

CIVITIC

Revista Interuniversitaria de
Estudios Urbanos de Ecuador



FLACSO
ECUADOR



Revista Interuniversitaria de
Estudios Urbanos de Ecuador

Director

Francisco Enríquez Bermeo

Coordinadora de Edición

María Cecilia Picech (FLACSO Ecuador)

Consejo Editorial

Fernando Carrión Mena (FLACSO Ecuador)

María Augusta Hermida (Universidad de Cuenca)

Carla Hermida (Universidad del Azuay)

Christian Contreras (Universidad Católica de Cuenca)

María Eloísa Velázquez (Universidad Católica Santiago de Guayaquil)

Holger Patricio Cuadrado Torres (Universidad Técnica Particular de Loja)

Valeria Reinoso (Universidad Central del Ecuador)

Karina Borja (Universidad Católica de Quito)

Diana Orellana (Universidad Tecnológica Indoamericana de Ambato)

Andrea Bazarro (Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí)

Diseño y diagramación

FLACSO Ecuador, Antonio Mena y Shiti Rivadeneira

Fotografía de portada

Kagai19927/Shutterstock

© De la presente edición FLACSO, Sede Ecuador La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito, Ecuador Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803 www.flacso.edu.ec

ISSN: 2588-0985

Primera Edición: febrero 2018

Cuatrimestral- febrero-junio-octubre

Índice

Editorial	5-7
-----------------	-----

Relatorías

Conversatorio en Plenaria IV

Derecho a la Ciudad	9-14
----------------------------------	------

Mishel Gabriela Guillén Arias

La participación ciudadana en el Patrimonio y la realidad de los centros históricos de las ciudades de Quito y Bogotá

Mesa temática 3: eje Patrimonio	15-20
--	-------

Stephanie Cabrera

Actividad complementaria

Mesa de Asociación de municipalidades del Ecuador	21-23
--	-------

Dulce Gpe. Cristino García

Documentación y gestión del patrimonio. Lecciones y desafíos contemporáneos

24-29

Daniela Cobo Torres

Detrás de las renovaciones urbanas: implicaciones económicas, sociales y políticas

30-35

Natalia Juca Freire

Economía urbana: Mercados inmobiliarios e injerencia del Estado en los procesos urbanos

36-41

Karla Andrea Alvarado Palacios

Derecho a la ciudad: Derecho al espacio público 42-45
Karla Andrea Alvarado Palacios

¿Cómo gobernar la complejidad urbana? Mesa Plenaria
Gobernabilidad 46-49
Gabriela Bustos

Artículos

Centros Históricos: ¿Es posible y necesario el espacio
residencial en su seno? 51-64
Fernando Carrión M.

Bañados de amarillo 65-70
Pablo Samaniego Ponce

El "otro lado" de la cultura en Quito:
Zona Roja en el epicentro del Centro Histórico 71-78
María Cecilia Picech

Reflexiones sobre la planificación y gestión municipal del
transporte público en Cuenca entre 1999 y 2014 79-87
Carla Hermida

Entrevista

Espacio Público y Ciudadanía en América Latina
Un diálogo con Patricia Ramírez Kuri 89-99
Juan Pablo Pinto y María Cecilia Picech

Referencias Bibliográficas 101-104

Agenda de Actividades 106-110

Convocatoria Revistas, Concursos y Postulaciones 112-114

Relatorías

Detrás de las renovaciones urbanas: implicaciones económicas, sociales y políticas

Natalia Juca Freire*

Introducción

En el 1er Congreso Ecuatoriano de Estudios de la Ciudad CIVITIC, se llevaron a cabo foros y mesas temáticas paralelas enfocadas hacia distintos ejes, uno de ellos fue la Economía Urbana. Dentro de este eje, el día miércoles 4 octubre de 2017, la Mesa 1 abordó los siguientes temas: “Dinámicas Económicas en el caso de la plaza Largo da Batata, Sao Paulo, Brasil” y “La contribución especial de mejoras en calles comerciales de Quito, Ecuador”. Estos temas fueron expuestos por Camila Cavalheiro Ribeiro da Silva¹ y Luis Andrés Cevallos Serrano², respectivamente. El foro estuvo dirigido por el moderador Daniel Moreno.

Este conversatorio se enfocó en el impacto que causan las regeneraciones urbanas en la ciudad, así como las acciones políticas y económicas detrás de ellas para ejecutarlas y capturar el valor de su costo. El objetivo es presentar las ideas principales de las intervenciones y los puntos de discusión que surgieron para llegar a conclusiones sobre el tema en torno a las realidades de dos ciudades diferentes.

“Dinámicas económicas en el caso de la plaza Largo da Batata, São Paulo, Brasil”

La investigación de Camila Cavalheiro Ribeiro da Silva se centra en la Plaza de Largo de la Batata (Plaza de la papa), en donde su objetivo principal fue asociar algunas dimensiones de la economía urbana – ortodoxa y heterodoxa – al estudio de caso de esta plaza en São Paulo.

* Estudiante egresada de la Universidad de Cuenca, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Miembro del proyecto de investigación “Transformación del espacio doméstico y las formas de vivir durante el siglo XX y XXI en Cuenca”. E-mail: natalia.jucaf@ucuenca.edu.ec

1 Arquitecta urbanista, estudiante de la maestría de Estudio Urbanos de la FLACSO, Ecuador.

2 Profesor-Investigador de la Universidad Central del Ecuador.

Economía urbana ortodoxa y heterodoxa

En la economía urbana ortodoxa intervienen los principios de accesibilidad, aglomeración y renta del suelo. Dichos principios explican los procesos detrás de las decisiones de localización de personas y empresas dentro de la ciudad, además, los beneficios que se obtienen de la infraestructura de la ciudad. Estos procesos pueden tener costos sociales y son determinantes en el aumento de la renta urbana. La discusión de estos conceptos se centró sobre todo en el término *trade off* que es parte del principio de accesibilidad, y explica el hecho de que se debe desistir de algún aspecto para obtener otro. Por ejemplo, el *trade off* entre renta del suelo y distancia, es decir, mientras una instalación esté más lejos del centro, más barata será la renta del suelo, pero el costo de transporte aumentará.

La economía urbana heterodoxa se basa en el manejo y gestión del suelo en manos del Estado, el cual está al servicio del interés privado. Bajo la visión de la economía heterodoxa, la ciudad se maneja como una empresa y/o mercancía. En este tipo de economía se producen lógicas de estado, mercado y necesidad, asumiendo que el estado debería atender al interés social, pero no siempre sucede; el mercado actúa a favor del lucro; y la necesidad, es la respuesta de la población sobre las otras dos lógicas.

La renovación urbana en Largo da Batata, São Paulo y los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC)

Debido a los procesos de degradación por la presencia de una terminal de buses y la cantidad de vendedores ambulantes, la plaza Largo de Batata se somete a una renovación urbana. Según Cavalheiro, esta intervención se localiza dentro de la categoría denominada “Operación Urbana”, es decir, cuando un área de la ciudad recibe normativas exclusivas de construcción como la limitación de construir hasta tres veces el área del terreno. Sin embargo, para hacer mejoras en el lugar y pagar estas inversiones, el municipio utiliza el instrumento denominado CEPAC, el cual lo compra una empresa para poder construir un poco más de lo permitido. Con el dinero que el municipio gana, teóricamente se hacen mejoras dentro del mismo perímetro de la operación, lo que no siempre pasa.

Economías urbanas ortodoxas y heterodoxas reflejadas en Largo da Batata

El principio de accesibilidad de esta Operación urbana se refleja en varios aspectos como el acceso a una amplia variedad de bienes y servicios tanto públicos como privados, por ejemplo, a los nodos de transporte. De igual manera, se dio el *trade off* accesibilidad-dimensión de la vivienda, es decir, las unidades de vivienda más cercanas redujeron su dimensión. En cuanto al principio de aglomeración se plasma en el au-

mento de unidades residenciales verticales. De acuerdo a Cavalheiro, en los años 2011 y 2014 hay un número mayor de estas unidades, debido a la llegada del metro (2011) y a las intervenciones de la Operación Urbana Faria Lima (2014). Asimismo, se expuso el aumento de precio de unidades de viviendas que tuvo un incremento desde 2008 con un precio de 2500R\$ por m² hasta 10000R\$ por m² (equivalente a 3000\$). El costo social es evidente porque mucha gente ya no puede seguir alquilando una vivienda o una oficina en el lugar, como consecuencia, hubo un cambio de público en el área.

Ha ocurrido también un cambio de paisaje, por ejemplo, una iglesia que forma parte del patrimonio arquitectónico del área, se encuentra opacada por un edificio gigante provocando un impacto negativo en el barrio. Por otro lado, la planificación de un futuro centro comercial sobre un terreno que ha estado sin uso desde 1991, sin respetar la legislación que exige su donación al Municipio, es un claro ejemplo de los acuerdos políticos con el sector privado. Esta gama de situaciones, convertirán al lugar en un área de empresas grandes. La respuesta para todo eso es la lógica de necesidad, la misma que se refleja en manifestaciones y grupos sociales que, están ocupando como vivienda los espacios vacíos. Igualmente, hay colectivos que empezaron a plantar árboles y hacer muebles.

“La contribución especial de mejoras en calles comerciales de Quito, Ecuador”

Esta investigación realizada por Luis Andrés Cevallos Serrano se enfoca en otra herramien-

ta de cobro de inversión de las renovaciones urbanas, la Contribución Especial de Mejoras (CEM), tomando como caso de estudio la calle Lizardo Ruiz, un *boulevard* ubicado en el sector Cotocollao, al norte de la ciudad de Quito. La problemática radica en que, las mejoras del espacio peatonal tienen un impacto en su entorno y generan valor en las propiedades privadas. Pese a la existencia de un instrumento para la captura de ese valor, en la práctica puede resultar poco efectivo. Se eligió el tema calles comerciales, porque el comercio es el que más se beneficia con el mejoramiento de espacio público.

La capitalización de beneficios

El sector privado puede capitalizar o beneficiarse de las obras del sector público. Por tal motivo, se cobra un dinero con el objetivo de recuperar el costo y si es que existe un mayor incremento en el valor de las propiedades, ese dinero puede servir para el financiamiento de otras obras públicas. Cuando las externalidades (beneficios de la obra) empiezan a capitalizarse, el espacio público ya no solo sirve para utilizarlo, sino para generar lucro. En este contexto, se habla de un valor agregado a las propiedades beneficiadas por la obra y los estados, en algunos países, cobran el valor incrementado, mientras que en otros recuperan solo el valor de la obra sin medir el impacto.

¿Cómo se capturan los valores de vuelta?

Cevallos destaca que una renovación del espacio público genera beneficios que

pueden producir externalidades positivas como: mejoras evidentes del espacio público, atracción de consumidores, mejoras de accesibilidad y seguridad. No se toman en cuenta los costos sociales asociados a estos procesos, pues cuando se trata de capturar un valor agregado, es necesario hacer un enfoque en los beneficios que agregan valor para que eso se pueda capturar. Al producirse un incremento, existe la posibilidad de cobrar una tasa, por lo que instrumentos como la CEM son necesarios.

Es imperativo medir este valor de incremento, y repartir el cobro de acuerdo al número de habitantes del área de influencia, número de propiedades y la capacidad de pago. Esto supone retos muy complicados para municipalidades como la de Quito, la cual tiene que atender a más de 900.000 predios. Es por eso que se utilizan ciertos indicadores proxy como el avalúo (reflejo directo de la capacidad de pago de una familia) y la dimensión del frente de lote como un indicador del beneficio que cada lote recibe, lo cual es más práctico ya que esta información está registrada en el Municipio.

Cevallos argumenta que, en el caso de la mejora de la calle Lizardo Ruiz, el Municipio identificó el aumento en el valor de 27 predios que daban frente a la calle, subiendo 17% individualmente, mientras que el valor del suelo subió 20%, asumiendo que el suelo tiene más valor porque las construcciones tienden a depreciarse. El mercado de arriendos de la zona fue el de mayor impacto. En Quito se cobró exactamente el costo de la obra, y el incremento fue menor al costo, es decir, se recuperó la totalidad del costo más allá del incremento real de las propiedades en la zona.

¿A quién se le cobra una obra de espacio público?

Según Cevallos, se trata de una cuestión espacial a través de la definición del radio de influencia de una obra. Hay criterios diferentes, en muchas ocasiones se decide cobrar a los dueños de las propiedades frentistas, mientras que, en otros casos, se cobra a todo un barrio o parroquia. Dentro de este marco, existen dos principios: de beneficio recibido (el beneficiario paga más) y de la capacidad de pago (paga en que tenga la capacidad de pagar sin importar el beneficio que se recibe).

Cevallos defiende que, una obra local tiene beneficios locales y se debería pagar localmente. Tanto en Quito como en Cuenca no se está determinando correctamente las áreas que se benefician, no se mide el impacto, ni se identifican los beneficiarios, lo que resulta un problema. Sin embargo, existen otras aristas en la situación, pues no todos tienen la capacidad económica para pagar las obras y muchas veces el pago se transmite hasta el consumidor.

En el caso de estudio, los respectivos dueños de los 27 lotes que sumaron 800.000\$ en sus avalúos pagaron una mínima fracción, solo 34\$ que representa el 0,0042% de captura de valor. Por lo tanto, toda la ciudad pagó por la obra debido a la falta de conexión entre el contribuyente, la obra que se está haciendo y donde está localizado.

Luego de obtener los resultados de la investigación, Cevallos indica que, la CEM no captura el valor que genera la obra pública en las localizaciones, lo que puede considerarse como una repartición de los fondos, es decir, si toda la ciudad paga, ayuda a que un barrio que no puede pagar una obra, la pueda obte-

ner. Sin embargo, los beneficios económicos harían que ellos mismos puedan pagar de alguna u otra forma.

Los impactos negativos de una renovación urbana

En contraste, las renovaciones urbanas no siempre generan impactos positivos en las valorizaciones, por ejemplo, la mejora de una carretera puede causar impactos negativos en la valorización de un lote por la proliferación de ruido o contaminación, en el caso de un *boulevard* se puede aumentar la capacidad comercial, pero también debilitar el potencial residencial del lugar. En la calle Lizardo Ruiz, la idea de “limpieza” de vendedores informales no fue una solución porque los comerciantes ambulantes que fueron expulsados, fueron reemplazados por otros; la gente volvió a vender en las aceras.

Discusiones y aportes

La teoría lejos de la práctica

El moderador, Daniel Moreno, se refiere al papel que podría cumplir la vivienda social en algunos instrumentos de economía urbana en Brasil. Cavalheiro explica que, en el caso de Sao Paulo, pese a que la legislación contempla la adecuación de vivienda social, hace falta su aplicación. En Brasil la teoría está muy lejos de la práctica. Sin embargo, mediante luchas sociales se ha logrado la incorporación de vivienda social en algunos sectores de la ciudad. Moreno también realiza una observación en cuanto a la exposición

de Cevallos, sobre la importancia de establecer un área de influencia directa e indirecta de las intervenciones urbanas. Cevallos aclara que, a pesar de que en la legislación de Quito existe la ley de diferenciar las zonas de influencia, en la práctica no se aplica. De hecho, afirma que en su investigación tuvo que utilizar ciertas estrategias para revelar la verdad, ya que los funcionarios municipales no siempre asumen la falta de aplicación de la ley.

La dimensión política de la obra pública del espacio urbano

Cevallos expresa que, una forma de hacer política es hacer obras pequeñas en lugares muy visibles, como una calle comercial. Una obra pública no tiene que ser de gran impacto sino parecer de mayor impacto y muchos de los políticos quieren hacer cosas más visibles antes que solucionar problemas reales. El hecho de cobrar a toda la ciudad por una obra localizada también es una acción política, pues si se cobrase a áreas limitadas, las planillas de impuesto serían altas, lo cual no le conviene al político.

¿Cómo lograr mayor efectividad del instrumento CEM?

Cevallos menciona el argumento de Carlos Morales, un arquitecto experimentado en el campo, quien defiende que el mejor instrumento es un buen catastro con avalúos reales y basados en impactos reales. Se expone el caso de la ciudad de México, en donde experimentaron con valores propuestos por los

mismos dueños de propiedades. Los resultados reportaron que la gente asumía valores más altos de lo que había capturado el Municipio, por lo que el impuesto predial subía. La medición correcta de avalúos puede reducir este litigio, para ello se debe entender la gama de casos y no simplificarlos.

La desigualdad de renovaciones urbanas

Existe una tendencia hacia la dotación de obras públicas a sectores de élite de las ciudades. Cevallos señala la desconexión de la realidad de los hechos urbanos que se tiene que afrontar a través de la investigación académica científica y las decisiones políticas. Debe haber coherencia entre técnicos y políticos. Los municipios deben ser instituciones que investiguen e impongan algo de la agenda al político de turno. Son cuestiones culturales que se están abordando en Ecuador y es necesario generar instrumentos propios. Si los instrumentos adoptados de otros lugares fallan, se debe acoger algo nuevo y diferente.

Conclusiones

Los instrumentos de captura de valores de las renovaciones urbanas presentados por los ponentes, CEPAC en São Paulo y CEM en Quito, forman parte de la economía heterodoxa en la que el estado tiende a generar instrumentos que gestionan el suelo, los cuales no se cumplen a cabalidad al momento de aplicarlos.

Los espacios públicos son un foco de interés político, ya que son lugares bastante visibles en la ciudad y sus mejoras podrían ayudar a exaltar la imagen de una figura política. De la misma manera, estas mejoras son de gran interés para las grandes empresas que buscan capitalizar las ciudades.

Los múltiples intereses económicos y políticos detrás de las regeneraciones urbanas del espacio público, han dejado como segundo plano el carácter social de las obras. Por parte de la población han surgido una serie de cuestionamientos sobre estos intereses. Cavalheiro indica que, en el caso de Brasil, la población considera las operaciones urbanas como obsoletas, pues las obras no se dan con rigurosidad, ni consideran a la gente, generando una serie de protestas y acciones de movimientos sociales.

Se insiste en la desigualdad de obras en las ciudades, pues generalmente los barrios periféricos carecen de obra. Es importante mantener en pie las preguntas propuestas por Cevallos, ¿para quién se están haciendo estas renovaciones urbanas? y ¿a quiénes se está cobrando? El tema se debe ampliar al ámbito de la investigación tanto en la academia como en los municipios.

Las intervenciones urbanas conllevan procesos que no se pueden entender aisladamente, es una cuestión multidimensional que trae consigo consecuencias sociales, ambientales y políticas. Según Cevallos, la multidimensionalidad de estos procesos es algo que cualquier arquitecto en el campo del urbanismo debe entender, pues no sólo se trata de problemas de forma del espacio.