

# POSICIÓN NACIONAL DEL ECUADOR

frente a la

# NUEVA AGENDA URBANA

---

Comité Técnico Institucional para el proceso preparatorio de HABITAT III

**Comité Técnico Interinstitucional  
para el proceso preparatorio de Habitat III:**

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda  
Ministerio Coordinador de Desarrollo Social  
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

**Con el apoyo de:**

Sistema de las Naciones Unidas

Octubre 2016

**Diseño y diagramación:**

Estudio Nueve

**Impresión:**

Imprenta Editorial Ecuador

Deutsche Gesellschaft für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Las ideas y las opiniones expresadas en esta obra son  
las de los autores y no reflejan necesariamente el punto  
de vista de la Deutsche Gesellschaft für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Segunda edición, Enero 2018

# PRESENTACIÓN

La Constitución de la República del Ecuador aprobada en el 2008 reconoce el derecho a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna y al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos bajo los principios de sustentabilidad, inclusión, equidad, y democracia.

A partir de la carta magna el Estado garantizará el ejercicio de la participación ciudadana en igualdad de condiciones y oportunidades por lo que, propiciar y fortalecer mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación, incentivarán la construcción de una sociedad activa y participativa cercana al estado y con la corresponsabilidad en la toma de decisiones.

Con lo anterior, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, durante los últimos años ha creado y fortalecido espacios de interacción con la ciudadanía en las ciudades del Ecuador para la construcción de la política de hábitat y vivienda, garantizando la democratización de mecanismos de participación.

En el 2016, en el marco del proceso preparatorio a Hábitat III, frente a las negociaciones de la Nueva Agenda Urbana, el comité interinstitucional conformado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, en colaboración del sistema de las Naciones Unidas, realizaron el Foro Urbano Nacional II en diferentes localidades, el mismo que evidenció el proceso de participación colectiva entre los la diversidad de actores del territorio ecuatoriano. Como resultado, se obtuvo insumos técnicos que consolidaron la posición del país en materia de legislación urbana, planificación y gestión de suelo.

En este contexto, el presente documento forma parte de un proceso representativo para el desarrollo de la política de hábitat y su implementación; como base del debate sobre el desarrollo sostenible en el Ecuador de cara a la construcción de una Agenda Urbana Nacional y su Plan de Acción; así también, forma parte del fortalecimiento de las capacidades técnicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, actores clave en el ejercicio de la planificación, gestión y financiamiento del desarrollo de las ciudades.

**Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda**  
*Enero de 2018*

|    |                                                                         |
|----|-------------------------------------------------------------------------|
| 9  | <b>1 Prólogo</b>                                                        |
| 13 | <b>2 Antecedentes</b>                                                   |
| 14 | 2.1 Contexto urbano en el Ecuador                                       |
| 16 | 2.2 Desafíos en la construcción de ciudades en el Ecuador               |
| 16 | Producción de suelo urbano y de vivienda adecuada                       |
| 17 | Uso equitativo, eficiente y sustentable del suelo                       |
| 18 | Gobernanza democrática y gestión de las ciudades                        |
| 19 | 2.3 Balance crítico desde HABITAT II                                    |
| 20 | ¿Qué se propuso en Estambul HABITAT II?                                 |
| 20 | ¿Se cumplió lo que se propuso?                                          |
| 23 | <b>3 Principios y orientaciones de la posición nacional del Ecuador</b> |
| 24 | 3.1 Principios                                                          |
| 24 | Buen Vivir                                                              |
| 24 | Derecho a la ciudad                                                     |
| 25 | Derechos de la naturaleza (en el contexto urbano)                       |
| 26 | 3.2 Orientaciones                                                       |
| 26 | Ciudades para la gente y ciudades inclusivas                            |
| 26 | Función social y ambiental de la propiedad                              |
| 27 | Justicia socio-espacial y equidad territorial                           |
| 28 | 3.3 Marco Regulador                                                     |
| 28 | Constitución de la República del Ecuador (2008)                         |
| 28 | Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV)                                     |
|    | y la Estrategia Territorial Nacional (ETN )                             |
| 29 | Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo        |
| 29 | Revolución Urbana                                                       |
| 31 | <b>4 Ejes Temáticos</b>                                                 |
| 32 | 4.1 Ciudades Equitativas                                                |
| 34 | 4.2 Ciudades Productivas                                                |
| 36 | 4.3 Ciudades Sustentables                                               |
| 39 | 4.4 Recuperación de lo Público                                          |
| 43 | <b>5 Mecanismos de Implementación</b>                                   |
| 44 | 5.1 Legislación                                                         |
| 45 | 5.2 Planificación                                                       |
| 45 | 5.3 Gobernanza y Gestión                                                |
| 46 | 5.4 Financiamiento                                                      |
| 59 | 5.5 Monitoreo                                                           |
| 51 | <b>6 Conclusiones</b>                                                   |
| 55 | <b>7 Bibliografía</b>                                                   |

# ÍNDICE

# 1 PRÓLOGO

La Posición Nacional frente a HABITAT III es un documento construido a partir de un proceso participativo en el que estuvieron involucrados el Gobierno Nacional, la sociedad civil, la academia, los gremios, los gobiernos autónomos descentralizados y la ciudadanía en general, en todo el país.

El principal objetivo de la Posición Nacional es establecer los principios, la visión y las prioridades que plantea el Ecuador hacia el proceso de construcción de la Nueva Agenda Urbana, entendida como la hoja de ruta global para el desarrollo urbano sostenible de las ciudades y los asentamientos humanos dentro de los próximos 20 años, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, HABITAT III<sup>1</sup>.

Así mismo, el documento busca establecer lineamientos generales de política pública para el desarrollo urbano sostenible y una base consensuada sobre la cual desarrollar una Agenda Urbana Nacional para los próximos años.

En este marco, la Posición Nacional frente a HABITAT III identifica y desarrolla los principales planteamientos y políticas relativas al desarrollo urbano

sustentable, hábitat, vivienda y asentamientos humanos, a fin de contar con un insumo para el diálogo y el debate internacional en el marco de HABITAT III, las mismas que se conformarán como instrumentos estructuradores para la adecuada evolución de nuestras ciudades en los próximos 20 años.

## Proceso de formulación

A finales del 2015, el Gobierno Nacional del Ecuador constituyó el Comité Técnico Interinstitucional HABITAT III, conformado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), con el objetivo de coordinar, a nivel técnico, conceptual y sustantivo, el proceso preparatorio hacia HABITAT III, enfocado principalmente en el II Foro Urbano Nacional, entendido como un

<sup>1</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución A/RES/69/226, de diciembre de 2014, decidió que la sede de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) se realice en Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre del 2016.

espacio de participación y debate ciudadano, para la construcción y fundamentación teórica de la Posición Nacional.

El II Foro Urbano Nacional: Rumbo a Hábitat III convocó a cerca de 1.000 participantes en sus diferentes espacios, en las provincias de Imbabura, Manabí, Azuay, Napo, Cotopaxi, Chimborazo, Guayas y Pichincha, con la representación de gobiernos locales, organizaciones sociales, empresariales y académicas de diversos sectores.

Este espacio contó con diversas modalidades de participación, tales como foros territoriales, grupos focales sobre temáticas específicas, una plataforma virtual, consultas a expertos, entre otros.

La interacción generada en dichos espacios permitió elaborar insumos importantes que sustentan este trabajo.

Partiendo de una línea base conceptual diseñada por el Comité Técnico Interinstitucional HABITAT III, en coordinación con varias entidades gubernamentales y tomando en cuenta las reflexiones en torno a la política pública urbana de los últimos años, se definieron cuatro ejes temáticos y sus respectivos contenidos:

1. **Ciudades Equitativas**
2. **Ciudades Productivas**
3. **Ciudades Sustentables**
4. **Recuperación de lo Público.**

Cada foro territorial tuvo como tema central uno de los ejes temáticos. Participaron diferentes agencias de Naciones Unidas y especialistas en los diversos temas tratados, presentaron charlas magistrales y documentos temáticos que tuvieron como insumo la sistematización de los aportes de la ciudadanía recogidos en los diferentes espacios de participación.



2

ANTE  
CEDEN  
TES

Desde principios del siglo XX, América Latina inició un acelerado proceso de urbanización, consolidando actualmente a esta región como la más urbanizada del planeta con casi el 80% de su población habitando en ciudades.

## 2.1 Contexto urbano en el Ecuador

El rápido crecimiento demográfico en las áreas urbanas de la región ha sido un factor determinante para la calidad de vida de la población que habita en las ciudades, influyendo de manera sustancial en sus procesos de desarrollo.

A partir de los años 60, el Ecuador comenzó un proceso de expansión urbana que determinó que más de dos tercios de la población habite en zonas urbanas a finales de 2015.

Para ese año, se contaba con una población total de 16'278.844 habitantes, el 63,4% vivía en ciudades. Este país se transformó en predominantemente ur-

bano, invirtiéndose la distribución entre la población urbana y la rural, que en 1970 era de 39,5% y 60,5% respectivamente (MIDUVI, 2015).

La transición rural-urbana de nuestro país se intensificó en los últimos 30 años (1980- 2010)<sup>2</sup>, con un ritmo de crecimiento tan acelerado que ha sido calificado como “explosión urbana” (ONU-HABITAT, 2012. Pág. 18). Esta explosión urbana que ha vivido el Ecuador durante este período ha generado serias complejidades socio-espaciales, con efectos en la población y en el territorio, que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- *Limitado acceso al suelo con servicios y equipamientos, espacio público y vivienda digna y adecuada para los sectores de bajos ingresos.*
- *Crecimiento descontrolado de la mancha urbana, causando la afectación de los cinturones de re-*

<sup>2</sup> En la mayoría de países de la región, este mismo fenómeno se produjo en un lapso de alrededor de 40 años (1950-1990).

*serva ecológica y poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de la población, debido a la reducción de suelos con vocación agrícola.*

- *Ciudades que siguen un patrón de crecimiento disperso de la mancha urbana, causando un uso ineficiente del suelo con bajos niveles de densidad y, por lo tanto, dificultades para asegurar dotaciones adecuadas de servicios urbanos como transporte público, equipamientos de salud y educación, áreas verdes, etc.*
- *Segregación espacial urbana, agravada por el fenómeno de los barrios o urbanizaciones cerradas.*
- *Desarrollo urbano pensado desde el uso del transporte individual motorizado, dejando de lado formas más sustentables de movilidad, tales como la bicicleta y los espacios dedicados exclusivamente al uso peatonal.*
- *La proliferación de asentamientos en zonas de riesgos y la persistencia del mercado informal, causados tanto por la escasez de suelo asequible, como por la falta de reglamentación y normativa urbana clara y apropiada.*
- *Procesos especulativos del suelo urbano seguro, lo que dificulta el acceso a las poblaciones más vulnerables, viéndose obligadas a habitar en zonas de riesgo no mitigable.*

En este escenario, el país ha promovido importantes avances especialmente desde el ámbito normativo e institucional. El punto de partida de esta labor fue la Constitución de 2008 en la cual se reivindican los derechos de la naturaleza, el derecho a la ciudad y a sus espacios públicos, a la función social y ambiental de la propiedad. Así también, tanto en la Constitución, como en los Códigos Orgánicos de Planificación, Finanzas Públicas y de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, se crean normas y mecanismos que establecen un régimen de competencias claro en los distintos niveles de gobierno; además, se define un sistema de asignaciones fiscales y de mecanismos de financiamiento para los gobiernos locales, que propenden a consolidar un proceso efectivo de descentralización.

A pesar de lo anotado, aún subsisten importantes deficiencias en la capacidad real de gestión territorial de las distintas localidades del país, al igual que en la consolidación de un modelo de descentralización efectivo. Por ejemplo, persisten problemáticas estructurales en la consolidación de los equipos técnicos de los gobiernos locales, observándose que las prácticas clientelares todavía forman parte de su cultura política. Por lo tanto, es necesario fomentar y consolidar las metas logradas, más allá de reivindicarlas en cuerpos legales y normativos; es decir, debe apuntarse a la construcción de un sistema efectivo de articulación entre todos los niveles de gobierno, que asegure la concreción de sus objetivos de desarrollo.

## 2.2

# Desafíos en la construcción de ciudades en el Ecuador

El Estado ecuatoriano, en los últimos años, ha basado sus políticas en el concepto del “Buen Vivir”, forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito” (SENPLADES, 2013).

Desde el concepto citado se construye la “Ciudad del Buen Vivir”, espacio donde se eliminan las inequidades, se rescata la vecindad, los espacios públicos de calidad como puntos de encuentro que fomentan la preservación del patrimonio cultural y la apropiación de la ciudadanía. Son espacios con movilidad eficiente y sustentable, una ciudad segura, caminable, en donde se evidencia una convivencia respetuosa y armónica, y el cumplimiento de los derechos y deberes de sus habitantes.

Este cambio de paradigma en la construcción de ciudades, promovido con la aprobación de la Constitución de 2008, requerirá de un esfuerzo conjunto y sostenido de toda la sociedad, y de la consolidación y aplicación de políticas y normativas correspondientes. En este contexto, se han identificado tres desafíos fundamentales respecto a la construcción de ciudades:

1. Producción de suelo urbano y de vivienda adecuada; 2. Uso equitativo y eficiente del suelo; y 3. Gobernanza democrática y gestión de las ciudades.

## Producción de suelo urbano y de vivienda adecuada

La inequidad y la pobreza son los principales problemas que afrontan América Latina y el Caribe, región considerada la más desigual del mundo (ONU-HABITAT, 2012. Pág. 45).

En el Ecuador, como en el resto de países de la región, la desigualdad no solamente se evidencia en la distribución de la renta, sino también en la calidad del hábitat y de la vivienda, y en el “acceso a bienes y servicios (educación, salud, financiamiento, etc.), a oportunidades de empleo, al patrimonio, y al espacio público, entre otros factores que determinan el bienestar del individuo” (ONU-HABITAT, 2012. Pág. 45).

La situación citada se refleja en la proliferación de asentamientos humanos precarios, especialmente los que están ubicados en zonas de riesgo, debido, entre otros factores, a los procesos especulativos del suelo urbano, donde se retiene el suelo servido a favor de las lógicas del mercado. Se limita el acceso de la población más vulnerable a suelo con servicios básicos, servicios sociales, acceso a fuentes de empleo y seguro.

A nivel nacional, existen 729.291 hogares en situación de precariedad, lo que representa el 25% del total de hogares ubicados en sectores amanzana-

dos (MIDUVI, 2015. Pág. 37). De ese total, 504.303 hogares se encuentran en zonas urbanas amanzanadas y el resto en zonas rurales amanzanadas (MIDUVI, 2015. Pág. 37).

Con 119.000 hogares (esto representa el 20% de hogares en zonas amanzanadas) en asentamientos precarios, Guayaquil es el cantón con el mayor número de asentamientos de este tipo, seguido por Santo Domingo de los Tsáchilas que tiene 36.867 hogares precarios, lo que representa el 47% del total de los hogares. Asimismo, el cantón Montecristi tiene el mayor porcentaje de hogares en situación de precariedad, con 14.258 (86%) hogares viviendo en estas condiciones (MIDUVI, 2015. Pág. 38).

Otro de los desafíos a afrontar es la localización de viviendas en zonas de riesgo mitigable y no mitigable. Esto se evidenció, por ejemplo, con el terremoto de abril de 2016, que destruyó 13.962 viviendas en varias zonas urbanas de la Costa (SENPLADES, 2016). En esta misma medida, el país es vulnerable a episodios de inundación y sequía, siendo los asentamientos precarios los más expuestos a sus consecuencias.

La ciudad de Esmeraldas es un caso a resaltar, “se estima que entre el 3% y el 6% de la infraestructura construida quedaría bajo el agua para finales de siglo si no se toman medidas, afectando a más del 8% de la población de la ciudad” (Sierra, R., Flores, S. y Zamora, 2009). Algo similar ocurre en Guayaquil, donde 993.126 habitantes se encuentran en zonas susceptibles a inundaciones, significando el 46,2% de la población. En Manta, igualmente, el 41,1% de la población; es decir, 91.951 habitantes se encuentran en zonas inundables (MIDUVI, 2015. Pág. 55).

Por otro lado, la proliferación de urbanizaciones cerradas y exclusivas ha intensificado el crecimiento expansivo y no sustentable de las áreas urbanizadas, en detrimento de las zonas productivas y de las áreas centrales con servicios, con una progresiva

precarización del espacio público, en el cual se ha priorizado el espacio para el transporte privado motorizado individual, lo que ha empeorado las condiciones de inequidad territorial, los problemas de movilidad y las prácticas especulativas, que se reproducen adaptadas en el mercado informal del suelo.

## **Uso equitativo, eficiente y sustentable del suelo**

En el país se ha generalizado la aplicación de políticas locales que propician la expansión territorial urbana, sin relación muchas veces a las necesidades reales de suelo por crecimiento, basadas en la idea equivocada de que la ciudad debe crecer en extensión para desarrollarse. Estas prácticas no permiten un uso equitativo, eficiente y sustentable del suelo, causando presión de la urbanización sobre suelo agrícola productivo, esto compromete la seguridad alimentaria de las poblaciones urbanas, y sobre los cinturones de protección ambiental que conlleva a la pérdida de biodiversidad, y la afectación de servicios ecos sistémicos de los que dependen las ciudades.

Al analizar el crecimiento de la mancha urbana y el crecimiento poblacional (2001 – 2010) por gru-

pos de ciudades, la diferencia más marcada entre la tasa de crecimiento del área amanzanada y de crecimiento poblacional se registra en Quito y Guayaquil; es decir, en las ciudades más grandes del país (MIDUVI, 2015). En esta escala de ciudad, la tasa de crecimiento de la mancha urbana durante el período censal 2001 – 2010 fue de 27%, mientras que la tasa de crecimiento poblacional durante este mismo período fue de 17% (MIDUVI, 2015. Pág. 59). Esto implica la predominancia de un mercado especulativo del suelo, impulsado por las políticas urbanísticas locales, que retiene el suelo servido a favor de las lógicas del mercado, y en donde se incorpora suelo urbano sin responder a procesos eficientes y planificados, y donde quienes pagan los costos más altos del proceso urbanizador son los municipios al tener que dotar de servicios básicos, transporte, equipamientos e infraestructura a zonas cada vez más alejadas, y finalmente los ciudadanos que sufren los problemas de movilidad y falta de calidad urbana.

Otro de los efectos de la rápida urbanización de las ciudades del Ecuador es la escasez alarmante de áreas verdes y de espacios públicos de calidad, circunstancia que incide en la calidad de vida, en la salud y el bienestar de los habitantes; además, de equilibrar los ecosistemas urbanos y los servicios que proveen.

Las ciudades del Ecuador, por su parte, cuentan con un promedio de 4,69 m<sup>2</sup> de áreas verdes habitante, únicamente el 5% de los municipios del país (10 de los 221) cumple con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de que las ciudades dispongan como mínimo entre 9 y 11 m<sup>2</sup> de área verde por habitante (MIDUVI, 2015). La situación es crítica, especialmente en la ciudad de Guayaquil, la más poblada del país, ya que cuenta

con un Índice Verde Urbano (IVU) de tan sólo 1,13m<sup>2</sup> por habitante. Parte de este problema ha sido “consecuencia de la débil regulación del mercado de suelo, además las cesiones de suelo para espacio público en el marco de proyectos de desarrollo urbano, cuando existen, no siempre son adecuadas, ni en proporción, ni en calidad o localización” (ONU-HABITAT, 2012. Pág. 71).

## Gobernanza democrática y gestión de las ciudades

Uno de los principales retos de las ciudades del Ecuador, en la administración de sus jurisdicciones, es el fortalecimiento de sus capacidades administrativas, técnicas y financieras en el marco de los procesos de descentralización y la aplicación de las competencias que les otorga la ley (según la Constitución y el COOTAD). Es competencia de los municipios, a través de sus entidades locales correspondientes, proveer servicios como agua y alcantarillado, recolección de desechos sólidos, mantenimiento de vías y espacios públicos, implementar sistemas de transporte público, etc., además del control urbanístico, el uso del suelo, grandes obras de infraestructura, desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial, entre otras.

Sin embargo, prácticamente todos los municipios del país dependen en gran medida de las asignaciones presupuestarias del Gobierno Central, y apenas un escaso número ha logrado, en cierta medida, autofinanciarse. Esto se debe a que existen “localidades con economías débiles, dinámicas urbanas asociadas a la pobreza, dificultades para cubrir los gastos públicos y que requieren un importante apoyo de otros niveles

de gobierno para alcanzar mejores condiciones para sus habitantes; al mismo tiempo, existen municipios pujantes, beneficiados por la localización, los recursos naturales o condiciones específicas que facilitan su dinámica económica” (ONU-HABITAT, 2012. Pág. 140).

Los altos niveles de dependencia de las asignaciones del nivel central se presentan, principalmente, en las ciudades consideradas como medianas y pequeñas, siendo en promedio mayor al 81% el grado de su dependencia de las transferencias del Gobierno Central (MIDUVI, 2015. Pág. 91). La alta dependencia económica y la poca capacidad técnica de la mayoría de los municipios del país están ligadas, muchas veces a la falta de un esfuerzo fiscal propio, relacionado con la recaudación tributaria local.

Estas problemáticas han estado acompañadas de la esarticulación entre los diferentes niveles de gobierno, tanto en la preparación de sus procesos de planificación, como en la implementación efectiva de sus propuestas y acciones. A esto se suma la ausencia de una participación y empoderamiento ciudadano constante y efectivo a todo nivel, ya sea por la falta de espacios desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) o el desinterés de la población capaz de nutrir la gobernabilidad local y de legitimar o transparentar las decisiones de los gobiernos locales. El reto actual es, entonces, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, así como el fomento de su vinculación tanto interna como externa, y el apoyo y fomento a la planificación participativa.

## 2.3 Balance crítico desde HABITAT II

La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT II) se realizó en Estambul, Turquía en 1996. En ese momento, el mundo contaba con 2,6 mil millones de habitantes de zonas urbanas, lo que correspondía al 45,1% del total. Ahora, al 2016, el mundo se ha convertido en una sociedad primordialmente urbana, el 54,5% o 4 mil millones de personas habitan en ciudades. Esta realidad será, claramente, el punto de partida de la Nueva Agenda Urbana, la cual será adoptada durante la conferencia HABITAT III.

Los principales resultados de HABITAT II fueron la aprobación de la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y el Programa de Hábitat, donde se “establecen objetivos y principios, compromisos y un plan de acción a nivel mundial para lograr los objetivos paralelos de una vivienda adecuada para todos y el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización” (ONU-HABITAT, 2014. Pág. 4).

## ¿Qué se propuso en Estambul HABITAT II?

Los temas principales de la Declaración de Estambul fueron: 1) “*Vivienda adecuada para todos*” y 2) “*Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización*”. Respecto a estos aspectos se identificó que “El ser humano es el elemento central del desarrollo sostenible, que incluye vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles, y tiene derecho a llevar una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” (HABITAT II, 1996. Pág. 12).

Específicamente, respecto al tema de vivienda, se menciona lo siguiente:

*... Nuestro objetivo es conseguir que todas las personas dispongan de una vivienda adecuada, especialmente los pobres de las ciudades y el campo que carecen de ella, mediante un criterio que favorezca el desarrollo y la mejora de la vivienda sin perjudicar al medio ambiente* (Declaración Estambul. Pág. 12).

En cuanto al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos se estableció que:

*...combina el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, respetando plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, y ofrece los medios para lograr un mundo más estable y pacífico, fundado en una visión ética y espiritual* (Declaración Estambul. Pág. 12).

## ¿Se cumplió lo que se propuso?

En un informe preparado por la Secretaría General de la Conferencia HABITAT III, se pueden identificar algunos avances y desafíos emergentes a cerca del desarrollo sostenible en el período desde HABITAT II hasta HABITAT III. Como reseña general se identifica que la urbanización ha contribuido al crecimiento y al desarrollo económico de las ciudades, específicamente en los siguientes ámbitos (HABITAT II, 1996. Pág. 9):

- *Reducción de la pobreza y acceso a los servicios urbanos. La urbanización ha contribuido a reducir la pobreza mediante la creación de nuevas oportunidades de ingresos y ha aumentado tanto el acceso a los servicios como su calidad.*
- A finales de 2010, 89% de la población mundial, o sea 6.100 millones de personas, tenían acceso a fuentes de agua potable mejoradas, un punto de percentil más que la meta de 88% establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- La pobreza en general disminuyó de 43,1% en 1990 a 20,6% en 2010, y la proporción de pobres en las zonas urbanas del mundo registró una caída de 20,5% en 1990 a 11,6% en 2008.
- *El crecimiento económico de las ciudades y los pueblos contribuye cada vez más al crecimiento*

económico nacional y representa el 80% del Producto Interno Bruto (PIB), con solo el 54% de la población mundial, además aportan un porcentaje comparable a la generación de nuevos empleos.

- Se han fortalecido los gobiernos locales consecuencia de las políticas de descentralización y las reformas gubernamentales impulsadas desde los años noventa; esto ha fortalecido la autonomía municipal y los gobiernos municipales tanto de países desarrollados como de países en desarrollo. La descentralización ha propiciado, además, la elección de autoridades locales en la mayoría de los países en desarrollo y los países con economías en transición. Gracias a estas reformas, las autoridades locales han asumido mayor responsabilidad en lo que hace a la prestación de servicios básicos, la planificación urbana, la adopción de políticas sociales y la gestión del medio ambiente, entre otras esferas.

En el mismo informe, se identifican temáticas donde todavía hay mucho por hacer y donde persisten varios nudos críticos:

- Cada vez más, las ciudades se están expandiendo hacia las periferias siguiendo patrones de desarrollo urbano de baja densidad, esto debido a las preferencias por estilos de vida suburbanos, la

especulación con la tierra y la vivienda, la falta de control administrativo sobre las zonas periurbanas, los mecanismos de planificación deficientes, la mejora y ampliación de las tecnologías y los servicios para el desplazamiento y una mayor movilidad de la población.

- La constante mercantilización de la tierra y la vivienda ha contribuido a la expulsión de los habitantes de menores ingresos hacia las periferias, acentuando de esta manera la fragmentación urbana. Se han reducido los fondos para vivienda de interés social y/o subsidiada, y los escasos fondos destinados a este tipo de soluciones habitacionales, lejos de favorecer a los más pobres, terminan beneficiando a estratos medios y altos.
- Los barrios informales o tugurios son la manifestación más visible de la pobreza urbana y la desigualdad, y estos se siguen proliferando en la mayoría de los países en desarrollo. Las desigualdades están presentes en el espacio urbano, ya que muchas ciudades están divididas por fronteras invisibles y con suma frecuencia por divisorias físicas que adoptan la forma de exclusión social, cultural y económica. Un claro ejemplo de ello son los barrios y condominios cerrados, que refuerzan la segregación espacial y alimentan la reproducción de las desigualdades.



# 3

PRINCIPIOS Y  
ORIENTA  
CIONES

El Buen Vivir o el Sumak Kawsay, reconocido en la Constitución, “es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico in nito.” (SENPLADES, 2013. Pág. 14).

## 3.1 Principios

### Buen Vivir

Siguiendo esa línea, las ciudades del Ecuador deberán ser la representación física de ese concepto tomado de las antiguas sociedades de la región de los Andes sudamericanos. Para lograr esto, se debe promover un hábitat sostenible donde todos los ecuatorianos puedan desarrollarse plenamente y beneficiarse de las externalidades positivas que tiene el planificar ciudades ordenadas y donde todos se benefician de los procesos de urbanización, cumpliendo así el segundo y el tercer objetivo del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (SENPLADES, 2012): “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad y mejorar la calidad de vida de la población.”

Dentro del PNBV 2013-2017 se menciona también que “el Buen Vivir se planifica, no se improvisa”; por ello, es fundamental que este principio, priorizado por el Ecuador, en la estructuración de sus políticas

públicas, quede plasmado dentro de la Nueva Agenda Urbana.

La ciudad del Buen Vivir es la que busca el desarrollo social y espacial equitativo, equilibrado y sustentable, la que prioriza el bien común sobre el beneficio particular, que se gestiona y planifica en función de la calidad de vida de sus habitantes, y que es democrática y participativa.

### Derecho a la ciudad

El Derecho a la ciudad, incorporado dentro de la Constitución de la República del Ecuador<sup>3</sup> se basa en el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural, así como en la gestión democrática de ésta, y en el ejer-

3 Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

cicio pleno de la ciudadanía. El Derecho a la ciudad, reconocido como derecho fundamental, está ligado directamente al derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda digna, como se menciona en el artículo 30<sup>4</sup> de la Constitución de la República del Ecuador.

En este contexto, el ejercicio del derecho a la ciudad en Ecuador, estableciendo un cambio de paradigma en la forma de entender el desarrollo urbano, se basa en tres principios fundamentales:

- *La apropiación, que se refiere a condiciones de vida dignas y al bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.*
- *La participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades atada a mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas.*
- *La redistribución justa de las cargas y beneficios generados por el desarrollo urbano anteponiendo el interés general al particular.*

## Derechos de la naturaleza (en el contexto urbano)

El reconocimiento del derecho de la naturaleza, en la Constitución de la República del Ecuador, impulsó “una ruptura con paradigmas jurídicos, éticos y religiosos. Se dejó de pensar en la naturaleza como

un algo, como un objeto de apropiación, reconociéndola como un alguien, cómo un sujeto de derechos” (Mello, 2008). De esta manera, se establece una nueva narrativa para entender la naturaleza y el desarrollo sustentable.

En el contexto urbano, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza se refleja en las políticas encaminadas a la sustentabilidad ambiental en los procesos de desarrollo urbano; es decir, el desarrollo de las ciudades y asentamientos humanos deberán satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las posibilidades de desarrollo de las futuras generaciones, en armonía con la naturaleza.

Las ciudades han puesto en evidencia problemas como exacerbados patrones de consumo y producción, generación de desechos y contaminación, entre otros; sin embargo, las ciudades también son el escenario para crear nuevas posibilidades, ideas, patrones de consumo, de productividad, de desarrollo social y de la ciencia. Es así que la ciudad sustentable radica en cómo el mismo entorno urbano responsable del cambio climático y de sus efectos, responde a estos considerando la naturaleza como el eje transversal de las soluciones.

*Dentro del PNBV 2013-2017, el Objetivo 7 garantiza los derechos de la naturaleza, y promueve la sostenibilidad territorial y global. Este objetivo implica:*

- *Respeto integral a su existencia.*
- *El mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura y procesos evolutivos.*
- *A su restauración y a la aplicación de medidas de precaución y restricción de actividades que puedan conducir a la destrucción de ecosistemas o alterar permanentemente sus ciclos naturales. En este con-*

4 Art. 30.- Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.”

*texto es importante anotar que, al ser la naturaleza un sujeto que tiene derechos y necesidades, tales como el mantenimiento y regeneración de acuerdo con los procesos evolutivos, también, cada individuo y colectivo puede exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza.*

## 3.2 Orientaciones

### Ciudades para la gente y ciudades inclusivas

La visión del desarrollo urbano sostenible de las ciudades deberá estar enfocada en las personas, lo que hace referencia a un hábitat inclusivo, resiliente y seguro; donde las diferencias culturales no solo sean respetadas, sino también promovidas. No se puede de nir un modelo único para promover una vida urbana centrada en el ser humano; sin embargo, hay ciertos elementos que se pueden tomar en cuenta:

- *Reconocer y respetar la diversidad cultural y los conocimientos y prácticas ancestrales.*
- *Convivencia respetuosa entre grupos de diferentes etnias y grupos de diferentes clases sociales y económicas para evitar la homogenización de las ciudades.*

- *Ciudades planifi cadas con enfoque de género y visión etaria, construidas en la diversidad no homogenizadas para un usuario neutro.*
- *Diversidad en el espacio urbano construido (edicaciones patrimoniales con estructuras contemporáneas), mezcla de usos, densidades apropiadas que promuevan actividades en el espacio público a lo largo del día y espacio público y parques para el encuentro y esparcimiento de la población.*
- *Entendimiento de las dinámicas económicas locales, en especial las que promueven la economía popular solidaria (EPS), fomentando el trabajo digno y eliminando los mecanismos de explotación.*
- *Ciudades pensadas en la movilidad de las personas en todas sus modalidades, y no centradas en la infraestructura vehicular, priorizando los medios alternativos de movilidad y garantizando la accesibilidad universal y la protección de las personas en situación de vulnerabilidad.*

### Función social y ambiental de la propiedad

El desarrollo jurídico del principio de la función social de la propiedad del suelo, supone establecer límites a la propiedad privada en favor del interés público, donde predomine “el bien común sobre el derecho individual de propiedad, lo que implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano” (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2004).

A partir de 1946 la Constitución ecuatoriana incorpora la función social de la propiedad como un principio que regula las atribuciones del derecho de la propiedad y transfiere esta potestad al Estado; es decir, el Estado a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberá establecer las condiciones de uso, ocupación y aprovechamiento de los suelos de propiedad privada, a través de los instrumentos de planeamiento de la ciudad. Asimismo, la actual Constitución de la República del Ecuador, establece que: “...El ejercicio del Derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”. He ahí la importancia de ésta como un eje fundamental de la política urbana ecuatoriana (Mejía, 2016).

En ese sentido, y en función del principio de la función social y ambiental de la propiedad, se establece que el derecho de propiedad no es un derecho absoluto y exclusivo, está limitado por el respeto al derecho ajeno, sea individual o social. En ese contexto, es importante entender que la función social de una propiedad no es un gravamen que se impone a una propiedad, tampoco es un acto o declaración de expropiación que merece un justo pago, o menos aún, se lo debe confundir con una confiscación. La función social de la propiedad debe ser entendida como un fundamento constitucional en el que el propietario no tiene solo derechos sobre sus bienes sino también obligaciones.

## Justicia socio-espacial y equidad territorial

La justicia socio-espacial y la equidad territorial establecen la noción de la distribución equitativa de la riqueza, servicios y oportunidades; el acceso a bienes materiales, inmateriales, posiciones sociales, representaciones del espacio, identidades, prácticas sociales; así como procesos de toma de decisiones, en todo el territorio. Esto implica, el fomento de los procesos de descentralización y de desconcentración del Estado, a través de los cuales el ejercicio del poder permea en cada nivel territorial, permitiendo que el Estado se acerque a cada realidad local, según sus características. Como consecuencia de esto, la justicia socio-espacial y la equidad territorial consolidan un escenario propicio para el desarrollo de estrategias que disminuyen la pobreza en sus múltiples dimensiones y fomentan el acceso al empleo digno sobre todo el territorio.

En este contexto, hablar de justicia socio-espacial y de equidad territorial implica la construcción de un territorio poli céntrico, con modelos territoriales que articulen con enfoques de sustentabilidad los ámbitos rurales y los urbanos, según sus características y necesidades. Esta postura desarrolla la visión de la ciudad como tal, insertándola en una dinámica territorial ampliada, de interacción y convivencia permanente con otros asentamientos humanos.

## 3.3 Marco regulador

La legislación ecuatoriana, así como el orden programático que de ella emerge, han avanzado en el reconocimiento de algunos de los principios plasmados en el proceso de construcción de la Nueva Agenda Urbana:

### Constitución de La República del Ecuador

La Constitución del 2008, recupera y plantea diversos derechos para los ciudadanos tales como: acceso y participación al espacio público, hábitat seguro y saludable, vivienda adecuada y digna, derecho a la ciudad basado en la gestión democrática, acceso a bienes y servicios públicos y privados de calidad.

Específicamente, sobre los derechos del Buen Vivir, se establece (Art. 30 y 31) el derecho a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna así como al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, su gestión democrática, destacando la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Asimismo, la Constitución garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas, pero supedita este

derecho a su función y responsabilidad social y ambiental, y prohíbe explícitamente la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo.

Además, la Constitución de la República del Ecuador establece mecanismos de gobernanza urbana y territorial, como las competencias de los diferentes niveles de gobierno del Estado en ordenamiento territorial y gestión del suelo. El COOTAD, aprobado en el año 2010, de ne los diferentes niveles de gobierno, sus responsabilidades en la gobernanza y gestión territorial, siendo los gobiernos municipales los responsables del diseño de las políticas de uso y ocupación del suelo y de la planificación urbana. La competencia de planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial corresponde a todos los niveles de gobierno.

### Plan Nacional del Buen Vivir y Estrategia Territorial Nacional

El Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) determina la hoja de ruta de las políticas públicas que rigen todos los sectores que comprenden el Estado. Este instrumento de planificación, que tiene consonancia con el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), orienta su aplicación en valores como la igualdad y la solidaridad.

Asimismo, la Estrategia Territorial Nacional promueve la estructuración de entornos cuyas características se articulan con la política pública nacional.

Es fundamental, entonces, identificar las necesidades de los diferentes territorios y con guiar, a partir de ellas, estrategias de desarrollo planificadas que tiendan a generar un equilibrio entre los ámbitos urbanos y los rurales.

## Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

Publicada en Registro Oficial del 5 de julio de 2016, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUS), reconociendo las precariedades, tensiones del desarrollo urbano; y, reconociendo el panorama político administrativo en términos de derechos y competencias, constituye el marco legal y normativo que busca: desarrollar los derechos constitucionales relativos al desarrollo urbano, al hábitat y a la vivienda; establecer directrices que promuevan un uso eficiente, equitativo, racional, equilibrado y sostenible del suelo urbano y rural; homologar los términos técnicos relativos al planeamiento urbanístico y la gestión del suelo; y, fijar las reglas generales de las competencias de ordenamiento territorial, gestión y uso de suelo, a fin de propiciar el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio reivindicando el derecho a la ciudad, vivienda y al hábitat.

Uno de los planteamientos más importantes de la LOOTUS consiste en superar la visión de los gobiernos locales como reguladores de planeamiento

urbano, los convierte en entidades gestoras del suelo de sus jurisdicciones, a través del establecimiento de mecanismos y herramientas de planificación y gestión de suelo urbano y rural, que permiten la consecución de los derechos y principios establecidos en la Constitución y en la Ley.

## Revolución urbana

Esta acepción, reivindicada en el Plan Nacional para el Buen Vivir y en el Plan de Gobierno vigente se centra fundamentalmente en:

- *Cambiar la tendencia urbana y pasar del crecimiento bicefálico de Quito y Guayaquil hacia uno policéntrico, tomando como base el fortalecimiento del sistema de ciudades.*
- *Asumir la responsabilidad de construir ciudades ordenadas, que favorezcan dinámicas productivas, solidarias y sostenibles, con espacios de encuentro, de construcción de comunidades y de reafirmación ciudadana.*
- *La ciudad que haga posible el Buen Vivir deberá ser: “incluyente, planificada, ordenada, segura, equitativa, que brinde calidad de vida en un entorno amigable, ambientalmente sustentable, y que se construya mediante procesos participativos y democráticos” (Plan de Gobierno de Alianza País, 2010).*

The background of the slide is a solid orange color with a faint, light-colored map of Bogotá, Colombia, overlaid. The map shows the city's street grid, major roads, and geographical features like the mountains in the background.

# 4 Ejes Temá- ticos

La presente Posición Nacional se estructura de cuatro ejes temáticos articulados entre sí, que constituyen grandes objetivos en sí mismos, y además, categorizan las políticas que deberán implementarse para la consecución del desarrollo urbano sostenible en el Ecuador. Como se menciona, los ejes que se han de nido son: Ciudades Equitativas, Ciudades Productivas, Ciudades Sustentables y Recuperación de lo Público.

Es importante anotar que el eje Recuperación de lo Público, al establecer la búsqueda de posicionar el rol del desarrollo urbano como un proceso público eminentemente, se convierte en un eje transversal que abarca a todos los otros ejes y articula, consecuentemente, a todas las políticas y acciones y mecanismos de implementación planteados.

Igualmente, se privilegia la protección y seguridad de los asentamientos humanos, se promueve la convivencia social con respeto a las diversas identidades y géneros. En una ciudad equitativa se privilegian políticas que garantizan que la ciudad sea accesible para todos y todas, independientemente de su situación económica, social, política o de su adscripción étnica, sexual o generacional.

## 4.1 Ciudades Equitativas

Las ciudades equitativas son aquellas “donde la mayoría de los habitantes logren ser felices y solidarios, generando y redistribuyendo los beneficios de la ciudad para todos” (Novillo, 2016). En este sentido, consiguen reducir y erradicar las desigualdades e inequidades en el acceso de la población a servicios sociales y a todos los servicios básicos, saneamiento, gestión de residuos; además, en ellas se promueven políticas de suelo y vivienda adecuadas y pertinentes para garantizar la vida digna de las personas y sus familias en igualdad de condiciones.

En ese sentido, este eje incluye los temas referentes a la justicia socio espacial y la equidad territorial; ciudades para la vida en común; accesibilidad universal y movilidad inclusiva; función social y ambiental de la propiedad; y, la identidad y apropiación de los entornos urbanos. Se establece que las políticas para la consecución de equidad en las ciudades deberán:

### Justicia socio-espacial y equidad territorial

- *Garantizar la distribución socio espacial de servicios y oportunidades, configurando policentralidades en el territorio; el acceso a bienes materiales, inmateriales, posiciones sociales, representaciones del espacio, identidades, prácticas sociales, así como procesos de toma de decisiones.*

- *Garantizar el acceso a la vivienda digna y adecuada, con especial atención en la población de menos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad, previniendo la gentrificación de los centros urbanos mediante procesos especulativos.*
- *Desarrollar estrategias para disminuir la pobreza en sus múltiples dimensiones, así como contraer las brechas y desigualdades socioeconómicas y territoriales, garantizando además el acceso equitativo al suelo urbano con servicios y a los espacios públicos de calidad independientemente de la situación económica.*
- *Incentivar el mejoramiento del hábitat urbano permanentemente, a través de la planificación y gestión del suelo, de la regulación de los límites urbanos, de la redistribución de la renta urbana, de la titularización y regularización de la tenencia de la tierra, y de la construcción colectiva y participativa de la ciudadanía.*

## Ciudades para la vida en común:

- *Propiciar un ambiente diverso e inclusivo, de encuentro y convivencia ciudadana, a través de la generación y apropiación de espacios públicos. En tanto que el Ecuador se constituye en un Estado plurinacional e intercultural.*
- *Garantizar condiciones de seguridad y respeto hacia los grupos poblacionales de atención prioritaria y en situación de vulnerabilidad, tomando en cuenta procesos de participación y corresponsabilidad social.*
- *Fomentar la equidad de género y motivar la integración de población inmigrante.*

## Accesibilidad universal y movilidad inclusiva:

- *Promover ciudades compactas, poli céntricas, con usos de suelo mixtos y con sistemas de movilidad accesibles y universales, que conecten eficientemente los puntos neurálgicos al interior de la ciudad, así como su interconexión con otras urbes.*
- *Fomentar el respeto por el peatón y promover los desplazamientos a pie, garantizando su seguridad y protección.*
- *Promover el uso de sistemas de movilidad integrados y sustentables, desincentivando el uso del vehículo motorizado particular.*
- *Fortalecer las capacidades de las ciudades intermedias y pequeñas, cuya funcionalidad económica y social sirve como puente entre los ámbitos rurales y los urbanos.*

## Función social y ambiental de la propiedad:

- *Promover políticas de vivienda, innovadoras y adaptables a los requerimientos tanto de los usuarios como del mercado inmobiliario; como por ejemplo, vivienda de interés social en arrendamiento.*
- *Reivindicar el rol de la ciudadanía para fortalecer su capacidad de participar de la propiedad del*

territorio urbano, en el marco de parámetros de democracia y justicia social. Esto significa, concretamente, el fomento de la igualdad de oportunidades en el acceso al suelo servido y a una vivienda adecuada y digna, así como el reconocimiento de las múltiples formas de producción social de la ciudad y el equilibrio con el medio ambiente y la naturaleza.

- *Garantizar la primacía del bienestar general por encima del particular basando el aprovechamiento de la propiedad privada en lo establecido en la planificación municipal y evitando las prácticas especulativas con el suelo urbano y rural, y la presión sobre las áreas productivas y ambientalmente sensibles.*

## Identidad y apropiación de los entornos urbanos:

- *Fomentar la creación de un tejido social urbano activo, que identifique valores y principios comunes de reciprocidad y solidaridad. Esta lógica podría ser implementada principalmente a nivel barrial, a través de mingas, actividades deportivas, ferias, entre otras.*
- *Respalidar y auspiciar la creación de organizaciones sociales y barriales; por ejemplo, comités pro mejoras, y garantizar su participación en los procesos de toma de decisiones.*
- *Fortalecer la conformación de una sociedad de derechos pero también de ciudadanos corresponsables en el desarrollo equitativo y sostenible de sus comunidades.*

## 4.2 Ciudades Productivas

Se entiende como una ciudad productiva a aquella que es capaz de estimular el desarrollo económico, generando redes productivas y comerciales enmarcadas en la planificación territorial nacional y regional.

Ciudades productivas son aquellas que proveen un ambiente propicio para atraer nuevos sectores económicos con alta productividad y competitividad, sostenibles, con una visión territorial y de inclusión económica y social, garantizando el acceso al empleo digno y los emprendimientos a través de una planificación urbana inclusiva que beneficie a todos, con especial énfasis en el apoyo a los grupos poblacionales más vulnerables.

Una ciudad productiva se construye “garantizando los marcos jurídicos en el ámbito del planeamiento y gestión de proyectos, ofreciendo mecanismos novedosos y eficientes de acceso al suelo y aportando una mayor transparencia en el mercado de suelo” (Duran, 2016).

En ese sentido, dentro de este eje, resulta importante considerar los aspectos referentes a la transformación de la matriz productiva; la solidaridad y redistribución de las oportunidades productivas; la dotación de infraestructura productiva y equipamiento urbano.

Las políticas para la consecución de productividad en las ciudades deberán:

## Transformación de la matriz productiva:

- Promover un cambio de paradigma que promueva la producción y consumo sustentables.
- Promover la diversificación de la estructura productiva a través de la articulación de la política pública nacional con las condiciones y características propias del territorio y sus dinámicas a nivel nacional y local.
- Desarrollar estrategias que permitan modificar las condiciones productivas locales a partir de la caracterización de las necesidades territoriales con una visión integral.
- Garantizar el trabajo digno y un clima adecuado para los emprendimientos, y el fortalecimiento de las iniciativas y emprendimientos de los pequeños y medianos empresarios.
- Dinamizar de la economía local y de los mercados internos.
- Impulsar el desarrollo tecnológico y el fortalecimiento del talento humano y conocimiento, promoviendo la generación de valor agregado en las cadenas de producción.

“Producir más, producir mejor, producir cosas distintas” (Vicepresidencia del Ecuador, 2014)

## Solidaridad y redistribución:

- Democratizar el acceso a los medios de producción (maquinaria, herramientas, medios de transporte, etc.), y el acceso equitativo y seguro a servicios, como condición necesaria para auspiciar la igualdad y la cohesión social.
- Promover los mecanismos de comercialización con cadenas cortas entre productores y consumidores.
- Fortalecer el tejido social que promueve prácticas asociativas y de complementariedad entre los distintos modos de producción. Promover la redistribución de los beneficios en torno a las cadenas de valor. Esto dependerá de que los productores primarios, intermediarios, agregadores de valor, distribuidores, comercializadores y consumidores perciban un precio justo y un trato digno.
- Apoyar a los pequeños y medianos productores (tanto formales como informales), sin descuidar a la gran empresa y a las industrias como motores de productividad y generadoras de empleo.
- Incrementar y articular las interacciones productivas y comerciales entre las áreas urbanas y rurales, que permitan a los productores agrícolas beneficiarse del mercado urbano y a la población urbana garantizar su seguridad alimentaria.
- Generar políticas de financiamiento, promoviendo el micro crédito y el crédito asociativo.

## Infraestructura productiva y equipamiento urbano:

- *Garantizar el acceso y dotación de infraestructura física y social que fortalezca los factores de producción y ayuda a mejorar la calidad de vida de los residentes y trabajadores.*
- *Renovar, modernizar y mantener la infraestructura, la construcción y las obras públicas de dotación de servicios, medios de transporte e cientes y multimodales, usando las tecnologías de la información y fortaleciendo las actividades turísticas. Estas actividades constituyen, al mismo tiempo, importantes factores de crecimiento en la generación de empleo e ingresos y de eficiencia en otros sectores de la economía.*

## 4.3 Ciudades Sustentables

La ciudad sustentable pretende entender cómo la naturaleza provoca cambios en la ciudad, pero también cómo la ciudad reacciona a dichos cambios. La ciudad es un artefacto espacial donde los seres humanos pueden habitar, innovar, cultivar y relacionarse, pero también donde el asentamiento de las

ciudades ha modificado el medioambiente (Castells, 1983).

Es así que el concepto de ciudad sustentable surge de la necesidad sentida y manifiesta de los habitantes de las ciudades, que han experimentado y sufrido el deterioro de la calidad de la vida, como consecuencia de haber superado la capacidad de recuperación de los elementos naturales y sociales en el espacio urbano; así como del entendimiento del desarrollo sostenible como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”(Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987).

En este contexto, es importante comprender que las dinámicas de expansión urbana y sus procesos socio-ecológicos tienen implicaciones ambientales que afectan la sostenibilidad de la ciudad. Por esto, es necesario reconocer de mejor forma los vínculos entre el componente eco sistémico y urbano, así como el rol de las ciudades para la conservación de la naturaleza, resaltando la importancia de la integralidad en los procesos de planificación, y considerando que el principio de desarrollo sostenible se vincula a la preservación de los recursos naturales existentes.

La ciudad sustentable también intenta dar una respuesta ante la vulnerabilidad y el impacto del cambio climático, por cuanto motiva la generación de estrategias para la adaptación e innovación urbana, las mismas que ayudarán a mejorar la calidad de vida de los habitantes. (Hardoy & Pandiella, 2009)

Las ciudades ponen en evidencia problemas como el consumo energético, la pobreza y el consumismo, pero al mismo tiempo representan el escenario para crear nuevas posibilidades, ideas, patrones de

consumo, de productividad, de desarrollo social y de la ciencia (Gamble, 2016). En ese sentido, dentro de este eje, resulta importante considerar los aspectos referentes a la ecología urbana que enfatiza primordialmente los sistemas naturales, la interdependencia de los recursos naturales con el desarrollo urbano, la movilidad e infraestructura sostenible, la resiliencia urbana, la adaptación al cambio climático y la soberanía alimentaria.

## Ecología urbana:

- *Regular y desincentivar el crecimiento de la mancha urbana y la integración de nuevos sub-centros a las dinámicas metropolitanas, a través de la consolidación de centralidades que comiencen a recentralizar población y no la dispersen propendiendo al eficiente uso del suelo servido y a la densidad de las ciudades, reduciendo las presiones sobre áreas sensibles.*
- *Controlar el mercado inmobiliario, entendiendo que no solamente son los asentamientos informales los únicos responsables del crecimiento urbano expansivo y desordenado, sino también de los asentamientos de las clases élites que, generalmente, buscan zonas alejadas, presionando la frontera urbana, y estableciendo urbanizaciones cerradas que no se integran a los tejidos urbanos y empeoran los problemas de movilidad afectando a la calidad de vida de todos.*
- *Propender al equilibrio territorial, mejorando las condiciones en las zonas rurales del país. Zonas urbanas y rurales deben ser planificadas desde la igualdad para alcanzar y resolver problemas estructurales de la sociedad, y para ga-*

*rantizar la conservación de recursos y servicios ecosistémico que brindan las zonas rurales.*

- *Consolidar sistemas de infraestructura de dotación de servicios básicos, de movilidad, que sean integrados, conectados y eficientes para optimizar el consumo de recursos, generando una reducción en la generación de desechos considerando procesos de gestión de residuos.*
- *Promover la creación de áreas verdes, más no únicamente espacios de recreación, por el potencial que tienen para aportar en la gestión de riesgos y ser un factor esencial en la resiliencia de las ciudades.*

## Movilidad e infraestructura urbana sostenible:

- *Garantizar a todos los ciudadanos el acceso (a través de sistemas de transporte y de movilidad) equitativo y no discriminatorio a oportunidades urbanas como: trabajo seguro y digno, educación, salud, y espacio público.*
- *Consolidar sistemas integrales de transporte sostenible, eficiente y amigable con el ambiente, priorizando al transporte colectivo por encima del vehículo particular; lo que requiere el repensar varios sistemas de la ciudad desde todas las perspectivas, considerando especialmente el uso eficiente del suelo servido. En este sentido, es prioritario incrementar y mejorar la dotación de infraestructura para la movilidad no motorizada, principalmente ciclo rutas junto con veredas accesibles y de calidad.*

- *Desincentivar el uso del vehículo motorizado y privado a través de estrategias de manejo de la demanda; es decir, controlando la expansión urbana desordenada, acompañada de la baja densidad fuera de zonas con servicios, y fortaleciendo los sistemas de centralidades urbanas, propendiendo al uso eficiente del suelo servido; así como mejorando la oferta de servicios de transporte público y de infraestructura para transporte alternativo no motorizado.*

## Resiliencia urbana y adaptación al cambio climático:

- *Fomentar nuevos patrones de consumo y el uso responsable de los recursos vinculados a la disminución y gestión adecuada de residuos sólidos, a la eficiencia energética, la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero, y a disminuir la presión de las actividades urbanas sobre los ecosistemas naturales, de los que dependen las ciudades.*
- *Fomentar la construcción adecuada con pertinencia cultural y ambiental, que incentiven el uso de materiales locales, ambientalmente amigables. Propender a la planificación territorial con un enfoque de mitigación y prevención de riesgos naturales y antrópicos, estrechamente ligados a una adecuada adaptación al cambio climático.*

- *Fortalecer la capacidad socio organizativa en diferentes niveles, partiendo desde el barrio, para hacer frente y prevenir desastres naturales o antrópicos.*

## Soberanía alimentaria:

- *Controlar el uso y ocupación del suelo de capacidad agrícola, que permita el acceso a su cientos alimentos, para satisfacer las necesidades alimenticias de la población.*
- *Mejorar y planificar la cadena de suministro y distribución de los alimentos, tomando en cuenta a todos los actores involucrados, para garantizar el acceso de la población urbana a productos alimenticios de calidad.*
- *Fortalecer la agricultura urbana, como mecanismo útil para amortiguar los impactos de la pobreza en la porción más vulnerable de las ciudades, considerando que quienes tienen mayores dificultades para acceder a alimentos, son los grupos poblacionales de menores ingresos y más vulnerables.*
- *La agricultura urbana puede ser concebida como una forma de potencializar las capacidades de la población urbana vulnerable, garantizándoles dentro del límite urbano el ejercicio de una actividad que les permita ser autosuficientes frente a condiciones poco favorables. Además, esta actividad contribuye a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), promoviendo la adaptación al cambio climático.*

## 4.4 Recuperación de lo Público

La Recuperación de lo Público, expresada en los diferentes ámbitos urbanos, implica (re) pensar la ciudad desde una perspectiva colectiva. Esto significa, por una parte, el despertar de una conciencia ciudadana; y por otra, la exigencia de construir entornos que propendan a una mejor calidad de vida para todos, tanto desde el Estado como desde la acción colectiva.

La Recuperación de lo Público exige, entonces, el recuperar la noción del desarrollo urbano como función pública en el que se establecen herramientas para el planeamiento y gestión de suelo que permitan romper con la tendencia histórica de urbanizar sin planificación y sin servicios, que anticipa desarrollos futuros y evita o reduce procesos costosos de reparación posterior; así como, el plantear mecanismos de gobernanza articulados y participativos que permitan a los ciudadanos ejercer el Derecho a la ciudad.

La Recuperación de lo Público, se convierte entonces en un eje transversal que articula y subyace a los tres ejes, políticas y a los mecanismos de implementación que en este documento se plantean. Cabe mencionar que los componentes importantes de la Recuperación de lo Público, constituyen en sí mismos mecanismos de implementación.

Es así que la Recuperación de lo Público tiene un amplio espectro de reflexión y plantea dos niveles

de análisis sobre la esfera pública: 1. Desde la democratización del acceso y uso del espacio público, y 2. Desde la gobernanza urbana multinivel, que hace referencia a los mecanismos de articulación, procesos y reglas de la gestión pública, lo que incluye los medios de financiamiento del desarrollo urbano así como las regulaciones sobre el mercado de suelo.

### Desde la democratización del espacio público:

El espacio público, entendido como un producto social es la esfera idónea donde ocurren las asociaciones que conforman el mundo social, por lo que plasma el sentido mismo de la democracia. La superficie de “espacio verde”, la articulación vial, la mixtura de usos urbanos, la cercanía a los centros de trabajo y de recreación, la disponibilidad de equipamientos y servicios, o la inexistencia de barreras arquitectónicas, suponen la base para la consecución de muchos de los derechos humanos individuales y colectivos.

La integración social en el espacio público y la generación de un espacio inclusivo, incluyendo y seguro, que sea reflejo de las decisiones democráticas de la colectividad, es de corresponsabilidad público-privado. Por ello, es fundamental el establecimiento de vínculos entre la esfera pública y la privada, a través de mecanismos de participación, de manera que la creación de espacios públicos, su cuidado y permanencia, estén legitimados y aceptados por la ciudadanía (Saura, 2016).

Las acciones clave que se precisan para la recuperación del espacio público son:

- *Fortalecer los mecanismos de producción de espacios públicos de calidad como parte intrínseca de los procesos de desarrollo urbano desde una lógica multisectorial que sea de libre acceso, abierto e integrador, y que impida la segregación social y su privatización.*
- *Fortalecer las culturas locales y reconocer la diversidad cultural como una forma efectiva para mitigar los conflictos y la violencia urbana, promover la tolerancia, la innovación social, preservar el tejido social y promover el pluralismo.*
- *Incorporar nuevas formas de cultura promovidas por y para grupos específicos, como las mujeres, los migrantes, los grupos urbanos vulnerables y nuevas culturas urbanas.*
- *Fomentar el arte y la cultura urbana como medio para desarrollar nuevos imaginarios colectivos.*
- *Promover los procesos de desarrollo culturalmente sensibles para proteger el patrimonio cultural y construir ciudades resilientes, inclusivas y seguras.*
- *Reforzar la apropiación por parte de la sociedad del patrimonio cultural tangible e intangible.*

## Desde la gobernanza multinivel:

La gobernanza se define como la capacidad de coordinar y gestionar una doble interacción: vertical entre niveles de gobierno, desde lo local hasta lo regional; y, horizontal, no sólo varias administraciones o instituciones de varios niveles participan en la definición de los problemas y la elaboración de soluciones, sino también actores no públicos, privados y sociales. Desde ese punto de vista, la gobernanza multinivel expresa la interdependencia y la complementariedad entre la esfera pública y los distintos ámbitos de la sociedad (Morata, 2011). Este proceso se fortalece a través de la profundización de la transformación del Estado, expresada en los mecanismos de descentralización y de desconcentración, cuyo resultado se plasma en la participación ciudadana. Garantizar a todos los ciudadanos el acceso (a través de sistemas de transporte y de movilidad) equitativo y no discriminatorio a oportunidades urbanas como: trabajo seguro y digno, educación, salud, y espacio público.

Se establecen como políticas:

- *Fomento y fortalecimiento de los procesos de descentralización y de desconcentración: la descentralización se desarrolla en tres ámbitos:*
  1. Descentralización política, enfocada al fortalecimiento de espacios adecuados para la representación de los gobiernos sub-nacionales y el fortalecimiento de las capacidades de gobiernos locales para el ejercicio de su autonomía;

2. Descentralización administrativa, donde se ha puesto el mayor énfasis, considerando el carácter unitario del Estado, mediante un sistema de competencias por nivel de gobierno, materia de transferencia progresiva.
3. Descentralización fiscal, destinada a la distribución equitativa de recursos y a potenciar la autonomía de los gobiernos sub-nacionales en la gestión de los mismos.

- *Incentivar procesos de planificación y planeamiento sostenible y sustentable que permitan construir una sociedad del Buen Vivir.*
- *Fortalecer el rol del Estado, en sus distintos niveles de gobierno, como regulador del espacio territorial, tomando en consideración las connotaciones políticas, jurídicas, sociales, económicas, geográficas, medioambientales y culturales. Por ello, el ordenamiento del territorio, así como la planificación urbana constituye esencialmente un ejercicio de la función pública.*
- *Fortalecer los marcos legales y normativos que propenden la articulación de la gestión pública de los distintos niveles de gobierno, lo que incluye el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, principalmente de los municipales, en el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial y en la promoción del desarrollo urbano.*
- *Consolidar espacios donde conuyan los poderes públicos con la ciudadanía, ya sea a título individual o mediante organizaciones. Para ello, se necesita una cesión de poder real desde las insti-*

*tuciones a la ciudadanía, y que ésta última sea capaz de apropiarse y empoderarse de las decisiones públicas. En la construcción de ciudades, se debe prestar especial atención tanto a las fases de planificación, como al diseño arquitectónico y espacial, y en la promoción de la convivencia ciudadana.*

- *Fortalecer los mecanismos de gobernanza, respuesta institucional, el rol de los diferentes niveles de gobierno y la participación de la ciudadanía como un actor clave y activo dentro de los procesos urbanos.*
- *Fortalecer las asociaciones entre gobiernos, tanto vertical como horizontalmente, apoyando procesos de consolidación de mancomunidades que permitan gestionar servicios básicos (y otros) de manera más eficiente.*

En esta misma línea, surgen propuestas como:

- *Propender al reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano mediante la regulación del mercado del suelo, de tal forma que se garantice el acceso al suelo servido; por consecuencia, el acceso a la vivienda digna y a la calidad de vida.*
- *Propender a la autonomía financiera de los gobiernos locales, rigiéndose por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, a través de la dotación e implementación de herramientas técnicas y jurídicas que permitan la generación sostenible de ingresos propios, con especial énfasis en aquellos basados en el suelo (impuestos, captación de plusvalía, contribución por mejoras, etc.).*



5

MECA  
NISMOS  
de  
IMPLE  
MENTA  
CIÓN

Las políticas que se plantean y articulan en los cuatro ejes propuestos en este documento encuentran en la legislación, la planificación y el planeamiento; la gobernanza y gestión y en los instrumentos de naciamiento del desarrollo urbano sus mecanismos de implementación.

Aunque existen mecanismos de implementación específicos para cada uno de los ejes de este documento, se plantean también aquellos mecanismos que de manera transversal, y como parte del eje Recuperación de lo Público, apalancan las políticas para el desarrollo sostenible de las ciudades del Ecuador.

En ese sentido, la efectiva implementación de las políticas y objetivos planteados llaman al Estado, en sus distintos niveles de gobierno, así como a todos los actores que incluyen en el territorio, incluyendo a la ciudadanía, según sus competencias a:

- Generen directrices para el desarrollo urbano que promuevan un uso eficiente, equitativo, racional, equilibrado y sostenible del suelo rural y urbano.
- Faciliten a los municipios el acceso al suelo para la dotación de espacio público, infraestructuras, equipamientos y vivienda de interés social.

- *Desarrollar e implementar los marcos jurídicos e instrumentos normativos nacionales y locales que di culten la especulación inmobiliaria y permitan la redistribución de las plusvalías del suelo para el desarrollo de las zonas urbanas más desfavorecidas.*

## 5.1 Legislación

- *Definir e implementar los marcos jurídicos e instrumentos normativos nacionales y locales que:*
  - Desarrollen los derechos constitucionales relativos al desarrollo urbano, al hábitat y a la vivienda.

En ese sentido, este eje incluye los temas referentes a la justicia socio espacial y la equidad territorial; ciudades para la vida en común; accesibilidad universal y movilidad inclusiva; función social y ambiental de la propiedad; y, la identidad y apropiación de los entornos urbanos. Se establece que las políticas para la consecución de equidad en las ciudades deberán:

## 5.2 Planificación

- *Garantizar que la planificación territorial y el planeamiento urbano y rural, en todas sus escalas y enfoques, sea concebida con visión y estrategias de largo plazo, superando los sesgos y tiempos políticos coyunturales.*
- *Promover estrategias efectivas de planificación urbana participativa por medio de la promoción de mecanismos de participación ciudadana y control social, en los que se consideren además de los lineamientos planteados en las leyes y normativas nacionales relacionadas, las necesidades, expectativas e iniciativas propias de la población urbana y de sus dinámicas socio-culturales.*

Garantizar la formulación de planes, programas y proyectos que respondan a las condiciones y necesidades sociales y económicas de la población.

Establecer espacios y mecanismos, y fortalecer los espacios existentes, de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno que garantice procesos e iniciativas, coordinados de planificación y gestión de las ciudades.

## 5.3 Gobernanza y Gestión

- *Fortalecer la gestión democrática de la ciudad a partir de la construcción de una comunidad debidamente capacitada y acompañada socialmente desde sus bases. Las estrategias para la gestión democrática de la ciudad deben incluir mecanismos para superar la brecha entre comunidad y Estado y crear espacios de discusión y coproducción para iniciativas y empoderamiento desde la comunidad.*
- *Democratizar la toma de decisiones sobre el desarrollo urbano y sobre el territorio, garantizando la participación ciudadana en cada etapa de la planificación y de la gestión del territorio.*
- *Fortalecer los sistemas de información territorial georeferenciada relevante, estableciendo sistemas sostenibles para el desarrollo de conocimiento y datos desagregados territorialmente, entendiendo que la información relevante es la base para la toma de decisiones en el territorio; en ese sentido, el fortalecimiento de los catastros territoriales y multifinalitarios integrados resulta fundamental.*

- *Fortalecer la generación de información territorial geo referenciada referente al mercado del suelo, entendiendo que esta información permitirá la implementación de instrumentos de gestión del suelo y la efectiva regulación de la especulación del suelo.*
- *Establecer y fortalecer los vínculos con la academia en las distintas áreas del desarrollo urbano y territorial sostenible, con énfasis especial en la participación de los jóvenes y las mujeres.*
- *Propender al mejoramiento continuo de las capacidades técnicas y políticas de las diferentes instancias de gobiernos locales, y de todos los actores cuyas acciones tienen incidencia en el territorio y en la ciudad.*
- *Garantizar la transparencia en los procesos de toma de decisiones, fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones públicas vinculadas así como los sistemas de veedurías.*
- *Promover la generación de información cartográfica y catastral sobre el suelo (suelo vacante, predios baldíos, predios de engorde) –tanto de propiedad pública como privada de manera que puedan plantearse nuevas opciones de acceso equitativo al suelo urbano por parte de la comunidad.*

## 5.4 Financiamiento

- *Establecer instrumentos que efectivicen al suelo como fuente de financiamiento del desarrollo urbano, esto es, mediante la implementación de instrumentos de captación de plusvalía y reparto equitativo de cargas y beneficios*
- *Fortalecer, revisar y mejorar los sistemas de valoración predial y los registros de la propiedad, entendiendo al impuesto predial, y a cualquier otra tasa, impuesto o contribución que tenga como base al suelo, como elemento fundamental para la generación de recursos propios por parte de los gobiernos locales, lo que a su vez permite el fortalecimiento de su autonomía.*
- *Establecer marcos jurídicos y mecanismos que faciliten las asociaciones público/ privadas que permitan gestionar de manera más eficiente la dotación de servicios e infraestructura, siempre precautelando el interés público.*

A continuación se detallan los mecanismos de implementación específicos para los tres primeros ejes estructurantes:

| EQUITATIVAS          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PLANIFICACIÓN        | <p>» Incluir los principios de igualdad de género en todos los planes y políticas urbanas.</p> <p>» Adoptar soluciones innovadoras e incluyentes de planificación para lugares no planificados e informales.</p> <p>» Apoyar las iniciativas comunitarias innovadoras de mejora de los asentamientos informales.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| GOBERNANZA Y GESTIÓN | <p>» Propender a la construcción colectiva y participativa de la ciudad con el concurso de la población para que todos los ciudadanos ejerzan el derecho a la ciudad, en atención además a las necesidades específicas de los diversos grupos poblacionales.</p> <p>» Propender a la aplicación de mecanismos efectivos para la titularización y regularización de asentamientos precarios, de grupos ancestrales, y población que ocupa el territorio legítimamente, con un enfoque en la gestión de riesgos y de la garantía de los derechos, en especial de la población en situación de vulnerabilidad.</p> <p>» Controlar el tráfico de tierras en suelo urbano y rural, entendiendo que este fenómeno aprovecha de la necesidad de los grupos vulnerables de acceder al suelo urbano, y se encuentra tipificado como delito en la legislación ecuatoriana.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| PRODUCTIVAS          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| LEGISLACIÓN          | <p>» Desarrollar e implementar marcos jurídicos que promuevan un ambiente de negocios conable, que apoye la inversión en actividades del sector formal e informal, y mejoren las condiciones para la inversión</p> <p>» Desarrollar e implementar marcos jurídicos coherentes que establezcan reglas claras, transparentes y estables en el tiempo y predecibles, que generen un ambiente propicio para los negocios y fomenten la confianza de los inversores locales o internacionales.</p> <p>» Establecer regulaciones y normativas claras para los emprendedores, especialmente en los procesos de registrar nuevos negocios, sacar permisos de operación, registros de calidad, registro de marca y todos aquellos procesos necesarios para emprender; de esta forma, para apalancar la transición hacia una economía mayoritariamente formal.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| PLANIFICACIÓN        | <p>» Promover sistemas y mecanismos de planificación del suelo que sean compatibles con el sector inmobiliario y que se aumente la capacidad del sector público de trabajar eicientemente con empresas privadas de desarrollo inmobiliario, lo que permite promover el desarrollo económico local. Esto, articulado con mecanismos de planificación y gestión que permitan el reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano entre todos los actores involucrados.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| GOBERNANZA Y GESTIÓN | <p>» Garantizar la participación de todos los involucrados en el desarrollo de estrategias de desarrollo económico local: universidades, académicos y estudiantes, organizaciones de la economía solidaria, juntas barriales, emprendedores, sector productivo, sistema financiero, gremios y todos ellos que están involucrados en los procesos urbanos.</p> <p>» Diálogos de políticas y alianzas entre gobiernos locales, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de trabajadores informales, que promuevan la inversión, empleo productivo y digno, riqueza y seguridad a todos los habitantes.</p> <p>» Promover la investigación y análisis sobre las dinámicas económicas locales que permita identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.</p> <p>» Promover la formación del talento humano y la investigación con la academia como eje fundamental del desarrollo económico local.</p> <p>» Promover la conformación de grupos de apoyo y redes de conocimiento a la innovación y al emprendimiento donde se de capacitación a todo tipo de emprendedores y negocios pequeños.</p> |
| FINANCIAMIENTO       | <p>» Fortalecer proceso de alianzas público-privadas que motiven y fortalezcan las iniciativas y emprendimientos de los pequeños y medianos empresarios.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| SUSTENTABLES         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LEGISLACIÓN          | <ul style="list-style-type: none"><li>» Planificar el desarrollo urbano en función de retos futuros, resiliencia, cambio climático y el derecho humano al agua y saneamiento.</li><li>»Garantizar que los procesos de planificación urbana y rural incorporen elementos de conservación y restauración del patrimonio natural, cultural y paisajístico; siendo necesario para esto fortalecer la capacidad de las instituciones y de los grupos interesados para llevar adelante procesos de análisis y planificación transparentes, que permitan integrar el valor de los paisajes a la toma de decisiones que puedan afectarlos.</li><li>»Establecer normativas de construcción que promuevan el uso de materiales locales nativos y culturalmente adecuados.</li><li>»Regular la construcción, de tal forma que se fomente el uso de tecnologías, mecanismos de gestión de energía y de residuos sustentables en las edificaciones.</li></ul> |
| PLANIFICACIÓN        | <ul style="list-style-type: none"><li>» Vincular la planificación de la movilidad con el uso de suelo, de tal forma que se regule la expansión urbana, se propenda a la densificación de áreas urbanas.</li><li>»Propender a una planificación territorial y urbana que considere los factores de riesgo como eje fundamental.</li><li>»Propender a una fuerte vinculación entre los planes y programas para afrontar el cambio climático con los planes territoriales</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| GOBERNANZA Y GESTIÓN | <ul style="list-style-type: none"><li>»Establecer mecanismos de gestión que apunten a restringir el uso del auto privado.</li><li>»Regular los sistemas de transporte público, de tal forma que el servicio sea eficiente, cubra territorialmente la demanda del servicio y sea de calidad.</li><li>»Promover la creación de comités del riesgo a nivel barrial para garantizar la seguridad ciudadana ante riesgos naturales y antrópicos</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| FINANCIAMIENTO       | <ul style="list-style-type: none"><li>»Crear incentivos para promover el desarrollo sustentable, incluyendo áreas como compras públicas, impuestos, fondos de cooperación, investigación y desarrollo.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

## 5.5 Monitoreo

Una de las principales dificultades enfrentadas en el país para la construcción e implementación de políticas públicas urbanísticas es la falta de mecanismos de seguimiento y de datos e información apropiada. Un efectivo sistema de monitoreo y observatorios urbanos y de mercados de suelo permitirá la toma efectiva de decisiones y la corrección de acciones y estrategias, no únicamente para el Estado en todos sus niveles, sino a todos los actores con injerencia directa o indirecta en el territorio.

Un efectivo sistema de monitoreo debe, por lo tanto, permitir recabar y sistematizar información territorial clave y relevante con relativa periodicidad y con habilidad. Asimismo, un efectivo sistema de monitoreo y los datos e información que este genere, deberá ser accesible para un todos los actores, tanto a nivel nacional como local.

Una de las estrategias que ha comenzado su etapa de implementación es el Sistema Nacional Geo referenciado de Hábitat y Vivienda, establecido en la Constitución, y que ha venido construyéndose en los últimos años, dando un paso decisivo con la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que la institucionaliza, y de la Norma Nacional de Avalúos y Catastros que norma el levantamiento de información.

En el primer cuerpo legal se establece la conformación del sistema y la obligatoriedad de todas las entidades con injerencia en el territorio de nutrir dicho sistema con información actualizada, proveniente tanto de los catastros como las decisiones de planificación. Aunque existe la conciencia de que la efectiva implementación de estas herramientas tomará tiempo y esfuerzo, se constituye en un hito importante para la generación de información relevante que permita un monitoreo y seguimiento efectivo de la implementación de políticas urbanísticas.



A large, bold, white number '6' is positioned on the left side of the image. The background is a solid teal color with a faint, light blue map pattern overlaid. The map shows various landmasses and water bodies, with a grid-like pattern of lines representing roads or boundaries. The number '6' is the central focus of the left half of the image.

CONCLU  
SIONES

Este documento de Posición Nacional es el resultado de un arduo trabajo de sistematización de las políticas nacionales existentes en torno al hábitat, a la vivienda, y al desarrollo urbano sostenible en el Ecuador, y de los aportes que se recabaron durante los diferentes espacios de participación ciudadana que consolidaron el II Foro Urbano Nacional, cuyo propósito es convertirse en una herramienta orientadora para la implementación de ciudades para todos.

El objetivo central ha sido contar con un documento base, construido desde el Estado y la sociedad, a partir del cual se construya una Agenda Urbana Nacional, que permita implementar los compromisos adquiridos en la firma de la Nueva Agenda Urbana global, y sentar las bases de una verdadera Revolución Urbana en el país, donde se puedan revertir los procesos de crecimiento urbano no sostenible e inequitativo que ha caracterizado el paso de una sociedad primordialmente agraria hacia una principalmente urbana.

La planificación y construcción de ciudades equitativas, productivas y sustentables, requiere el compromiso de todos los actores involucrados. Las ciudades se conciben desde la cotidianidad, y la búsqueda de la convivencia armónica y respetuosa solamente se consigue mediante la corresponsabilidad de los ciudadanos y un pacto entre lo público y privado para alcanzar el bienestar

común y la calidad de vida en las ciudades para todos, sin importar las condiciones socioeconómicas.

El Estado en todos sus niveles, el sector privado, la academia y organizaciones no gubernamentales y las sociedad civil deben asumir la responsabilidad compartida, en la implementación de esta Agenda Urbana Nacional a corto, mediano y largo plazo en la que se apoye a la ciudadanía para recuperar y asumir su rol central en la toma de decisiones para el desarrollo urbano y el hábitat.

Este documento de Posición Nacional generado en el marco de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Hábitat y la Vivienda Hábitat III no es el final de un proceso, sino el inicio de la construcción colectiva responsable del desarrollo urbano sostenible en el Ecuador.

A large, stylized white number 7 is positioned on the left side of the image. The background is a dark blue-grey color with a faint, light-grey map of a city or region, showing streets and geographical features. The number 7 is composed of a thick horizontal bar at the top and a thick diagonal stroke extending from the end of the bar towards the bottom left.

7

BIBLIO  
GRAFÍA

Castells, Manuel (1983). *The City and the Grass-roots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. Universidad de California Press.

Declaración de Estambul para HABITAT II (1996).

Hernández, E. O. (2011). *Climate change and philosophy in Latin America*. *Journal of Global Ethics*, 7(2), 161–172. En <http://doi.org/10.1080/17449626.2011.590276>

Mellow, M (2008). *Buen Vivir, naturaleza y nacionalidades en la Nueva Constitución: una lectura esperanzada*. Tomado de: América Latina en Movimiento. En: <http://www.alainet.org/es/active/26131#sthash.tXwvQ8RN.dpuf>

MIDUVI (2015). *Informe Nacional del Ecuador*. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible HABITAT III.

Morata, Francesc (2011). *Gobernanza multinivel entre democracia y eficacia*. En [https://www.academia.edu/1294298/Gobernanza\\_multinivel\\_entre\\_democracia\\_y\\_eficacia/](https://www.academia.edu/1294298/Gobernanza_multinivel_entre_democracia_y_eficacia/)

ONU-HABITAT (2012). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición Urbana*. Nairobi, Kenia.

ONU-HABITAT (2014). *Prepcom. Nairobi, Kenia*. multifinalitarios integrados resulta fundamental.

ONU-HABITAT y CAF (2014). *Construcción de ciudades más Equitativas: Políticas Públicas para la Inclusión en América Latina*. Nairobi, Kenia.

ONU-PREPCOM, Hábitat III.

Plan de Gobierno de Alianza País (2010).

SENPLADES (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017*.

SENPLADES (2016). *Reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril*. Quito, Ecuador.

Sierra, R., Flores, S. y Zamora (2009). *Climate change assessment for Esmeraldas Ecuador*. UN-HABITAT. Nairobi, Kenia.

UN-Habitat (2016). *Habitat III Policy Paper 1 Right to the City and Cities for All*. <https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/policy>

Vicepresidencia del Ecuador, *Estrategia Nacional para el Cambio de Matriz Productiva, 2014* Durán, G. (2016). *Documento del eje: Ciudades Productivas del II Foro Urbano Nacional*. Quito, Ecuador.

Foro Social de las Américas (2004). Carta Mundial de Derecho a la Ciudad. Quito. Ecuador.

Gamble, J. (2016). *Documento del eje: Ciudades Sustentables del II Foro Urbano Nacional*. Quito, Ecuador.

Hardoy, J., Pandiella, G. (2009). *Urban poverty and vulnerability to climate change in Latin America*. *Environment and Urbanization*, 21(1), 203–224.

Mejía, A. (2016). *“Función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad”*.

Novillo, N. (2016). *Documento del eje: Ciudades Equitativas del II Foro Urbano Nacional*. Quito, Ecuador.

ONU, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987). *Informe «Nuestro futuro común»*.

Saura, D. (2016). *Documento del eje: Recuperación de lo Público del II Foro Urbano Nacional*. Quito, Ecuador.



Ministerio  
de **Desarrollo**  
**Urbano y Vivienda**



Ministerio Coordinador  
de **Desarrollo Social**



Secretaría Nacional  
de **Planificación**  
y **Desarrollo**

Con el apoyo de:



NACIONES UNIDAS  
ECUADOR



Implementada por

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Ministerio Coordinador  
de Desarrollo Social



Secretaría Nacional  
de Planificación  
y Desarrollo

Con el apoyo de:



NACIONES  
UNIDAS



cooperación  
alemana  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por

gla