

INSTRUMENTOS DE GESTION DE SUELO Y FINANCIAMIENTO DE DESARROLLO URBANO EN ECUADOR, Análisis contextual Latinoamericano



- Ecuador en la última década se ha preocupado por establecer una legislación que garantice los “derechos del buen vivir”
- Plan Nacional del Buen Vivir: el desarrollo nacional integral. Prioriza el bien social general al particular
12 objetivos: objetivos específicos, estrategias y metas
- COOTAD: niveles de competencias en planificación territorial, garantiza la autonomía de los GADs y la descentralización.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo – LOTUS: Insiste en los principios de la Constitución, Plan Nacional y Código de Ordenamiento Territorial



Constitución: Derecho a la VIVIENDA y CIUDAD DIGNA
Bienestar de la ciudadanía, combatir las desigualdades sociales



2: auspiciar la equidad social y territorial, redistribución equitativa y solidaria de la riqueza – renta urbana
3: Mejorar la calidad de vida: acceso equitativo al suelo y la vivienda – controlar el mercado de suelo y la especulación



GAD Municipal o DM (nivel cantonal): régimen de uso de suelo, plan de desarrollo, ordenamiento y políticas públicas, regulación captación de plusvalías

- 3 principales temáticas en las que desarrolla instrumentos:
- Para el Planeamiento Urbanístico: clasificación, uso y ocupación de suelo, estándares urbanísticos, planes complementarios
 - Para la Gestión de suelo: herramientas técnicas que faciliten la administración y garanticen el cumplimiento del planeamiento. Dinamizar el mercado de suelo, controlar la especulación, promover la función social.
 - Para el Financiamiento del Desarrollo Urbano: recuperación de plusvalías.

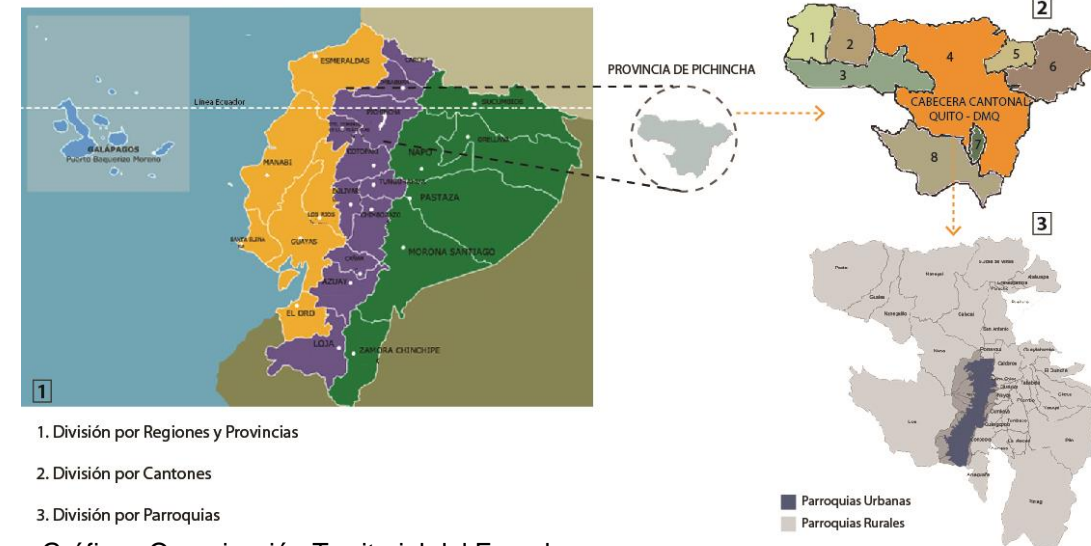


Gráfico : Organización Territorial del Ecuador
Fuente: www.viajaaecuador.es; Wikipedia, elaboración propia

EL MERCADO DE SUELO EN ECUADOR

Dos factores incidentes en la problemática:

1. Crecimiento poblacional del país – 2 últimos censos 63% del incremento es urbano. Hoy 72% de la población total es urbana.
2. Expansión de las ciudades con de falta control territorial: el uso y ocupación desordenado e irracional, crecimiento desproporcional, densidades bajas, ciudades poco consolidadas, déficit habitacional, área vacante, subutilización de la reserva urbana , disparidad de los precios de suelo y la especulación.

Cronología de hechos económicos, políticos, urbanísticos y sociales

- Auge petrolero: atractiva a las ciudades – uso de suelo urbanizable
- Crisis petrolera: déficit habitacional, informalidad, suelo barato en la periferia, proliferación de vacantes
- Crisis económica: población empobrecida y olvidadas, los planes consolidan los centros privilegiados con accesibilidad y servicios , incremento de precios
- Dolarización y ultimo gobierno: recuperación del sector inmobiliario, alto nivel de obra pública, cifras históricas de construcción de viviendas.

Fomentan créditos hipotecarios (primera vivienda), debido a las barreras de acceso la clase baja obtiene pocos beneficios – persisten en periferias.

Ante una sociedad con liquidez, consolidación de centros hay una pugna de localización → especulación y procesos de “engorde” de las vacantes

Recuperación de Plusvalías

- Mercado de suelo beneficia a propietarios y promotores
- Contemplado en la legislación explícitamente como impuesto: predial y CM
- Deficiencia de los municipios en la generación de recursos



Gráfico : Crecimiento poblacional - censos
Fuente: (INEC, 2010), elaboración propia

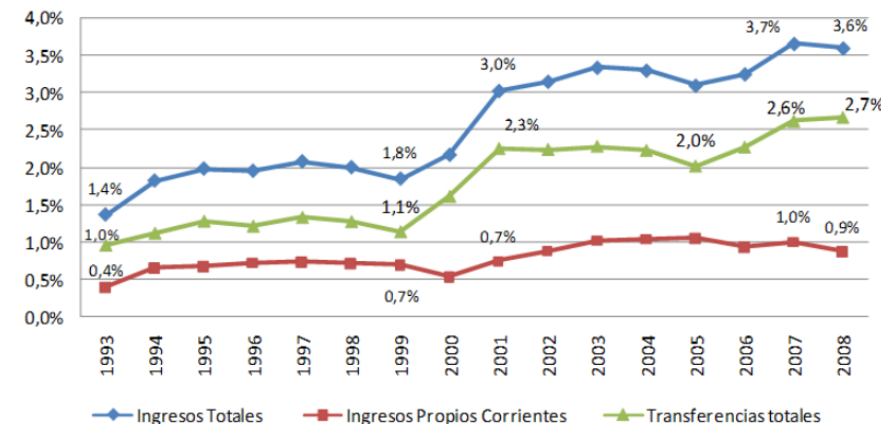


Gráfico : Participación de los ingresos propios de los GADM con respecto al PIB
Fuente: (Almeida & Uribe, 2010)

HIPÓTESIS:

“La naciente legislación al ser propuesta con un enfoque análogo a una nación que evidencia avances en la materia y éxito en la implementación, debe ser sometida a procesos de apropiación y análisis de convergencia contextual, que le permita desde su concepción adaptarse, reinventarse y reestructurarse en base al reconocimiento de la historia, las realidades y formas de organización del país”

OBJETIVO GENERAL:

Análisis y comprensión de los diferentes instrumentos de los que dispone la actual propuesta de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, para regular la planificación urbana, incidir en el mercado de suelo y la especulación y apoyar el financiamiento del desarrollo urbano.



OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Establecer las claves teóricas que contribuyan al entendimiento colectivo de las implicaciones de la gestión de suelo y a forjar una “cultura urbanística”.
- Identificar a manera general los posibles obstáculos que podrían presentarse en la implementación de la actual propuesta.
- Exponer los elementos teóricos (herramientas y legislación) contemplados por otros países Latinoamericanos y establecer una visión amplia del contexto en los que éstos operan.
- Reconocer los instrumentos potencialmente aplicables, en base a las similitudes del contexto.
- Plantear las posibles mejoras, correcciones o adiciones al nuevo proyecto de ley, fundamentado en el análisis de la problemática en particular del país, como una guía para la futura práctica.



PRINCIPIOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS CIUDADES

- Accesibilidad: demanda por los centros. Precio de suelo más alto por cercanía en relación decreciente coste/tiempo de transporte. Trade off entre suelo/distancia, y un segundo entre dimensión/cercanía.
- Interacción espacial: localización de actividades/demanda de movilidad. Importancia de las decisiones públicas en redes de comunicación
- Segregación: alta densidad del centro y crecimiento de las periferias, generalmente relacionada con las distintas clases sociales

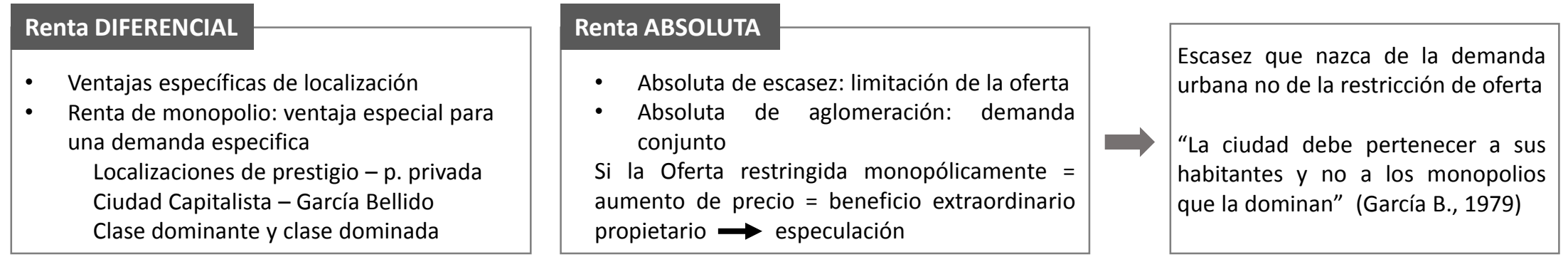
La Renta Urbana

Concepto: objetivación del precio de cada lugar que los actores atribuyen implícita o explícitamente en sus procesos de elección localizativa ligada al proceso de optimización de los individuos (Camagni, 2005).

1. Va a parar a manos de los propietarios
2. Suelo Urbano está producido por inversiones estructurales y aglomeración de actividad → escaso en relación a sus particularidades
3. El suelo tiene papel en la producción social general → por lo tanto la renta debe optimizar recursos y generar una cuota distributiva.

“ La renta como ingreso no ganado y sustraído de las demás actividades ha sido a menudo indicada como fuente de la ineficiencia económica e injusticia social y sus receptores como enemigos de la sociedad” (Camagni, 2005)

Renta = Remuneración → Factores intrínsecos: fertilidad y posición → Ineliminable, cuando nace ventaja objetiva



GESTIÓN URBANA Y LA RENTA

Prácticas urbanísticas **DEBEN** → contrarrestar la renta **"ESPECULATIVA"** fomentar ← **HACEN ES**

García Bellido: especulación en centros como en las periferias
 Desplazamiento de la clase dominada por la dominante
 Expropiación puede ser una herramienta de p. integral
 Acumulación de plusvalor aprovechada por particulares

- Cambio tipo de suelo
- Uso y edificabilidad
- Políticas de regeneración
- Obras de infraestructura
- Poco control periferias

ROBERTO CAMAGNI

exorcizar la renta motivados por concepciones → ideológicas no entender las razones genéticas

Política Urbanística: crear nuevas centralidades con infraestructura de transporte eficiente.

Plusvalía para la colectividad, mediante la imposición sobre la renta urbana.

VARIOS ECONOMISTAS

Control social sobre la renta de suelo → tributación.

La renta al no ser un componente coste de construcción, la tributación no incide en el precio de los productos, por lo tanto hace daño al consumidor

MARSHALL

Apropiación de la renta por parte del Estado en forma de tributo, sería políticamente drástico.

Tributo es impuesto desde el principio no daña a los actores.

Reglas claras para no ahogar la iniciativa privada ni inhibir a la iniciativa pública

JAVIER GARCIA BELLIDO

A pesar de: Presiones fiscales, otros instrumentos urbanísticos, aumento de la oferta

Prop. Privada → especulación

Solo se evitará con la Propiedad Pública del suelo.

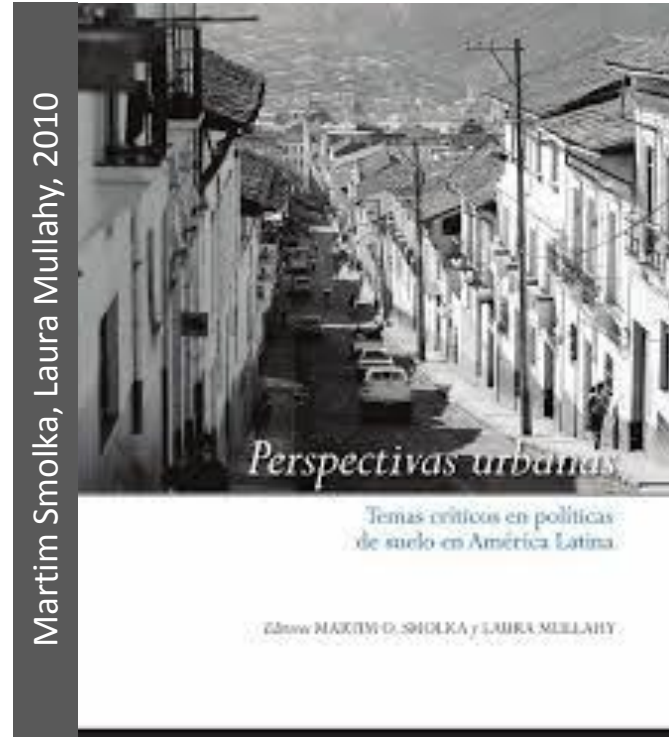
"El punto no es encontrar una solución para satisfacer a ambas clases sino, hacer ciudades y viviendas dignas donde sus habitantes no tengan que huir al campo y el campo no debe ser tan descuidado para que el agricultor no deba huir" (García Bellido & Gonzalez, 1979)





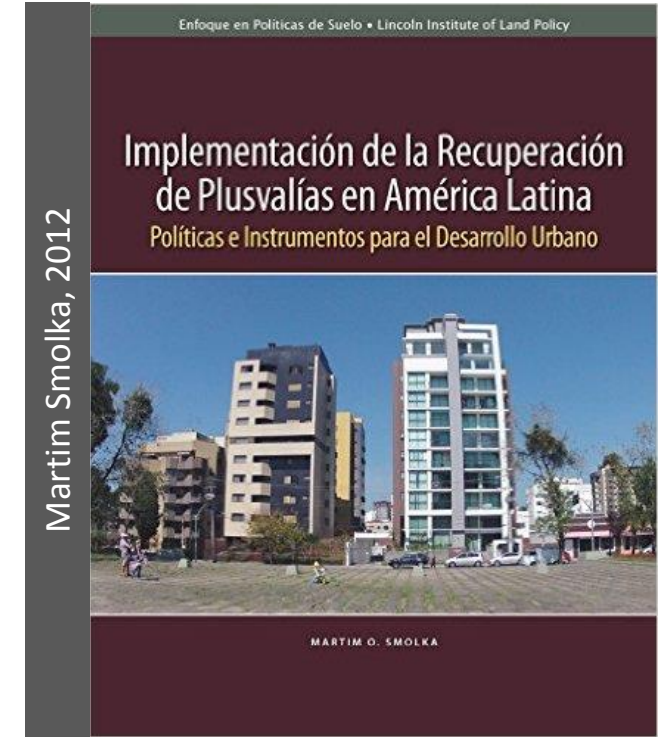
Javier García Bellido, Luis González, 1979

“ Toda posible solución a los conflictos que se diseccionan seguidamente deberá estar sometida al análisis científico y pormenorizado, sin caer en la aventura teórica de idealizar grandes soluciones generales salvadoras del conflicto, pretendidamente «revolucionarias»”



Martim Smolka, Laura Mullahy, 2010

Tributación inmobiliaria, recuperación de plusvalías, planificación y uso del suelo, y política y participación públicas. Una oportunidad para explorar las similitudes y diferencias que coexisten hoy en día en el ordenamiento territorial y en las políticas tributarias de América Latina.



Martim Smolka, 2012

Hay problemas en común: precios muy altos por suelo, informalidad persistente, fuerte diferenciación (segregación), retención de suelo como reserva de plusvalía y delincuencia urbana. Importancia de los determinantes culturales, históricos para el diseño de políticas. De modo de no reproducir ordenamientos territoriales socialmente “inaceptables”

METODOLOGÍA CUALITATIVA

ANÁLISIS

RESULTADO

Documentación oficial respecto al Marco Legislativo



Visión del País, objetivos del Gobiernos, Marcar los precedentes

Propuesta Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo



Instrumentos habilitados para la gestión y desarrollo urbano

Documentación de Instituciones Oficiales e información general



Situación actual y evolución acontecimientos históricos. Motivos

Lectura pormenorizada del artículo de J García Bellido “Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura”



Crítica, recomendaciones y la visión anticipada del autor permite deducir los posibles obstáculos de la legislación ecuatoriana

Estado del Arte: temas críticos en políticas de suelo América Latina



similitudes y diferencias que coexisten hoy en día en el ordenamiento territorial y en las políticas tributarias

Estudio de Casos – legislaciones de ciertos países



Herramientas teóricas que a partir de la convergencia de contextos se puedan incorporar, modificar en la actual propuesta

CONTENIDO

6.1 CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE LEY DE ORDENAMIENTO, USO Y GESTIÓN DE SUELO

6.1.1 Instrumentos del Planeamiento Urbano

Polígonos de intervención territorial

Tratamientos

Estándares urbanísticos

Planes urbanísticos complementarios

6.1.2 Instrumentos de la Gestión de Suelo

Para la distribución equitativa de cargas y beneficios

Para intervenir en la morfología urbana y la estructura predial

Para regular el mercado de suelo

De financiamiento del desarrollo urbano

Para la gestión de suelo de asentamientos de hecho

6.2 IDENTIFICACION DE POSIBLES OBSTACULOS EN LA IMPLEMENTACION

6.3 ESTUDIO DE CASOS

6.4 PLANTEAMIENTO DE LAS MODIFICACIONES O ADICIONES A LA NUEVA LEY

ID	TAREA	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN
1	Revisión de la situación actual y precedente del país	■	■			
2	Revisión bibliográfica de referencia: Marco teórico - Estado del Arte	■	■			
3	Desarrollo del marco conceptual inicial		■			
4	Desarrollo del Estado del Arte			■		
5	Análisis del contenido específico de la Ley			■		
6	Lectura pormenorizada de artículos y tesis en relacion a los obstáculos presentados			■	■	
7	Identificación de Posibles obstáculos - contraste con Ecuador				■	■
8	Estudio de Casos - Seleccionados a partir de desarrollo del estado del arte				■	■
9	Planteamiento de mejoras o adiciones					■
10	Conclusiones					■

LIBROS

- Camagni, R. (2005). *Economía Urbana*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Furtado, F. (1997). *Instrumentos para la recuperación de plusvalía en América Latina: Debilidad en la implementación, ambigüedad en la interpretación*. Lincoln Institute and Land Policy.
- García Bellido, J., & Gonzalez, L. (1979). *Para Comprende la ciudad. Claves sobre los procesos de producción de espacio*. Madrid: Nuestra Cultura.
- Smolka, M., & Furtado, F. (2001). *Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Eurelibros, Lincoln Institute.
- Smolka, M., & Mullahy, L. (2010). *Políticas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute and Land Policy.
- Smolka, M. (2012). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e instrumentos para el Desarrollo Urbano*. MA: Lincoln Institute of Land Policy.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución del Ecuador*. Montecristi, Ecuador.
- Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. (2012). *COOTAD*. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Hábitat y Vivienda. (Noviembre de 2014). *PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO*. Quito, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito, Ecuador.
- INEC (2010). *Censo de Población y Vivienda*

ARTÍCULOS , TESIS Y OTROS

- Almeida, M., & Uribe, C. (2010). Modelo de Equidad Territorial. Una aplicación al caso de Ecuador. *Seminario Regional de política Fiscal, ILPESCEPAL*. Santiago de Chile. Obtenido de http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/ALMEIDA_URIBE.pdf
- Cabrera Sánchez, I. (Julio de 2013). Los planes parciales de renovación urbana en Bogotá (2000-2012): Identificación de obstáculos y planteamiento de estrategias de gestión. Barcelona: UPC.
- Carrión Mena, D. (2014). Mecanismos de captura de plusvalías y financiamiento del Desarrollo Urbano. *Plusvalía para el Desarrollo Urbano*. Quito.
- Carrión Sánchez, D. (2012). Los proyectos de nueva legislación de la tierra en el Ecuador. *laTendencia*, 83-87.
- Ekos. (2011). Cifras, números y resultados del mercado. *Ekos*, 48-59.
- García Bellido, Javier. Ministerio de Desarrollo Económico, CENAC. (1998). Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura. *Desarrollo Urbano en Cifras*, 118-194.
- MIDUVI. (16 de 06 de 2014). *Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda*. Obtenido de www.habitatayvivienda.gob.ec
- Oyerbide, F. (2014). La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. *Gestión tributaria o pereza fiscal. Retos*, 95-104.
- Pinto Carrillo, A. (2008). Avances del modelo de urbanismo colombiano: una mirada retrospectiva al análisis de su estructura planteada por Javier García Bellido en 1998. *ACE*, 135-144.
- Ramírez, C. (2009). Análisis comparado de la gestión y captura de plusvalías de los sistemas catalán y colombiano: el caso de Barcelona y Bogotá. Barcelona: UPC.
- Ramírez, C. (Junio de 2011). La gestión de plusvalías urbanas en Bogotá: Un análisis crítico del proceso. Barcelona: UPC.
- Ramírez, C. (2011). La recuperación de plusvalías urbanas en Bogotá. *7VCT Virtual City and Territory Congress*, (págs. 621-626). Lisboa. Obtenido de <https://upcommons.upc.edu>
- Vimos, I. (Agosto de 2013). El Mercado de Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito. Quito, Ecuador

