón, J. (2011). Suelo urbano y vivienda social en Bogotá: la primacía del mercado y el sacrificio del interés general. 1990 – 2010. Bogotá: UNIBIBLOS. Universidad Nacional de Colombia.
- Ward, P. (2015). Políticas de Vivienda en Ciudades Latinoamericanas. Una nueva generación de estrategias y enfoques para 2016 ONU-Hábitat III. Rosario: Universidad del Rosario.
- Williams, J. (2009). Geografía urbana: Trayectorias epistemológicas y agenda contemporánea. En J. Williams (Ed.). *Lecturas en teoría de la geografía*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

# Planes urbanos vs. actuaciones de gobierno local y su incidencia en el crecimiento físico de la ciudad. Loja como caso de estudio

---

**Torres Gutiérrez Mercedes**

Universidad Técnica Particular de Loja

mctorres27@utpl.edu.ec

**Correa Jaramillo Ramiro**

Universidad Técnica Particular de Loja

racorrea@utpl.edu.ec

**Jiménez Villavicencio Kevin**

Universidad Técnica Particular de Loja

kmjimenez1@utpl.edu.ec

## Resumen

La realidad urbana hace mucho tiempo ha superado el límite organizativo de los municipios, existe un crecimiento centrífugo y disperso de las ciudades, se ha cambiado el uso de suelo con vocación productiva o ecológica por extensas manchas urbanas. Estos cambios en la estructura y funcionalidad de las ciudades han sido objeto permanente de planificación, principalmente por los gobiernos locales como por sus entes responsables. Abordaremos justamente esta problemática circunscrita a la planificación y a las actuaciones del gobierno local de la ciudad de Loja en el periodo 1996-2015. La ciudad cuenta con tres planes urbanos y dos planes políticos, *Loja Siglo XXI* y *Loja para todos*, en una relación de complementariedad o divergencia evidenciada en el crecimiento compacto y difuso de la ciudad, así como su articulación con la norma internacional para gobiernos confiables ISO 18091.

### Palabras claves:

Ciudad, crecimiento físico, gobierno local, planificación urbana, prospectiva

## Introducción

Loja es una ciudad con un crecimiento disperso, un incremento que no es producto de la falta de planes urbanos, sino más bien responde en parte a que estos planes se hallan fuertemente condicionados al componente político del gobierno local de turno, cuyas actuaciones son las que finalmente se ejecutan e inciden en el territorio. Se trata de una investigación de tipo descriptivo-analítico- y explicativo y correlacional que permite razonar sobre cómo la planificación urbana y las actuaciones del gobierno local de turno han intervenido en la actual mancha de la ciudad a través de evidencia histórica y normativa relacionada a planes urbanos de acuerdo a variables de mayor incidencia espacial como, uso y ocupación del suelo, vialidad, ubicación de equipamiento mayor y programas de vivienda, y de las acciones políticas (según las competencias que otorgaba la Ley de Régimen Municipal, y a partir del 2010 el COOTAD) significativas de tipo ejecutivas y normativas que permitan evidenciar sustantivamente convergencias o divergencias, además de la dispersión a través de la variable de densidad poblacional.

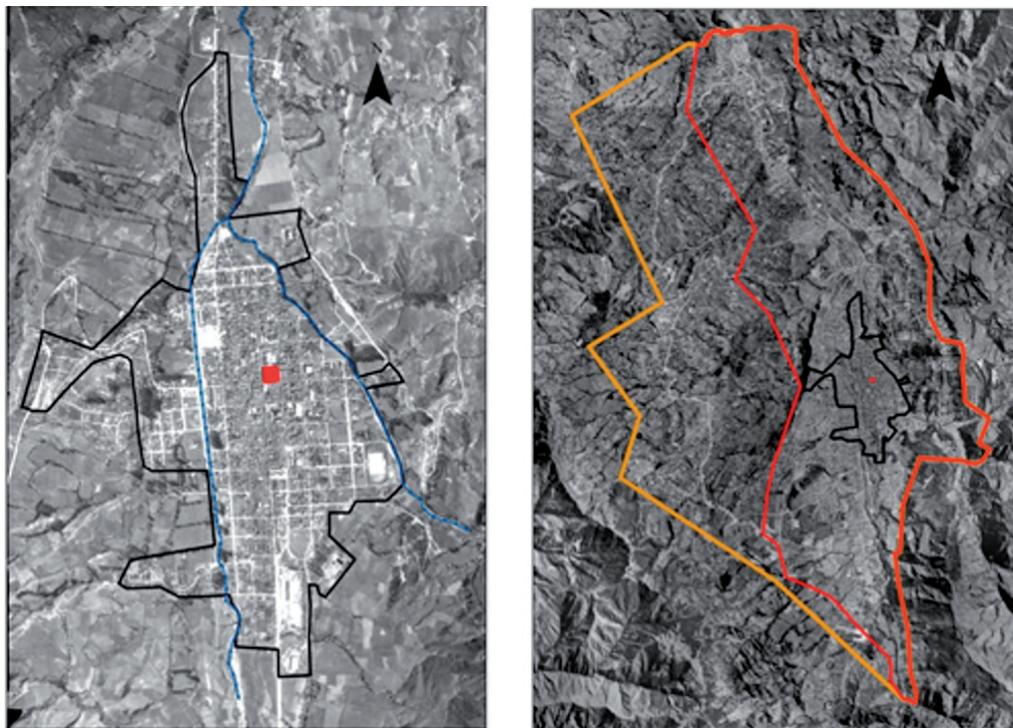


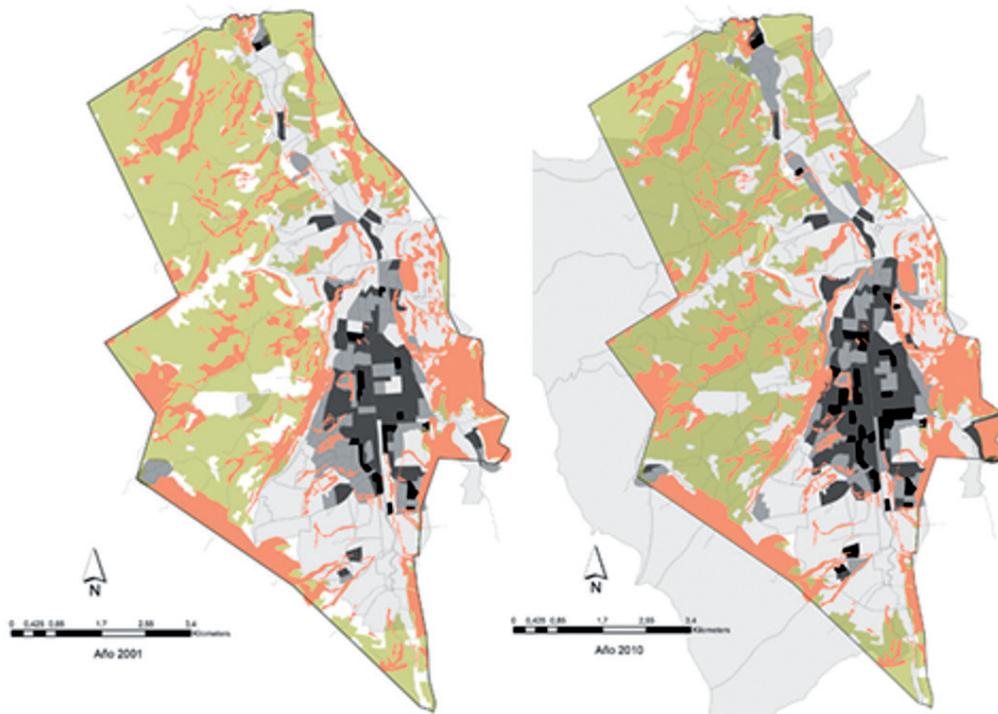
Figura 1 y 2: Ortofotografía, contorno y límite urbano de la ciudad de Loja años 1962 y 2003

Fuente: Propia a partir de ortofotografía Municipio de Loja

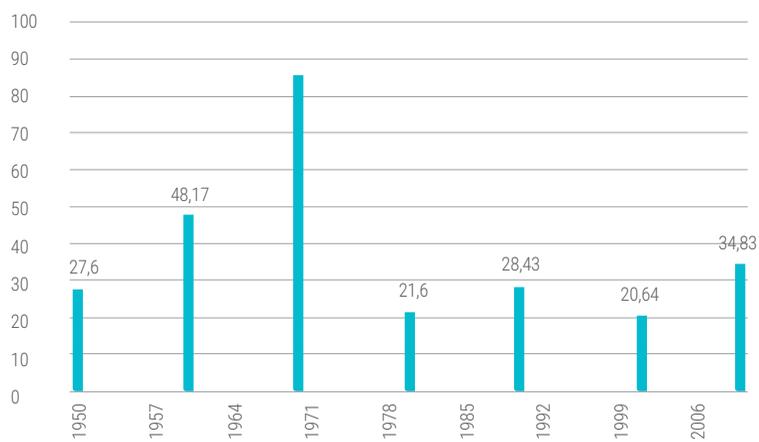
### Loja ¿ciudad dispersa? Una mirada desde la densidad urbana

La ciudad de Loja ha tenido un crecimiento disperso y funcionalmente monocéntrico, sobre el cual la extensión del límite

urbano ha traído efectos en la ciudad. Según un análisis comparativo que emplea mapas donde se refleja la densidad poblacional en los años 2001 y 2010, se demuestra la dinámica de ocupación que ha caracterizado a la ciudad en la línea del tiempo.



**Figura 3 y 4:** Mapa de densidad poblacional bruta por sectores censales año 2001 y 2010 de la ciudad de Loja  
Fuente: Propia a partir de data y mapa del INEC, censo 2001 y 2010



**Figura 5:** Histórico de densidad poblacional bruta del área urbana de la ciudad de Loja periodo 1950-2006  
Fuente: Propia a partir de datos INEC censos diferentes años y límite de la ciudad del Municipio de Loja diferentes años, unidad: habitantes/hectárea

Por otro lado, tenemos la configuración del índice de integración HH o global. Se calcula a través de la sintaxis espacial en la que por medio de mapas axiales viales se define la integración o segregación configurada

mediante el indicador de infraestructura vial que expresa cómo los barrios alejados mantienen relaciones de segregación y son divergentes en la planificación de la ciudad.

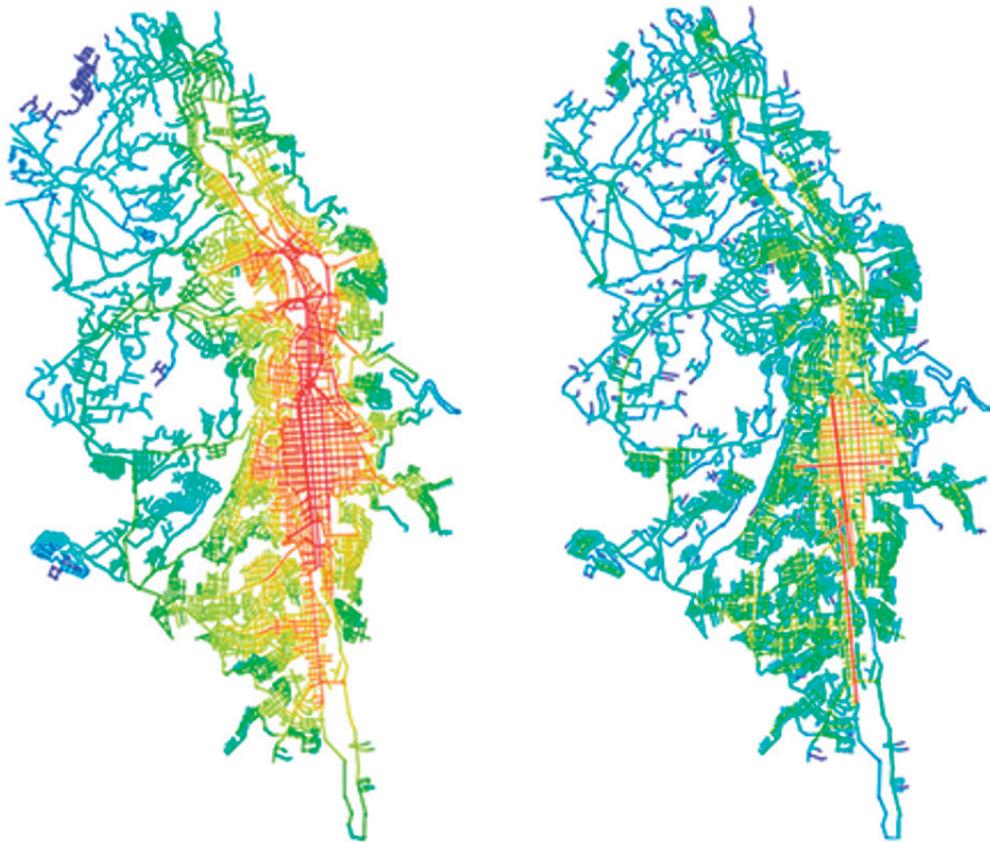


Figura 6 y 7: Índice de integración global e índice de integración local de la ciudad de Loja

Fuente: Propia a partir de mapa de la ciudad del Municipio de Loja año 2010, sintaxis espacial a través del software depthmapx.

La ciudad dispersa trae consigo numerosos impactos tanto de índole económico, social y ambiental. Entre los económicos están los relacionados con la provisión de servicios básicos, infraestructura y equipamientos que demandan las zonas alejadas de los centros urbanos, así como los altos costos para el control de la contaminación atmosférica y la seguridad ante el tráfico ocasionado por el uso masivo del automóvil (Arbury, 2005). En contraste con este modelo, Lehmann (2010) afirmó que la ciudad compacta promueve urbes con un mayor sentido de comunidad, de usos mixtos y caminables, con mayores densidades, más espacio para sus habitantes y menos para el automóvil. Así entendido, el modelo de ciudad compacta defiende un desarrollo urbano sustentable y reconoce en el retorno a la ciudad compacta una serie de características positivas: la conciencia de la necesidad de un desarrollo sustentable que salvaguarde los recursos naturales y prevenga de los impactos negativos de un modelo de desarrollo disperso, trasladando así las miradas a la ciudad construida.

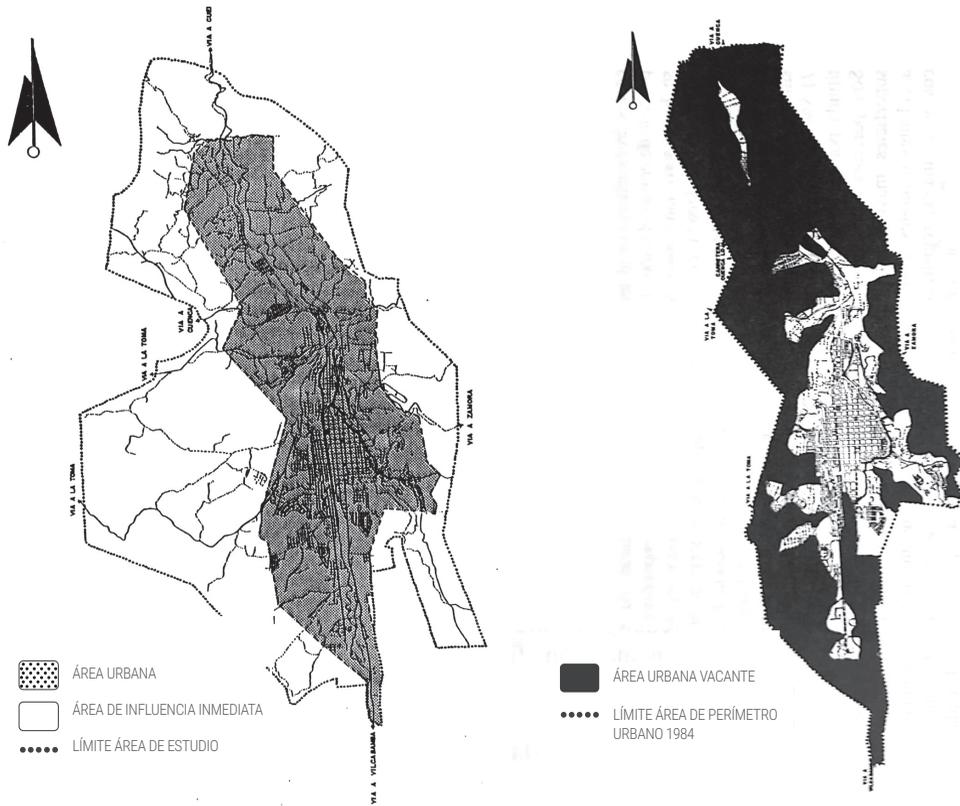
### **Loja, una mirada desde su planificación y actuaciones del gobierno local**

Una vez analizada la dispersión de la ciudad, el trabajo consiste en determinar cómo han incidido en ese hecho los planes urbanos y las decisiones políticas locales, sin dejar de reconocer que estas son solo dos de otras tantas variables que inciden en el tema.

### **Periodo 1996-2000, 2000-2004**

#### **Planeamiento urbano**

El Plan de Desarrollo Urbano Rural de Loja 1990-2006 PDURL, instrumento técnico vigente para ese periodo, parte de una delimitación urbana ya establecida por la Municipalidad en el año 1984 con una superficie de 3359.6 hectáreas, de las cuales se identificó como suelo vacante a cerca del 70% del actual suelo urbano; ya en este tiempo se hablaba de una urbe desordenada especialmente en las áreas consolidadas y en proceso de consolidación donde no se racionalizaba el uso y aprovechamiento del suelo por la ausencia de normativa, presentaba áreas en desuso que impedían lograr una ciudad compacta que optimice la dotación de equipamientos e infraestructuras (Municipio de Loja, 1990). Uno de los ejes de actuación del plan consistía en convertir a Loja en una ciudad habitable para todos con objetivos tales como preservar las áreas naturales como recurso paisajístico, racionalizar el uso de suelo en el área de influencia inmediata, lograr un proceso de crecimiento compacto del actual perímetro urbano, conformar un área urbana plurinuclear, entre otros (Municipio de Loja, 1990).



**Figura 8 y 9 :** Límite urbano y zona de influencia y la mancha urbana y área vacante de la ciudad de Loja, año 1990

**Fuente:** Municipio de Loja - PDURL, 1990 sintaxis espacial a través del software depthmapx.

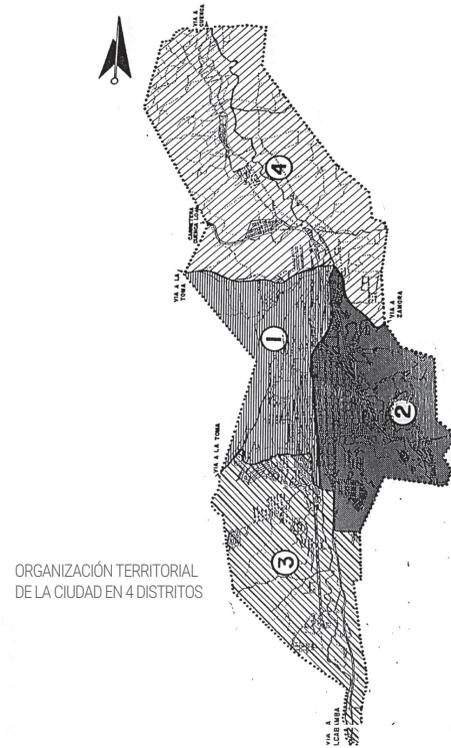
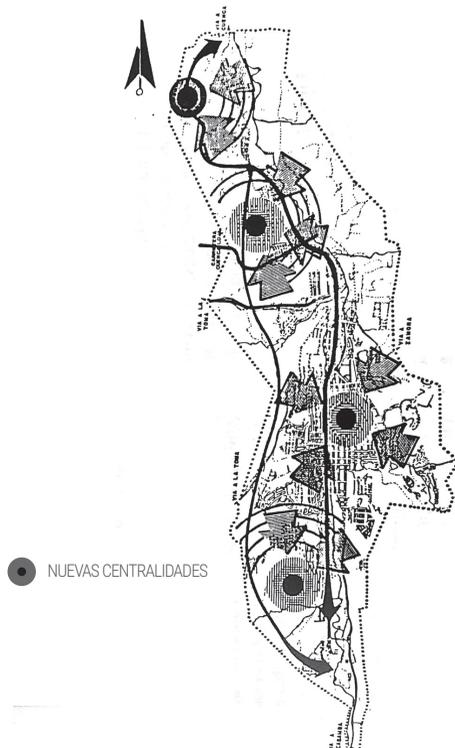
Este instrumento con visión a quince años trae consigo un importante enfoque territorial al incorporar al área de estudio no solo la zona delimitada como urbana, sino también a su ámbito microrregional, sobre el cual se estableció suelo urbanizable programado (528.57 has) y no programado o de reserva urbana (314.18 has), mientras que un importante porcentaje de suelo del 40.29% fue definido como no urbanizable (1336.07 has). Este último a la vez permite evidenciar cómo el medio físico es un factor

determinante de la forma y crecimiento de esta ciudad al producir discontinuidad en la trama y tejido urbano. Se da soporte a la desconcentración y menor dependencia del centro primogénito de la urbe al establecer tres nuevos sectores para uso de gestión y administración y de producción de servicios generales; sin embargo, pese a identificar como problema la baja densidad poblacional, se propuso trabajar solo con cinco sectores con un coeficiente de utilización del suelo igual o mayor a cinco pisos.

La vialidad propuesta parte de la necesidad de conectar a los nuevos barrios asentados principalmente al norte y occidente con el resto de la ciudad mediante un anillo vial de tipo arterial y de ejes colectores de enlace; se los conecta, además, como los equipamientos planificados como la terminal terrestre interprovincial junto a la vía nueva a Cuenca, zona industrial en el sector de Turupamba, nueva estación de bomberos y las nuevas centralidades.

La legislación urbana como herramienta indispensable para ejecutar un plan

es de importancia; los gobiernos locales tienen la atribución de normar sus territorios a través de ordenanzas, es así que el PDURL es aprobado mediante ordenanza y se convirtió en un instrumento técnico para la política urbana según lo indicaba la Ley de Régimen Municipal en cuanto a proyectos priorizados, el control del uso y ocupación del suelo urbano (que permitió un incremento de hasta el 10% a las características constructivas), ordenanza que fijó zonas de promoción inmediata entre otras derivadas del plan.



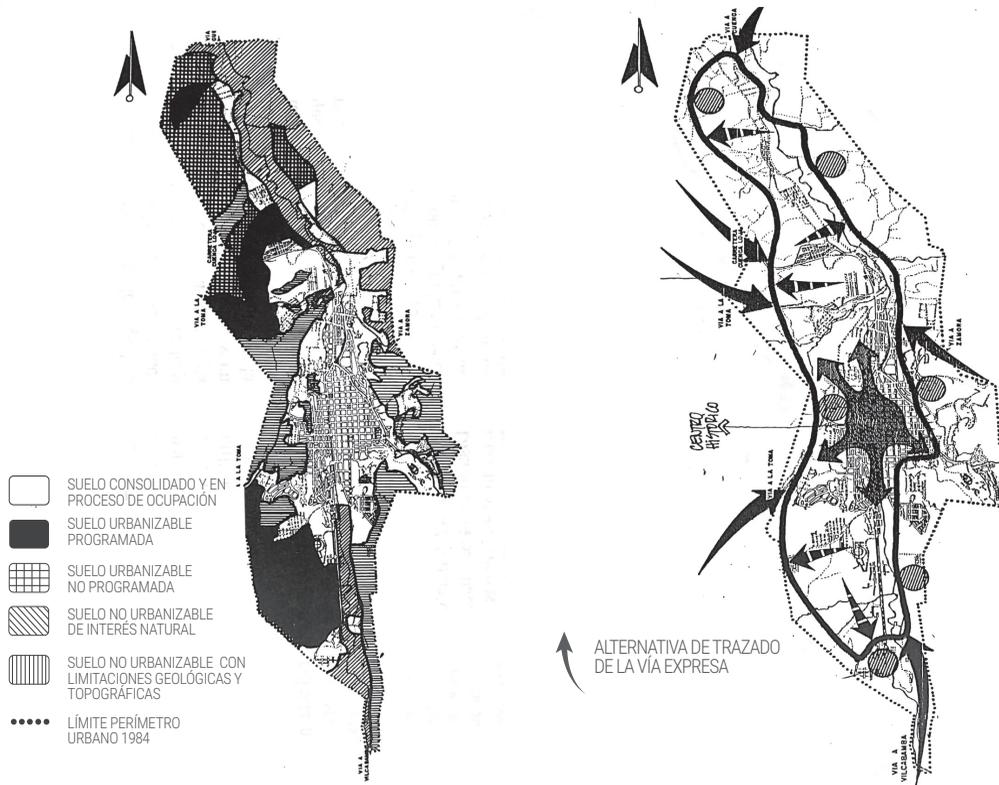


Figura 10, 11,12 y 13: Propuestas para la ciudad de Loja: nuevas centralidades, distritos, programación de ocupación del suelo y vialidad, año 1990

Fuente: Municipio de Loja –PDURL, 1990

### Gobierno local: plan y actuaciones

Dentro de los periodos 1996-2000 y 2000-2004, el gobierno local trabajó bajo el Plan “Loja Siglo XXI”, dividido en tres etapas correspondientes a la segunda y tercera fase de los planes maestros de agua y alcantarillado, de mercados y abastos, de vialidad, proyectos como el puerto comercial, sistema integrado de transporte urbano, el parque industrial, entre otros. El argumento en la primera fase (1988-1992) fue que ya se

había trabajado en la planificación y ordenamiento de la ciudad.

La actuación política de mayor trascendencia en el crecimiento de la ciudad fue la modificación del límite urbano en el año de 1996 (véase Anexo II, artículo 1, Recopilación codificada de la Legislación Municipal de Loja, 2002). Con el proyecto se incrementó sustancialmente su área a 5742.35 hectáreas hacia el occidente del límite actual, pero no presentó un estudio técnico que

justificara esta actuación<sup>1</sup>; a esto se sumó la falta de una planificación global que oriente su crecimiento, lo que desencadenó una serie de problemas que comprometen la calidad urbana de amplios sectores de población, el crecimiento inorgánico de la ciudad debido a lotes disgregados entre sí que dan lugar a grandes áreas vacías y provocan discontinuidad en el trazado de las calles, lo que encarece la dotación de infraestructuras. Desde esta fecha y debido a la presión urbanística que se da en esta área de ampliación, la municipalidad lleva cabo tres actuaciones

remediales: (1) permitir mediante ordenanza el cambio de uso de suelo a través del pago de una tasa<sup>2</sup>, lo cual abrió aún más las posibilidades para nuevos asentamientos, (2) realizar estudios de Planes Urbanos Sectoriales de cinco zonas del flanco occidental al año 2004 (al presentar trazados propios no se pudieron unificar) y (3) la apertura de parte de la vía denominada de integración barrial que, al establecerse 300 metros a cada lado para uso industrial, dejaba de lado su función integradora.

---

<sup>1</sup> El plan compromete no solo al medio urbano, sino también al rural que ha sufrido un cambio de uso de suelo, se han perdido áreas con actitud agrícola según la zonificación del PDURL 1990-2006.

<sup>2</sup> Tanto en el área normada por el PDURL como en el área de ampliación urbana se pasa de un lote mínimo de 2500 m<sup>2</sup> a la conveniencia de cada titular del terreno, previo criterio de la jefatura de regulación y control urbano (Art. 21 Código de Urbanismo Construcciones y Ornato).

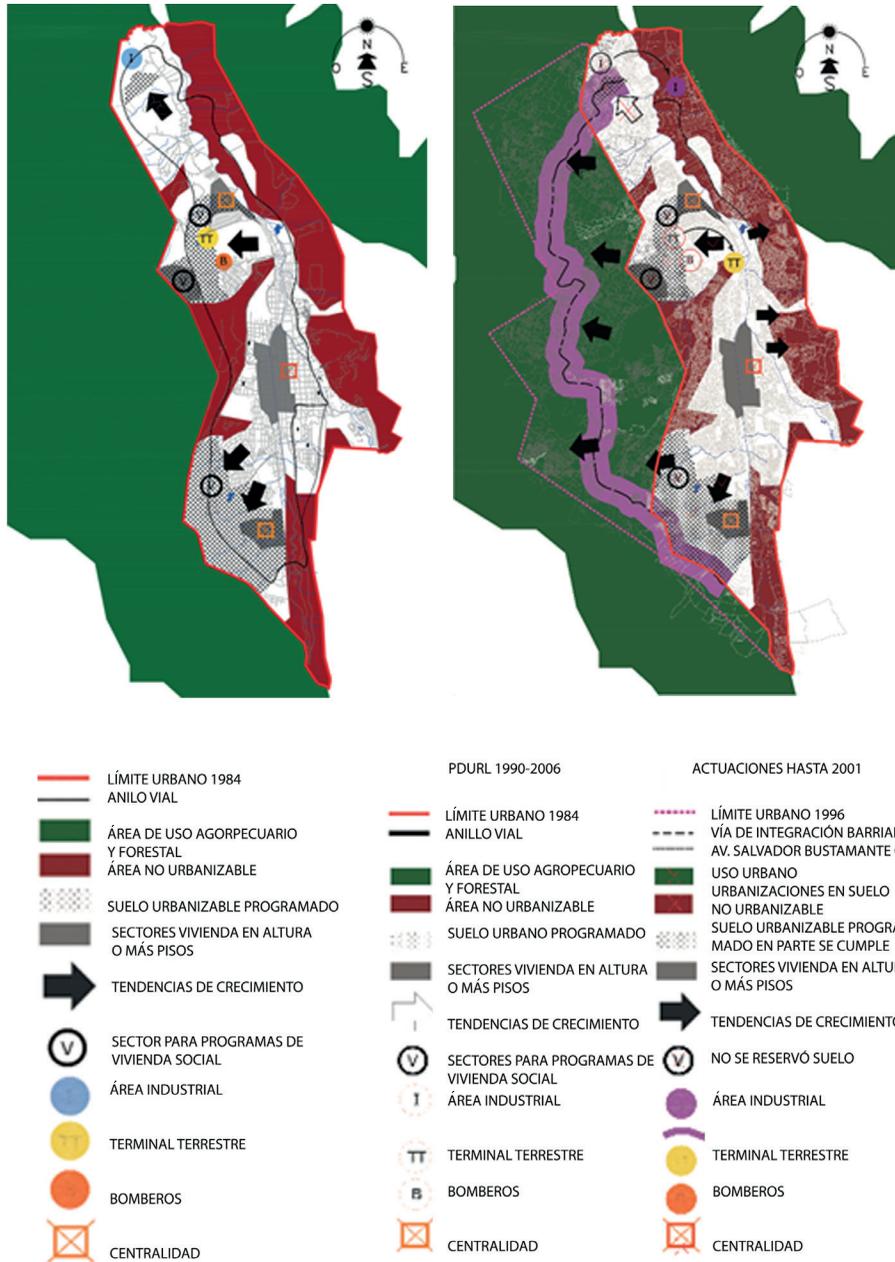


Figura 14 y 15: Modelo urbano propuesto por el PDURL 1990-2006 y modelo urbano actual al 2003  
Fuente: Figura 14 a partir del PDURL, 1990 y figura 15 a partir de mapa base Municipio de Loja, 2006

## Periodo 2005-2009, 2009-2015

### Planeamiento urbano

El Plan de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Loja, POUL 2009-2023, instrumento vigente para ese periodo, posee como área de acción el actual límite urbano con 5742.35 hectáreas de las cuales un 63% constituye suelo vacante (urbanizable y no urbanizable). La problemática que aborda se sintetiza en el desequilibrio entre los sectores consolidados y en proceso de

consolidación, el fraccionamiento y presión urbanística en terrenos que aún no están programados, la congestión del área central debido a la concentración de actividades administrativas, de gestión y servicios, la fractura de tejido vial entre la malla urbana ya existente y la parte occidental derivada de la falta de planificación urbana, la carencia de una distribución homogénea de espacios verdes y abiertos que vinculen los espacios existentes (Municipio de Loja, 2009).

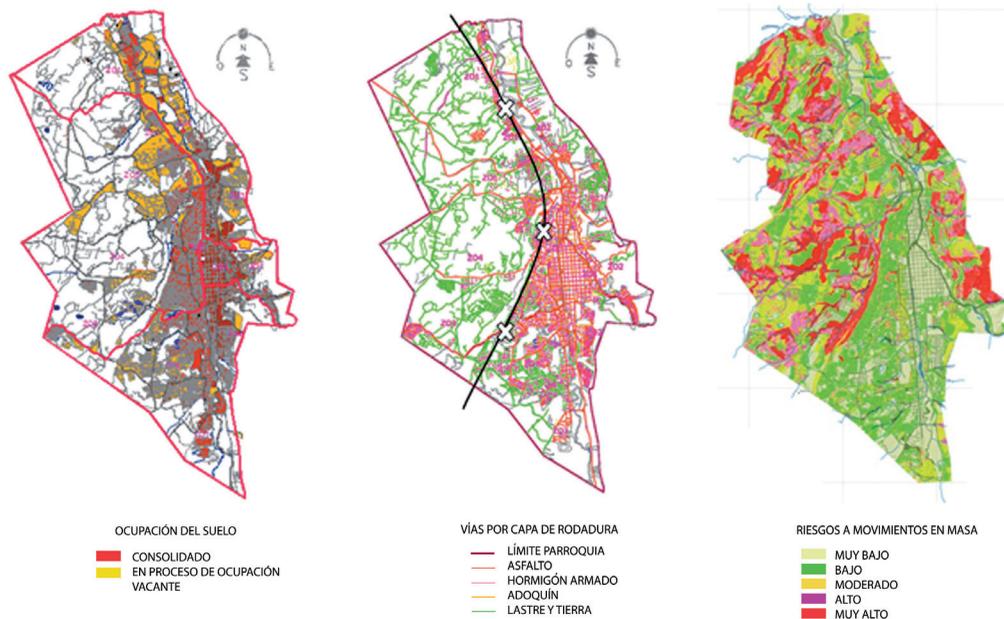


Figura 16, 17 y 18: Ciudad de Loja, tipo de ocupación, fragmentación natural y vialidad y áreas de riesgo año 2009

Fuente: Municipio de Loja, POUL-2009

Dentro de los ejes planteados interesan, en el eje natural, objetivos que consisten en preservar áreas naturales como recurso paisajístico y sectores con limitaciones para

urbanizar, racionalizar el uso de suelo en el área de influencia inmediata a la ciudad; los objetivos del eje ordenamiento territorial, estos son, conformar una ciudad polinuclear

y con un proceso de crecimiento ordenado; y en el eje de hábitat y vivienda, mejorar las condiciones de habitabilidad especialmente en la periferia, disminuir el déficit de vivienda y lograr una mejor accesibilidad desde todos los puntos de la ciudad (Municipio de Loja, 2009).

Una de las propuestas base consistía en crear una urbe con nuevas centralidades para desahogar la presión en el centro de Loja, además de apoyar una mayor mixtidad de usos mediante tres nuevos polos de desarrollo que debían implementarse en

corto, mediano y largo plazo en correspondencia con el crecimiento de la ciudad. Se estableció como área de reserva urbana a 694 hectáreas y área de expansión urbana a 1231 hectáreas, en la última se priorizó la consolidación y densificación de las áreas que se encuentran en proceso de consolidación, las que posean infraestructura básica, y se plantearon 11 sectores que permiten edificar cinco pisos en adelante sin llegar a incidir contundentemente en el tema de densidad.

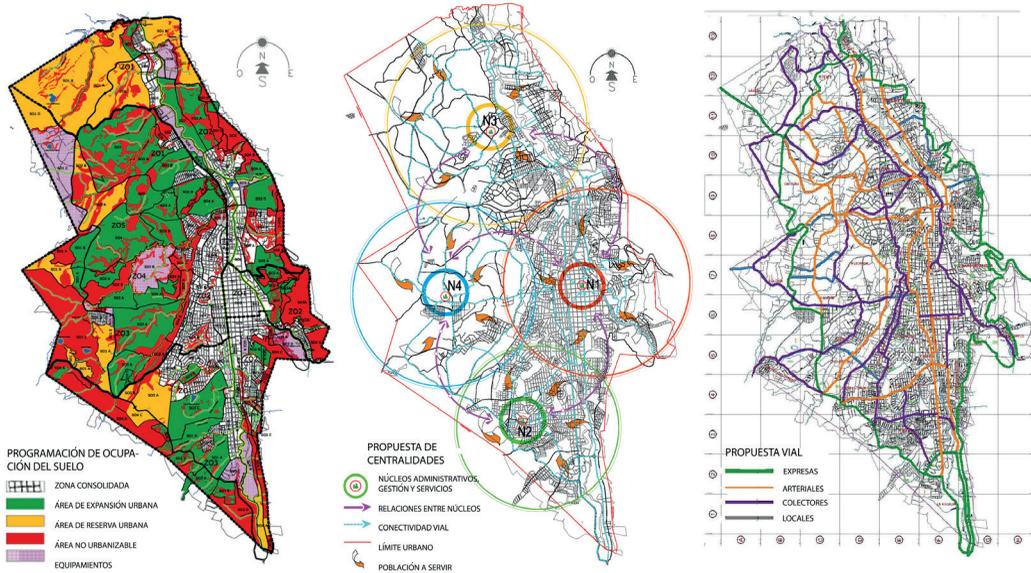


Figura 19, 20 y 21: Propuesta para la ciudad de Loja: programación de ocupación de suelo, nuevas centralidades y anillos viales

Fuente: Municipio de Loja –POUL, 2009

La vialidad planificada contempla dos anillos en sentido norte-sur, y vías colectoras como costuras para la interconexión occidente-oriental cuyo principal problema es la agresividad del relieve; a la vez, esta vialidad conectaría a los equipamientos planificados fruto de la polifuncionalidad que se pretendía dar a la urbe a través de nuevos centros administrativos, centros de abastos, la reubicación a largo plazo de la terminal terrestre, entre otros. A nivel de reserva de suelo se encuentra una nueva área industrial, el suelo para la planta de tratamiento de aguas residuales, y el suelo para programas de vivienda de interés social, proyectos dispuestos en periodos de tiempo acorde con el crecimiento de la ciudad. La legislación urbana estuvo dada por el cuerpo normativo como parte de la operativización de lo planificado en el POUL, principalmente en cuanto al control del uso y ocupación del suelo.

### **El gobierno local: plan y actuaciones**

Tres políticas orientaron la actividad municipal bajo el Plan "Loja para todos": la planificación, la participación ciudadana y la producción. Esta última, a su vez, se realizó mediante seis ejes Loja habitable, productiva, social e incluyente, cultural, turística e integradora; los objetivos derivados de Loja Habitable buscan garantizar un hábitat digno, seguro y saludable en el marco de un

ordenamiento territorial integral, equitativo, equilibrado y del respeto a los derechos de la naturaleza (Municipio de Loja, 2009, 2011).

Las actuaciones municipales con mayor incidencia en el crecimiento de la ciudad serían los programas de vivienda popular y urbanizaciones desarrolladas tras la creación de la Empresa Municipal de Vivienda. En la parte social han incidido positivamente, no así en el crecimiento ordenado y compacto de la ciudad, ya que tres de estos programas fueron ubicados en zonas alejadas del área consolidada y en algunos casos sobre áreas no urbanizables, caso de Ciudad Victoria y Lote Bonito –proyectos ejecutados– y La Cascarilla –proyecto técnico–, además de otros proyectos de tipo social que fueron regularizados por la Municipalidad. La ejecución de la vía lateral de paso por parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, denominada vía de integración barrial en el periodo 1996-2004, ha provocado una mayor fragmentación en la urbe, pues al aceptar que sea considerada como una vía exprés dentro de la ciudad reduce indiscutiblemente las conexiones occidente-oriental dentro del límite urbano. En cuanto a la legislación urbana, se trabajó en algunas reformas en base al POUL de acuerdo con lo que estipulaba el COOTAD 2010, como en lo referente a la legalización de asentamientos informales.

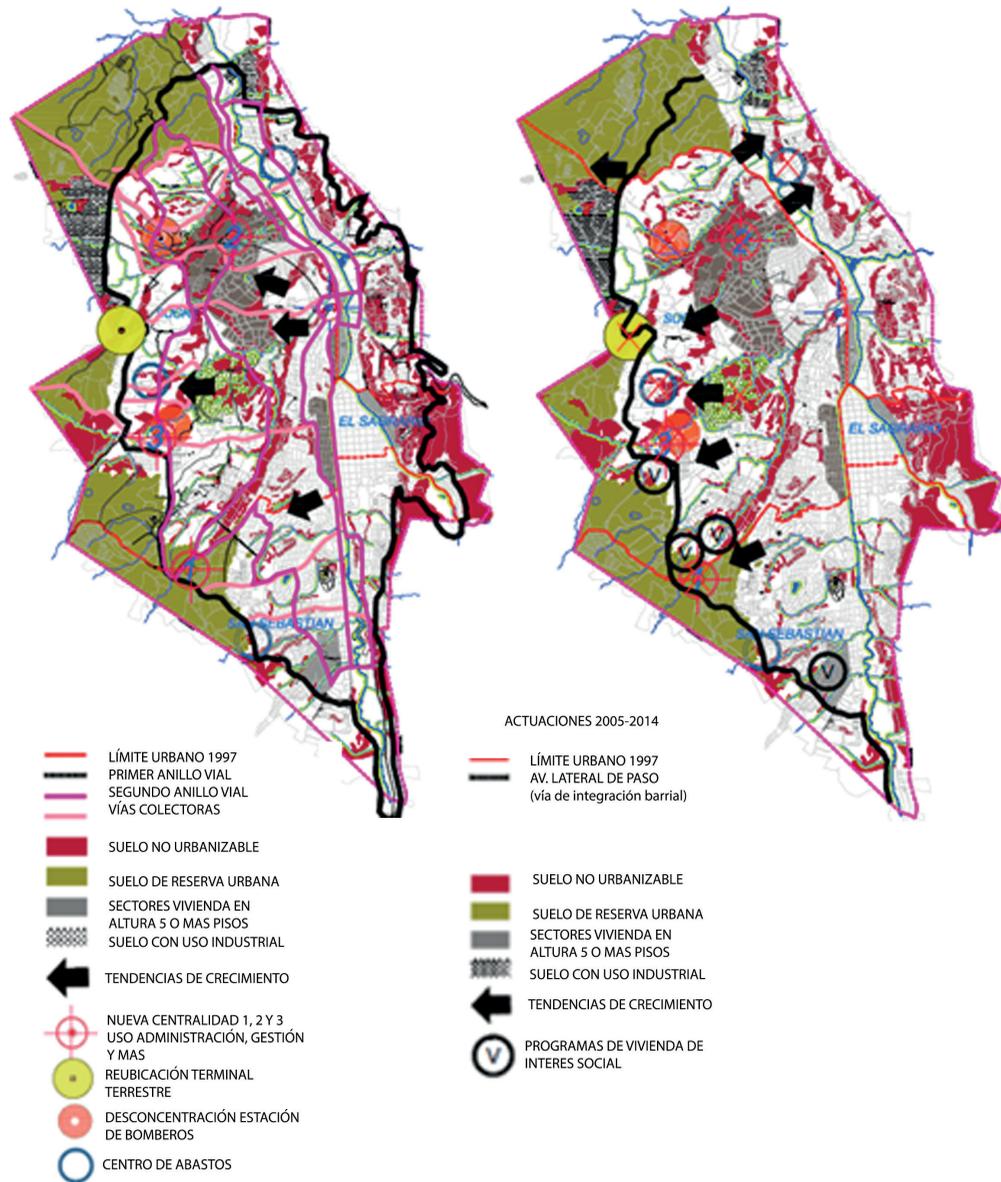


Figura 22 y 23: Modelo urbano propuesto por el POUL 2009-2003 y modelo urbano actual al año 2014  
Fuente: Figura 22 a partir del POUL, 2009 y figura 23 a partir de mapa base Municipio de Loja, 2014

### Análisis prospectivo

Las variables del sistema consideradas para el análisis son:

TÍTULO LARGO	TÍTULO CORTO	DESCRIPCIÓN
Medio físico	Med.	Se refiere a la topografía del terreno
Uso y ocupación del suelo	Uso	Tiene que ver con dónde se puede urbanizar y construir
Vialidad	Vía	Planificación vial
Equipamiento mayor	Equ.	Ubicación
Vivienda	Viv.	Ubicación de programas masivos de vivienda
Legislación urbana	Leg.	Normas de urbanismo construcción

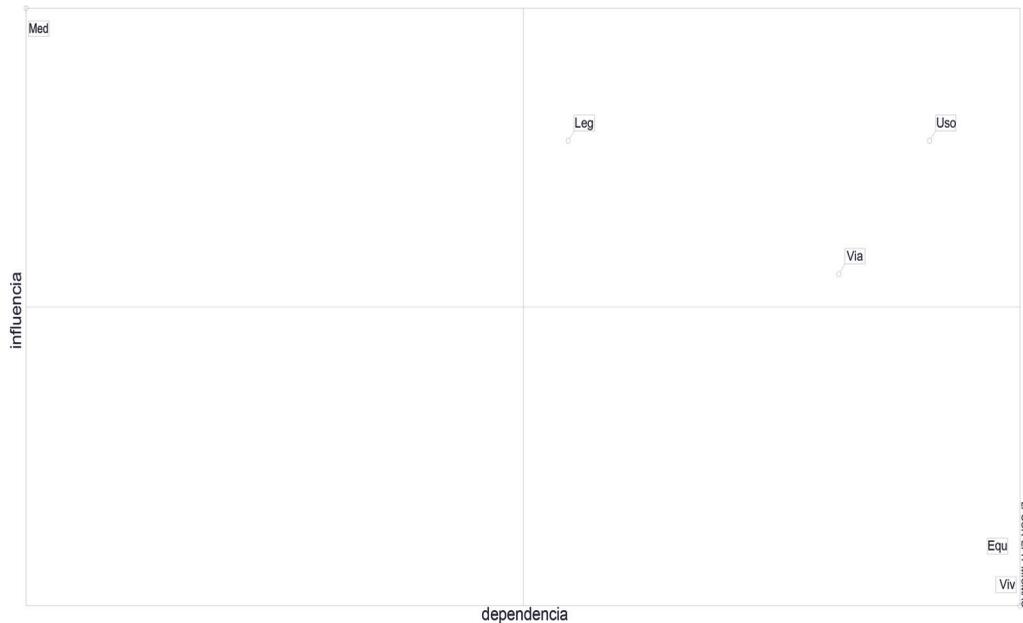
**Tabla 1:** Variables consideradas con mayor incidencia en el crecimiento físico de la ciudad

**Fuente:** Propia

Se utilizó una escala de influencia entre las diferentes variables (si la influencia es baja, media, alta) con base en una matriz de doble entrada y en la metodología

prospectiva de Godet y Durance (2007) que permite analizar las influencias/dependencias en 4 zonas<sup>3</sup> representadas en el plano de influencias directas.

<sup>3</sup> (1) Variables influyentes que ejercen una alta influencia sobre las demás y dependen poco del resto; (2) variables independientes que no influyen sobre las demás y dependen poco del resto; (3) variables desestabilizadoras que poseen alta influencia sobre las demás, pero al mismo tiempo dependen mucho del resto; (4) variables dependientes, con una débil influencia sobre las demás y mucha dependencia del resto.



**Figura 24:** Plano de influencias directas entre las variables consideradas con mayor incidencia en el crecimiento físico de la ciudad

**Fuente:** Elaboración propia a partir del criterio de un grupo de expertos acerca de las variables consideradas a través del software MICMAC

La prospectiva estratégica permite interpretar el plano y la clasificación de variables en las cuales se debería poner mayor énfasis para su planificación. siendo variable clave: uso del suelo, variable objetivo: planificación vial, variable reguladora: legislación urbana, variable determinante: medio físico y variable resultado: vivienda y equipamiento mayor.

### Análisis ISO 18091

En el 2014 se publicó la norma ISO 18091, la primera que proporciona directrices para certificar los sistemas de gestión de calidad de los gobiernos locales; su aplicación se ha extendido a nivel global, pues

se ha procurado la creación de gobiernos confiables y sostenibles a nivel local, regional y nacional. En este análisis se han considerado 12 de los 39 indicadores definidos en la norma que se refieren a la temática.

La metodología permite semaforizar la situación de cada variable con base en las diferentes categorías; en ese sentido el instrumento local cumple con el 72% de las valoraciones mínimas establecidas, la categoría "Promotor de un nivel de aceptable de vivienda" es deficiente. En contraste, aquellas relacionadas con "Uso sistemático de tecnología e internet", "Responsable de la recolección de basura y su disposición" y "Cuidadoso y responsable del suelo" alcanzarían los mínimos aceptables.

VARIABLE CLAVE	EJE	CATEGORÍA ISO	VALORACIÓN	DESCRIPCIÓN
Servicios públicos	Desarrollo social incluyente	1. Prestador de servicios públicos	Amarillo	La mayoría de las viviendas y comunidades en el territorio del gobierno local cuentan con servicios públicos básicos, pero son insuficientes.
Población vulnerable y en riesgo	Desarrollo social incluyente	5. Responsable de los sectores de la población vulnerable y en riesgo	Amarillo	Existen acciones aisladas para la atención de la población vulnerable y en riesgo.
Vivienda	Desarrollo social incluyente	8. Promotor de un nivel de aceptable de vivienda	Rojo	No se conoce el número de habitantes que carecen de vivienda digna en el territorio del gobierno local y la mayoría de las viviendas se encuentran en malas condiciones.
Responsabilidad cívica	Desarrollo social incluyente	9. Promotor de la responsabilidad cívica	Amarillo	Existen algunas acciones para promover la formación y convivencia ciudadana, pero no hay un organismo responsable.
Gestión	Desarrollo institucional	1. Gobernado con responsabilidad y con una buena gestión de la calidad	Amarillo	Algunas de las actividades del Gobierno Local no están implementadas con responsabilidad, ni están sistemáticamente reguladas por procedimientos de planificación, control ni evaluación.
Articulación	Desarrollo institucional	2. Asociado, solidario y vinculado	Amarillo	Existen algunas actividades aisladas de cooperación y solidaridad con otros niveles de gobiernos locales, y con entidades públicas, sociales o privadas para atender asuntos de interés público solidariamente.
Tecnología / internet	Desarrollo institucional	7. Uso sistemático de tecnología e internet	Verde	El gobierno local utiliza tecnologías de la información para todos sus procesos internos y la prestación de sus servicios.

Marco legal	Desarrollo institucional	8. Marco legal transparente y actualizado	Amarillo	El gobierno local proporciona a sus ciudadanos un marco legal transparente y actualizado en algunos de sus principales procesos y acciones públicas.
Desechos	Desarrollo ambiental sustentable	2. Responsable de la recolección de basura y su disposición	Verde	Se cuenta con un sistema de recolección de basura que cubre a la mayoría del territorio del gobierno local. Se tiene un relleno sanitario con protección a las aguas subterráneas y a la atmósfera.
Ordenamiento territorial	Desarrollo ambiental sustentable	5. Sistema de ordenamiento territorial eficaz	Amarillo	Existen algún plan de ordenamiento territorial, pero o es inoperante o es obsoleto o no está aprobado.
Agua	Desarrollo ambiental sustentable	6. Responsable del agua	Amarillo	La única protección contra la contaminación está referida solamente a las fuentes de abastecimiento de agua. Las aguas residuales son recolectadas y descargadas en solo punto.
Uso del suelo	Desarrollo ambiental sustentable	7. Cuidadoso y responsable del suelo	Verde	Hay programas con resultados significativos y documentados de control de erosión, conservación, regeneración del suelo y reforestación

**Tabla 2:** Valoración de acciones del Gobierno Local en base a norma ISO 18091

**Fuente:** Elaboración propia a partir de categoría ISO 18091 según las variables claves determinadas.

## Conclusiones

La planificación urbana y los planes de gobierno local son solo dos de las variables vinculadas con el crecimiento disperso de las ciudades. En el caso específico de la ciudad de Loja, se evidencia, en primer lugar, que la mayor incidencia de los planes ejecutados estuvo dada por su componente normativo en cuanto al uso y ocupación del suelo de alto impacto

en la expansión “horizontal” con base en viviendas unifamiliares. En segundo lugar, se evidencia que los planes de los gobiernos locales, medidos a través de sus actuaciones frente a los anteriores, se presentan divergentes, ya que en su mayoría no han obedecido a plan alguno, sino que han sido el producto de la improvisación y de la falta de recursos; en definitiva, las actuaciones inmediatas han comprometido el ordenado crecimiento de la ciudad y con ello el bienestar de sus habitantes.

En tercer lugar, ningún plan que carezca de la participación de sus habitantes tendrá sostenibilidad en el tiempo, Los planes analizados fueron de tipo tecnocrático, importantes para el análisis y argumentación desde el medio físico y urbano del territorio; sin embargo, el plan de ciudad se debería caracterizar por la relación, negociación y formación de consensos y convertirse en el instrumento que mejor sostendría el ejercicio de la gobernanza frente a discursos políticos. Finalmente, se evidencia que gran parte las actuaciones de los gobiernos locales son las que en mayor medida han incidido en la forma actual de las ciudades: se ha pasado desde ampliaciones de límites urbanos, como medio equivocado para aumentar recursos, programas de vivienda social en zonas retiradas de áreas programadas que generan mayor segregación, hasta la concesión de vías urbanas al Estado frente a la falta de recursos propios para ejecutarlas. Y estas tan solo constituyen algunas de las tantas actuaciones improvisadas que se reflejan hoy en día en la forma y función de esta ciudad.

### Referencias bibliográficas

- Arbury, J. (2005). From urban sprawl to compact city. An analysis of urban growth management in Auckland. Tesis de maestría, Auckland University, Auckland. Disponible en: <http://transportblog.co.nz/wp-content/uploads/2009/06/thesis.pdf>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja (2015). Recopilación Codificada de la Legislación Municipal de Loja.
- Godet, M., y Durance, P. (2007). *Prospectiva estratégica: problemas y métodos*. Cuadernos de Lipsor, Cuaderno.
- Lehmann, S. (2010). Green Urbanism: Formulating a Series of Holistic Principles. *Sapiens*, 3 (2), 1-10. Recuperado de file:///Users/Usuario1/Downloads/sapiens-1057-3-2-green-urbanism-formulating-a-series-of-holistic-principles.pdf
- Municipio de Loja (1990). Plan de Desarrollo Urbano Rural de Loja 1990-2006. Loja.
- (2002). Recopilación Codificada de la Legislación Municipal de Loja- Plan Loja Siglo XXI 1996-2004.
- (2009). Plan de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Loja 2009-2023. Loja.



**UNIVERSIDAD  
DEL AZUAY**  
50 AÑOS

Casa   
Editora

ISBN: 978-9942-778-40-6



9 789942 778406