

UNIÓN EUROPEA



**CIUDADES
INCLUYENTES**
COMUNIDADES SOLIDARIAS

Proyecto Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias.

*Sistematización de Jornadas de Capacitación para la inclusión
social y territorial: Plan de Uso y Gestión de Suelo*

Septiembre 2020

Versión final



ACRÓNIMOS

ACNUR:	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEPAC:	Certificado de potencial de construcción adicional
CMQ:	Corredor Metropolitano de Quito
DMQ:	Distrito Metropolitano de Quito
LOOTUGS:	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
MCA:	Mancomunidad Chocó Andino
MDMQ:	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM:	Organización Internacional para las Migraciones
ONU-Habitat:	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PIT:	Polígono de Intervención Territorial
PMDOT:	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
POT:	Plan de Ordenamiento Territorial
PUGS:	Plan de Uso y Gestión de Suelo
TIF:	Tax Increment Financing – Impuestos por incremento gradual
OUC:	Operaciones urbanas consorciadas
OUI:	Operaciones urbanas integrales
UPR:	Unidad de Planificación Rural
UPZ:	Unidad de Planificación Zonal

Contents

CONTEXTO.....	5
OBJETIVOS GENERALES.....	5
METODOLOGÍA DEL TALLER.....	5
AGENDA DEL TALLER.....	6
Jornada 1: Componente estructurante y suelo rural.....	6
Jornada 2: Componente urbanístico: suelo urbano y los tratamientos urbanísticos, aprovechamientos, normativa y estándares	7
Jornada 3: Planes complementarios urbanos y rurales	8
Jornada 4: Instrumentos de gestión y financiamiento urbano.....	9
SISTEMATIZACION DE LAS JORNADAS	10
JORNADA 1: Componente estructurante y suelo rural.....	12
Introducción.....	12
Momento 1 - Conceptualización de suelo rural de producción.....	16
Momento 2 – Revisión de las zonas de presión inmobiliaria y extractivas en suelo rural y protección: Casos de estudio Puenbo, Pifo, Ilaló, Mancomunidad del Chocó Andino. Fragmentación del suelo rural.	22
Momento 3 - Recomendaciones metodológicas y conclusiones de la jornada.....	24
JORNADA 2 – Componente Urbanístico: suelo urbano y los tratamientos urbanísticos, aprovechamientos, normativas y estándares.....	28
Momento 1 – Componente urbanístico: suelo urbano y los tratamientos urbanísticos, aprovechamientos, normativas y estándares.....	28
Momento 2 - Retos proceso de la definición de PITS y casos de estudio edificabilidad básica, general máxima y específica máxima	38
Momento 3 – Recomendaciones metodológicas y conclusiones de la jornada.	41
JORNADA 3: PLANES COMPLEMENTARIOS URBANOS Y RURALES	43
Momento 1 - Conceptualización, definición e implementación de planes complementarios (parciales, especiales, maestros, actuaciones urbanas integrales) en el suelo urbano y rural. Experiencias en la identificación y formulación de Operaciones Urbanas Integrales – OUI	43
Momento 2 – Planteamiento de planes parciales en el DMQ: proceso y casos de estudio.....	49
Momento 3 - Conclusiones de cada jornada.	65
JORNADA 4: Instrumentos de gestión y financiamiento urbano.....	69
Momento 1 - Conocimiento conceptual y práctico en relación a la implementación de instrumentos de financiamiento para suelo urbano y rural.	69



Unión Europea



**CIUDADES
INCLUYENTES**
COMUNIDADES SOLIDARIAS

Momento 2 – Casos de estudio	85
Momento 3 - Recomendaciones para la operatividad del gestor urbano (alianzas público-privadas). Conclusiones de cada jornada.....	90
Anexo 1	93
Resultados de la encuesta de evaluación de las Jornadas de Capacitación: “Instrumentos de planificación para la inclusión social y territorial: Plan de Uso y Gestión de Suelo”	93

ASISTENCIA TÉCNICA VIRTUAL EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL: PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO – PUGS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO EN EL MARCO DEL PROYECTO INTERAGENCIAL “CIUDADES INCLUYENTES, COMUNIDADES SOLIDARIAS”.

CONTEXTO

En el marco de la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo - PUGS, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda a través de la Dirección Metropolitana de Planeamiento y Política de Suelo, se encuentra en la etapa de desarrollo del componente urbanístico y planes complementarios conforme lo manifiesta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Dentro del proceso de elaboración del PUGS se ha determinado espacios de participación, formación y socialización durante las diferentes etapas de desarrollo del instrumento. Uno de estos es la interacción con expertos nacionales e internacionales con la finalidad de poner en conocimiento inquietudes, establecer el debate, recibir aportes y la retroalimentación de información en referencia a procesos, temáticas y metodologías según experiencias en otras ciudades de la región.

Es así como, en el marco del proyecto interagencial “Ciudades Incluyentes, comunidades solidarias”, ONU-Habitat, OIM, ACNUR con el apoyo de la Unión Europea, el cual puede contribuir e incidir para la gestión territorial e inclusión social, ha manifestado su acompañamiento al proceso, con la asistencia técnica con aportes en la elaboración del PUGS incluyendo elementos para su futura implementación a largo plazo.

En ese contexto, se realizará las jornadas de capacitación, las cuales abordan temáticas referentes a los componentes del PUGS y su implementación en el Distrito Metropolitano de Quito - DMQ.

OBJETIVOS GENERALES

La asistencia técnica apunta a:

1. Capacitar a los funcionarios municipales que se encuentran realizando el PMDOT y el PUGS en temas relativos a planificación urbana y territorial, instrumentos de gestión y financiamiento del desarrollo territorial urbano/rural para lograr la inclusión social y territorial.
2. Analizar propuestas y/o casos de estudio identificados en el proceso de formulación del PUGS en relación al componente estructurante y urbanístico (en el nivel de avance que se encuentre el documento general) y retroalimentarlos con la experiencia de los expertos.

METODOLOGÍA DEL TALLER

Debido a las disposiciones del Gobierno Nacional y del Municipio del DMQ, en cuanto al estado de excepción frente a la emergencia sanitaria en el país, se propone que la asistencia técnica se realice a

través de las plataformas virtuales que faciliten el desarrollo de las capacitaciones/cursos y que se genere, a través de diferentes jornadas, la presentación de las temáticas identificadas, expresar inquietudes, generar el debate y retroalimentar el proceso de formulación del PUGS en relación al desarrollo del componente urbanístico.

El taller de capacitación virtual tiene una duración de cuatro días, divididos en dos días en la primera semana y dos días en la siguiente, en un horario de 9:00 a 12:00 a través de la plataforma TEAMS.

Las jornadas se conforman por tres espacios, donde se desarrollarán los siguientes momentos para cada temática propuesta:

Momento 1	Presentaciones, análisis conceptuales y prácticas por parte del experto de la temática.
Momento 2	Conversatorio con breves presentaciones por parte de la STHV y actores temáticos.
Momento 3	Recomendaciones y conclusiones de cada jornada.

AGENDA DEL TALLER

Jornada 1: Componente estructurante y suelo rural

Martes 9 de junio

Hora: 09:00 a 12:00

Preguntas orientadoras:

- El suelo rural frente a los desafíos de la expansión urbana, ¿Cómo el uso y las formas de ocupación en suelo urbano y rural determina la subclasificación?
- Delimitación del suelo rural de expansión urbana, ¿De qué manera la planificación estructura los sistemas públicos de soporte para la extensión de los asentamientos humanos?

HORA	PROGRAMA TEMÁTICO	EXPOSITOR
09:00 – 10:00 12 min	Saludo y bienvenida: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda; ONU-Habitat; OIM	Rafael Carrasco Augusto Pinto, ONU-Habitat Hugo Dután, OIM Expertos invitados
8 min	Introducción y objetivos del taller	Monica Quintana (ONU-Habitat)
20 min	Avances de los instrumentos de planificación PMDOT: visión y propuesta de desarrollo	Daniela Mariño (SGP)
20 min	Avances de los instrumentos de planificación PUGS: MTD y avances del componente estructurante y urbanístico	Vladimir Tapia (STHV-DMPPS)

Momento 1 10:00 – 11:00	Conceptualización de suelo rural de producción, protección	Augusto Pinto (ONU-Habitat)
45 min	Diferencias entre producción y suelo rural en donde se desarrollan actividades humanas sin llegar a tener características urbanas: comunas, asentamientos humanos dispersos	Augusto Pinto (ONU-Habitat)
15 min	Preguntas	Participantes
Momento 2 11:00 – 12:00	Revisión de las zonas de presión inmobiliaria y extractivas en suelo rural y protección: Casos de estudio	Mauricio Marín (STHV-DMPPS)
10 min		
12 min	Puembo, Pifo, Ilaló	Claudia Páez (STHV-DMPPS)
12 min	Mancomunidad del Chocó Andino	Karina Suárez (STHV-DMPPS)
12 min	Los Chillos, Alangasí / la merced: zonas de expansión urbana	Maria José Escudero (STHV-DMPPS)
15 min	Preguntas	Participantes
Momento 3 12:00 – 12:30	Recomendaciones metodológicas y conclusiones de la jornada	ONU-Habitat
15 min	Estudio del lote mínimo en suelo rural, considerando que existen derechos y acciones	ONU-Habitat
15 min	Incorporación de asentamientos regularizados o irregulares	STHV

Jornada 2: Componente urbanístico: suelo urbano y los tratamientos urbanísticos, aprovechamientos, normativa y estándares

Miércoles 10 de junio

Hora: 09:00 a 12:00

Preguntas orientadoras:

- Polígonos de intervención territorial y tratamientos urbanísticos, ¿Cómo orientar la norma para el suelo rural con características urbanas y de producción? ¿Cómo orientar la incorporación de características agroproductivas sostenible en suelo urbano?
- La edificabilidad básica y máxima, ¿Cómo el modelo policéntrico incorpora la herramienta de edificabilidad? ¿Es necesaria la doble edificabilidad y dónde debe aplicarse?

HORA	PROGRAMA TEMÁTICO	EXPOSITOR
Momento 1 09:00 – 10:15	Conceptualización, metodologías	ONU-Habitat

20 min	Implementación para UPZ y tratamientos en suelo urbano	Jorge Ramírez (ONU-Habitat)
20 min	Implementación para PIT y tratamientos en suelo urbano	Gabriela Sánchez Calvete (ONU-Habitat)
20 min	Experiencias en cuanto a procesos de planificación territorial sobre norma urbanística, a través de zonificación o de coeficiente único	Jorge Ramírez y Gabriela Sánchez (ONU-Habitat)
15 min	Preguntas	Participantes
Momento 2 10:15 – 11:45 5 min	Retos proceso de la definición de PITS (contexto) Casos de estudio: edificabilidad básica, general máxima y específica máxima	Mauricio Marín (STHV-DMPPS)
20 min	Plan Bicentenario: Las reformas al primer planeamiento y aplicación con el PUGS	Mauricio Marín (STHV-DMPPS)
20 min	La Carolina: planteamientos derivados del PUGS para los sectores de la mariscal, la floresta, jipijapa	Jose Ignacio Loza (STHV-DMPPS)
20 min	Ecoeficiencia como estándar urbanístico de la normativa de edificabilidad básica y máxima	Ninike Celi (STHV-DMDU)
25 min	Preguntas	Participantes
Momento 3 11:45 – 12:00 15 min	Recomendaciones metodológicas y conclusiones de la jornada	ONU-Habitat

Facilitación: Monica Quintana

Jornada 3: Planes complementarios urbanos y rurales

Martes 16 de junio

Hora: 09:00 a 12:00

Preguntas orientadoras:

- De los planes complementarios y su forma de aplicación, ¿Cuál sería el alcance de un plan que sea viable su aplicación a corto y mediano plazo? ¿Cómo determinar su superficie?
- Las actuaciones urbanas como planes complementarios a escala humana, ¿De qué manera las operaciones urbanas se incorporan en los planes complementarios? ¿Operaciones urbanas o planes parciales para el Corredor Metropolitano?

HORA	PROGRAMA TEMÁTICO	EXPOSITOR
Momento 1 09:00 – 10:30 15 min	Conceptualización, definición e implementación de planes complementarios	Augusto Pinto (ONU-Habitat)
15 min	Planes parciales, actuaciones urbanas integrales en el suelo urbano y rural	Edilma Mariño (ONU-Habitat)
15 min	Experiencias en la identificación y formulación de	Ignacio Alcalde

	Operaciones Urbanas Integrales - OUI	(ONU-Habitat)
15 min	Preguntas	Participantes
Momento 2 10:30 -12:00 5 min	Planteamiento de planes parciales en el DMQ: proceso y casos de estudio	Mauricio Marín (STHV-DMPPS)
20 min	Integración de propuestas de planes parciales a lo largo del Corredor Metropolitano de Quito en la formulación del PUGS: el Recreo, Quitumbe	Gabriela Segovia (STHV-DMPPS)
15 min	Propuesta plan parcial Río Coca-Granados, la Y	José Ignacio Loza (STHV-DMPPS)
15 min	Propuesta plan parcial de Collaquí (suelo rural)	Claudia Páez (STHV-DMPPS)
15 min	Propuestas de plan parcial de Calderón y San Antonio	Karina Suárez (STHV-DMPPS)
20 min	Preguntas	Participantes
Momento 3 12:00 – 12:15 15 min	Recomendaciones metodológicas y conclusiones de la jornada	ONU-Habitat

Facilitación: Monica Quintana

Jornada 4: Instrumentos de gestión y financiamiento urbano

Miércoles 17 de junio

Hora: 09:00 a 12:00

Preguntas orientadoras:

- Instrumentos de gestión, ¿Cómo se determina el instrumento que se aplica a una actuación urbana para garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios?
- Operador urbano, ¿Qué contenidos y procedimientos se necesita para el funcionamiento del operador urbano?

HORA	PROGRAMA TEMÁTICO	EXPOSITOR
Momento 1 09:00 – 10:15 30 min	Conocimiento conceptual y práctico en relación a los instrumentos de gestión y financiamiento para suelo urbano y rural	José Antonio Pinzón / Augusto Pinto (ONU-Habitat)
30 min	Experiencias en la implementación de instrumentos de gestión y financiamiento urbano	Daniel Todtmann Montandon (ONU-Habitat)
15 min	Preguntas	Participantes
Momento 2 10:00 – 11:30 5 min	Instrumentos de gestión y financiamiento derivados del PUGS: primeros planteamientos	Mauricio Marín (STHV-DMPPS)

15 min	Transferencia de edificabilidad en zonas de conservación: Centro histórico	José Ignacio Loza (STHV-DMPPS)
15 min	Concesión onerosa de derechos y zonas con aumento de edificabilidad	Mauricio Marín (STHV-DMPPS)
10 min	Preguntas	Participantes
45 min	Trabajo práctico: análisis de cargas y beneficios, reajuste de suelo, unidades de actuación urbanística y modelos de gestión en una Administración Zonal (propuesta de plan parcial La Y y/o Bicentenario)	ONU-Habitat Experto temático Mauricio Marín (STHV-DMPPS)
Momento 3 11:30 -12:30 30 min	Recomendaciones para la operatividad del gestor urbano (alianzas público-privadas)	ONU-Habitat / STHV
15 min	Conclusiones de la jornada	ONU-Habitat Experto temático
15 min	Cierre del taller	Vladimir Tapia STHV-DMPPS

SISTEMATIZACION DE LAS JORNADAS¹

En el marco de trabajo del Proyecto Ciudades Incluyentes, comunidades solidarias, que trabaja con el objetivo de lograr la integración socioeconómica y territorial de los migrantes venezolanos en la ciudad de Quito, apoyadas por la Unión Europea, se ha venido asistiendo con acciones como la revisión del documento del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y del Plan de Uso y Gestión de Suelo. En ese proceso de acompañamiento, se determinó el interés y necesidad en desarrollar estas sesiones de capacitación en instrumentos de planificación para la inclusión social y territorial, a través de cuatro jornadas en las que se busca contar con aportes y debates en torno al proceso mencionado anteriormente.

Se da la palabra para dar el saludo inicial y bienvenida a Rafael Carrasco, en su calidad de Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; Augusto Pinto, Asesor Senior de ONU-Habitat y Hugo Dután, de OIM.

De parte del Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda, se agradece a las agencias del sistema que acompañan este proceso, y a los equipos técnicos de las Secretarías de Planificación y de Territorio por el esfuerzo y generación de resultados. Se manifiesta tener el gusto de contar con el acompañamiento y asistencia del Proyecto Ciudades Incluyentes, comunidades solidarias con las tres

¹ Proceso respaldado en grabaciones de video de las conferencias y en apuntes de Camila Cavalheiro R. da Silva, arquitecta urbanista del Equipo PUGS



Unión Europea



agencias del sistema de Naciones Unidas y de la Unión Europea, para el desarrollo del PMDOT y PUGS.

En este espacio de intercambio orientado a generar el análisis de casos puntuales para retroalimentar el proceso de desarrollo PUGS, se determina que esto es un proceso importante para la definición y consolidación de instrumentos para el desarrollo y la planificación de la ciudad. En estos cuatro días se contará con la participación de varios expertos, por lo que da la bienvenida, y de igual manera solicita al equipo profesional de las secretarías para que se apoyen y aprovechen las jornadas de trabajo, en donde se abordará temas de interés para la ciudad.

Se extiende un saludo y excusas desde la oficina de la coordinación del HUB Países Andinos. Es para el equipo de ONU-Habitat un momento especial el poder compartir con los equipos de la secretaría, ya que hace un año se dialogaba sobre este proceso y lo que se pensaba en la formulación del PUGS. Ahora, es casi una realidad este proceso.

En el marco de este programa que tiene como objetivo generar mejores condiciones de vida a los migrantes venezolanos en nuestros países, parte del concepto de que las ciudades de acogida deben ser extremadamente solidarias con esta población, y no solo para la primera atención a su llegada, sino preparar hacia el futuro a nuestras ciudades, recibir a las migraciones, sino algo que se ha generalizado, sino que ver como la opción de vida de pobladores urbanos no termina en su ciudad de origen sino en otras ciudades en su país de origen o en otros países donde claramente encuentran un mejor escenario para desarrollar sus expectativas de vida. Por lo que, el trabajo de Quito, con el PUGS, claramente apunta a ello, por lo que quisiéramos en estas jornadas que se llevan adelante en cada uno de los países partícipes de este proyecto, que le apunten a que el ordenamiento territorial y la planificación urbana sean garantes de estos escenarios, para la población migrante en nuestros países, en el continente.

El otro momento que nos está llevado a la reflexión sobre qué ciudad estamos planificando, es el momento actual de la presencia de la pandemia COVID19, pues nos está haciendo pensar para efecto de como orientamos la planificación, y sus instrumentos de planificación, en los que no solo temas de migración se deben tomar en cuenta, sino considerar escenarios que impactan las condiciones de salud pública. Al respecto se cuenta con diversas reflexiones a nivel global sobre cómo se debería actuar y orientar las ciudades del futuro, por cuanto nunca se lo ha tenido en el radar en los últimos tiempos, cuando pensábamos la formulación de PUGS, o en Colombia en sus POTS, o en Brasil.

Serán cuatro jornadas interesantes, orientadas con preguntas guía y la participación de varios expositores para compartir y aprender y con quienes aspiramos llevar adelante un diálogo fructífero en este proceso de definición y ajustes del PUGS.

Desde OIM se transmite los saludos correspondientes de su Jefe de Misión, y felicita al Municipio, a través de sus Secretarías, unidades técnicas, por este trabajo y gestión. Es de vital importancia en la coyuntura actual saber y reconocer que se está consciente de la presencia y presión de los migrantes



y refugiados venezolanos, pues los retos recaen sobre los gobiernos locales ya que esta población vino para quedarse y para ello es necesario trabajar. Por lo que, a través de estas jornadas, buscarán establecer soluciones, pero sobre todo poner en el radar la necesidad del trabajo conjunto. En el marco del proyecto, la intención desde las tres agencias ha sido también trabajar con las comunidades de acogida para evitar que la xenofobia se expanda, al comenzar a identificar que la asistencia solamente recae en la población migrante y refugiada venezolana. En ese sentido, las aristas de trabajo del proyecto están orientadas a buscar el desarrollo de las comunidades de acogida y sobre todo de las zonas de intervención.

JORNADA 1: Componente estructurante y suelo rural

Introducción

1. AVANCES DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN: Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: visión y propuestas de desarrollo

Expositora: DANIELA MARIÑO (Coordinadora de la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Secretaría General de Planificación)

El proceso de formulación del PMDOT 2015 – 2025 consta de las siguientes fases:

- **FASE 1 – EVALUACION PMDOT VIGENTE (2015-2025)** – proceso desarrollado por PNUD y que ha dado insumos para el proceso de actualización que se han considerado incorporar y corregir en esta nueva etapa. Se encontró que faltaron indicadores en el PMDOT anterior para evaluar los ejes de políticas propuestos en dicho plan (ciudad solidaria, ciudad de oportunidades, ciudad inteligente, movilidad, disposiciones territoriales). Dicho PMDOT no fue diseñado o no llegó a desarrollar las propuestas de estrategias y acciones, habiendo exclusivamente definido políticas. Por eso, es necesario planificar hasta la escala de proyectos.
- **FASE 2 – DIAGNÓSTICO** – proceso que dadas las condiciones de la crisis COVID19, ha debido ser revisado para incorporar información sobre el impacto en la ciudad, en la población y los niveles de atención con que la ciudad cuenta para enfrentar los diferentes riesgos. De igual manera, hay elementos que están en revisión para complementar con información que ha podido ser generada como resultado de esta crisis.

La elaboración del diagnóstico estratégico del nuevo PMDOT ha integrado el análisis de 4 escalas: macro, meso, metro y micro. Y complementado por el modelo territorial actual que incluye diversas variables de análisis en los componentes de: asentamientos humanos, económico, socio cultural, biofísico, movilidad e infraestructura.

En el mapeo de actores, primero, se consideraron los actores internos a la municipalidad. Después, se integraron instituciones públicas externas, actores privados y actores locales.

- **FASE 3 – PROPUESTAS – EN ELABORACION ENTRE INSTITUCIONES (IMPU, ICQ, STHV, SGP)**



La propuesta del PMDOT llega a políticas intersectoriales relacionadas a ordenamiento territorial y gobernanza, a cohesión social y territorial y a productividad sostenible y seguridad alimentaria. Además, se integrará información obtenida a raíz de la crisis COVID19 ya que, por las acciones desarrolladas para la entrega de los kits de alimentos, se cuenta con información complementaria sobre migrantes venezolanos que se integrará al documento; de igual manera esta crisis ha permitido revisar el trabajo para incluir consideraciones y análisis de riesgo de salud más allá del riesgo asociado a las condiciones geomorfológicas de Quito.

La alineación de igual manera se complementa con los instrumentos jurídicos nacionales, internacionales, y los instrumentos de planificación nacional como el Plan Nacional de Desarrollo “Toda una vida”; las políticas nacionales y sectoriales que se ejecutan a nivel territorial y el Plan del alcalde.

- **FASE 4 – MODELO DE GESTION** – es un proceso que está en construcción y deberá contar con los siguientes elementos:

1. Políticas de articulación
 - a. GADs provinciales, parroquiales, cantonales conurbados, comunas
2. Políticas de transversalización
 - a. Participación ciudadana, género y sostenibilidad
 - b. Reducción y mitigación de riesgos naturales y antrópicos
 - c. Agenda de protección de derechos para el DMQ
3. Seguimiento y control
 - a. Políticas de articulación horizontal
 - b. Metodologías diversas
4. Estrategia de comunicación e información

- a. Matriz de riesgos de gestión, de comunicaciones
- b. Políticas de gestión de la información
- c. Plan de capacitación institucional

2. AVANCES DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN: Plan de Uso y Gestión de Suelo: Modelo Territorial Deseado y avances del componente estructurante y urbanístico

Expositor: VLADIMIR TAPIA – Director Metropolitano de Planeamiento y Política de Suelo

Estructura de la presentación:

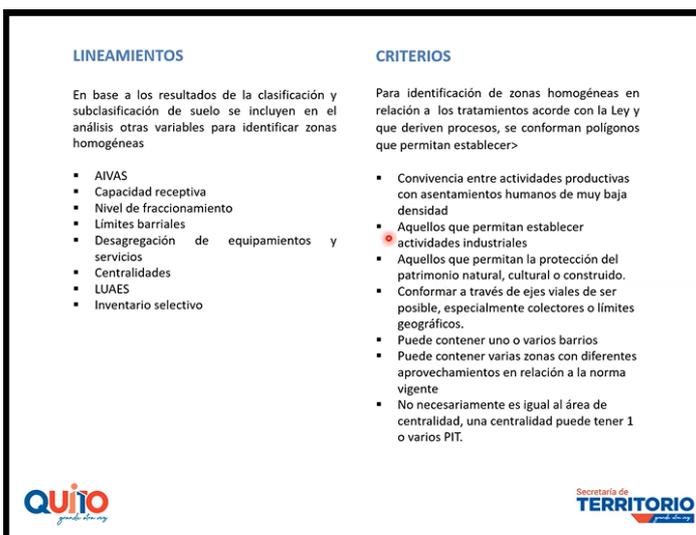
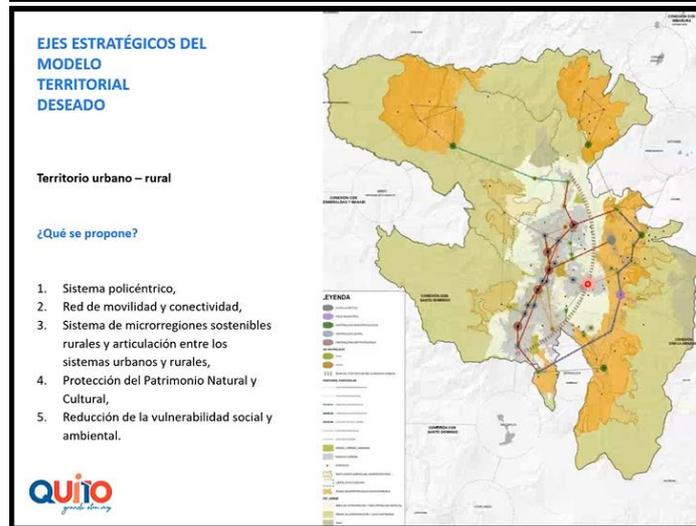
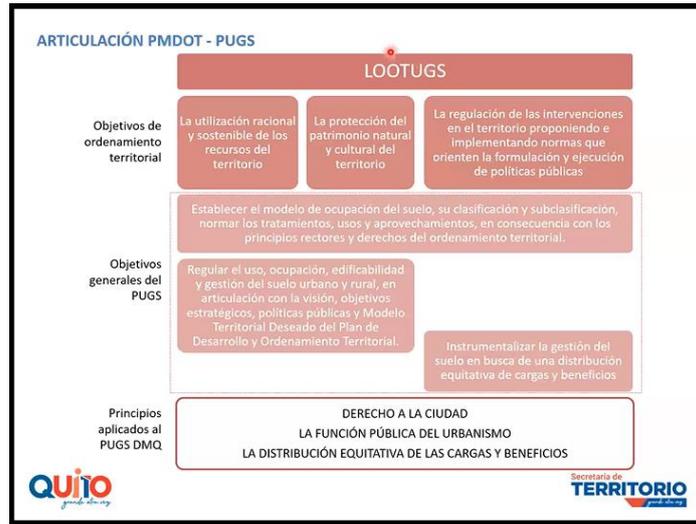
1. Introducción DMQ
2. Cronología de avance
3. Estructura y articulación PMDOT-PUGS
4. Diagnóstico territorial – Modelo Territorial Deseado
5. Componente estructurante
6. Componente urbanístico

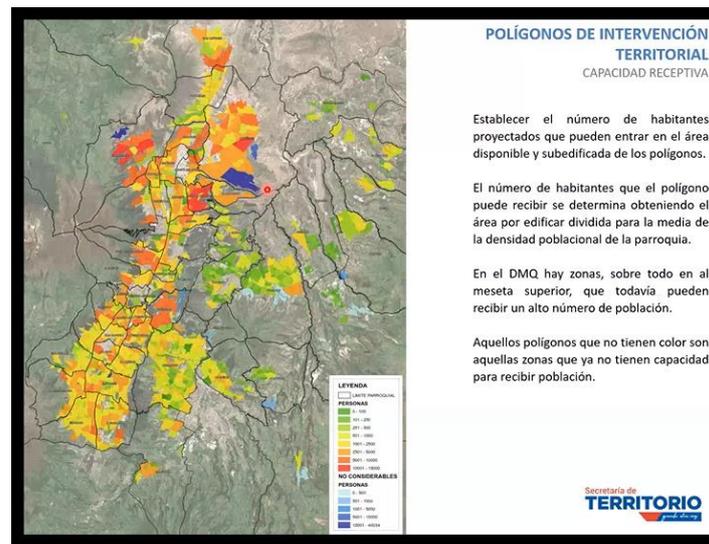
A continuación, se detalla la línea de tiempo y el avance en la formulación y articulación del PMDOT – PUGS como los instrumentos de planificación para garantizar la inclusión territorial y social de los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito.





Unión Europea





COMENTARIO DE LAS PRESENTACIONES DE LOS AVANCES DE ELABORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PMDOT Y PUGS

En las presentaciones realizadas desde la Secretaría General de Planificación como desde la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda se logra identificar varias problemáticas para la gestión del territorio, enfatizando los niveles de expansión a que se ha llegado en el distrito, siendo la malla vial una de las circunstancias que ha inducido esta expansión, y que provoca la concentración de actividades en determinadas zonas que son importantes para el desarrollo de la ciudad. En esa línea, a raíz del análisis del PMDOT anterior, se ha encontrado unas debilidades en su gestión por una ausencia de planificación de proyectos que se alinee a las políticas establecidas en el PMDOT, se debe considerar que en la actualidad existe la oportunidad de articular esta planificación.

Además, considerando que el instrumento del PUGS tendrá una vigencia de 12 años, y que no es una oportunidad exclusiva de Quito sino para todas las ciudades del país, es necesario buscar esa articulación y definir la vocación económica de la ciudad para con ello instrumentarlo a través del PUGS y con los instrumentos que se deriven que permitan la captación de financiamiento no solo para atraer a la cooperación, sino otras fuentes de fondos de desarrollo, que permitirán la inversión en la ciudad, abriendo opciones de integración y de inclusión con nuevos desarrollos que generan fuentes de empleo favoreciendo a la población residente y que migra a la ciudad de Quito, que posee una especialización diversa con unas ventajas comparativas que pueden ser potencializadas.

Momento 1 - Conceptualización de suelo rural de producción.

Diferencias entre producción y suelo rural en donde se desarrollan actividades humanas sin llegar a tener características urbanas, comunas, asentamientos dispersos.

- Preguntas guía para la discusión de la temática:

- El suelo rural frente a los desafíos de la expansión urbana: ¿Cómo el uso y las formas urbanas de ocupación en suelo urbano y rural determinan la subclasificación?
- Delimitación del suelo rural de expansión urbana: ¿De qué manera la planificación estructura los sistemas públicos de soporte para la extensión de los asentamientos humanos?

Presentación: *Ordenamiento del Suelo Rural: tensiones con la expansión y la suburbanización*

Expositor: AUGUSTO PINTO, Asesor Senior de ONU-Habitat



ORDENAMIENTO DEL SUELO RURAL:
tensiones con la expansión y la suburbanización

Arq. Augusto Pinto Carrillo

Especialista Senior en Planeación Urbana y Regional
ONU-Habitat Países Andinos

	Brasil	Colombia	Ecuador
1º nivel (general, todo el municipio)	Plan Director	Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS)
2º nivel (planeación intermedia)	Indefinido	Plan Parcial (integra planeación y gestión del suelo)	Plan Parcial (integra planeación y gestión del suelo)
3º nivel - mecanismos de ejecución y mediación de la participación privada (gestión del suelo - integración de normas urbanísticas con los procesos de producción de las ciudades via proyectos de urbanización o edificación)	Instrumentos urbanísticos: - "Outorga Onerosa" - Operaciones urbanas - ZEIS - Urbanización compulsoria (conjunto de instrumentos)	Unidades de Actuación Urbanística: - Reajuste de terrenos - Integración Inmobiliaria - Cooperación entre partícipes	Unidades de Actuación Urbanística: - Reajuste de terrenos - Integración Inmobiliaria - Cooperación entre partícipes - Fraccionamiento o subdivisión
4º nivel (control de usos del suelo y construcciones)	Zonificación Licenciamiento	Normas Urbanísticas Licenciamiento	Normas Urbanísticas Licenciamiento
Clasificación del suelo	Suelo Urbano Suelo Rural Áreas de Protección Ambiental	Suelo Urbano Suelo de Expansión Urbana Suelo Rural Categorías de protección y suburbano	Suelo Urbano (consolidado, no consolidado y de protección) Suelo Rural (de producción, de protección, de aprov. extractivo y de expansión urbana)*

Procede con su presentación a partir de la experiencia colombiana y brasileña para comentar sobre las condiciones de Ecuador en lo que se relaciona a suelo rural. Los tres países se basan en entender unas dinámicas que son muy inherentes al desarrollo municipal, relacionado a la urbanización y al desarrollo rural, lo que se revela en sus clasificaciones de suelo. En Ecuador, la expansión urbana aun es rural. Hay ciertas condiciones para habilitar nuevo suelo urbano y establecido en su legislación nacional. (LOOTUGS, artículo 19)

Desde el 1997, se desarrolla la normativa colombiana de ordenamiento territorial urbano. En 2007, se empieza a tratar el ordenamiento del territorio rural de forma muy débil porque los instrumentos creados 10 años antes se enfocaban exclusivamente en lo urbano.

El Plan de Ordenamiento Territorial - POT clasifica el suelo en cuanto a clases (urbano, rural, expansión) y categorías (protección y desarrollo restringido en el caso rural) y califica el suelo en cuanto a usos (varia en cada clase) y actividades (intensidades de usos).

Colombia: Modelo de Ordenamiento del Territorio Rural
Ley 388 y Decreto 1077/15

Categorías de suelo de protección:

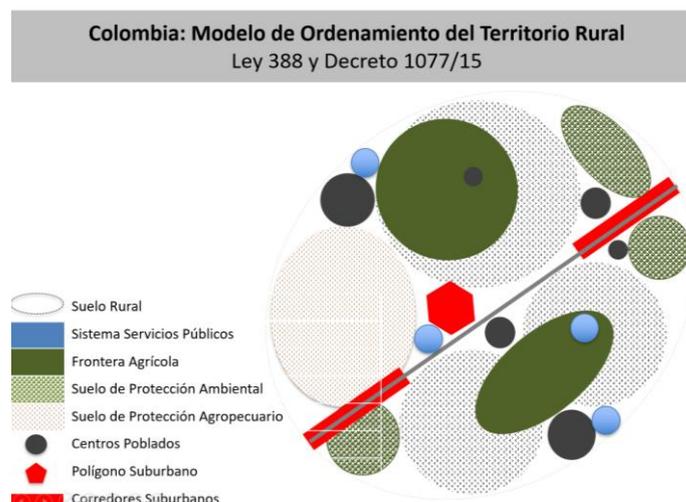
- Áreas de **conservación y protección ambiental**.
- Áreas para la **producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales**.
- Áreas e inmuebles considerados como **patrimonio cultural**.
- Áreas del **sistema de servicios públicos** domiciliarios.
- Áreas de **amenaza y riesgo**.

Categorías de desarrollo restringido:

- Los **suelos suburbanos** (con la definición de la unidad mínima de actuación y el señalamiento de los índices máximos de ocupación y construcción, los tratamientos y usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos).
- Los **centros poblados** rurales.
- las áreas destinadas a **vivienda campestre**, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación.
- La localización prevista para los **equipamientos** de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte.

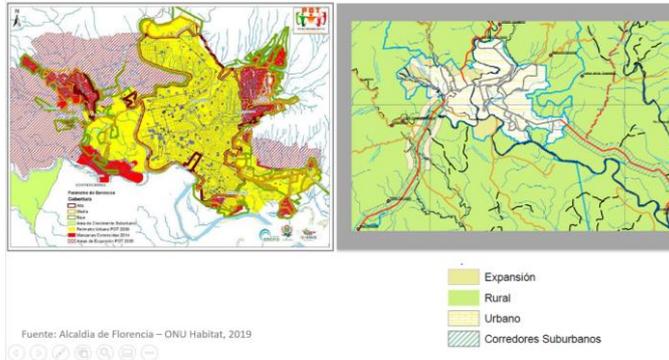


La **frontera agrícola nacional** es aquella donde hay la protección de suelo para priorizar la producción agrícola para garantizar la seguridad alimentaria. Está localizada entre el suelo urbano y las áreas protegidas.



La ruralidad en los POT

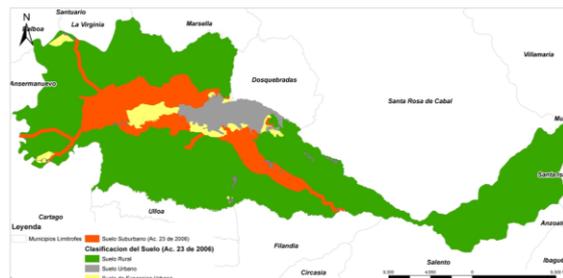
POT 2000 (1.530 Ha)



En su ejercicio profesional, participó en la revisión del POT de la ciudad de Florencia que fue formulado en el año 2000. Esta revisión fue realizada después de 20 años. En ese proceso de revisión surgieron preguntas importantes, en relación a la expansión urbana residencial, que se insertaba en áreas de productividad rural agropecuaria, áreas protegidas debido a cuencas hidrográficas. En la siguiente imagen, se observa que el área suburbana (el triángulo verde) es una mancha más de expansión que no tiene sentido porque toda el área en rojo ya era expansión. Así como en Quito, se encontró suelo urbano con densidades muy bajas y poco desarrollo en las que se debería fomentar la densificación antes de expandir. Así, se redujo el área de expansión y se creó un corredor industrial.

La ruralidad en los POT

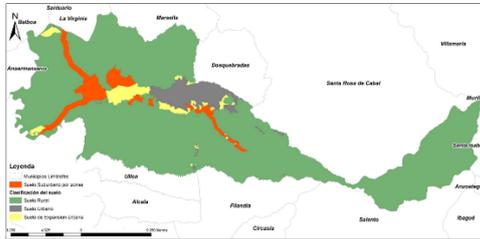
POT Pereira 2006



Otro ejemplo es el POT (2006) de Pereira. La mancha urbana es la gris y en su primero POT (2006), se definió la expansión urbana en amarillo buscando conectarse con otros centros urbanos. La expansión urbana debe ser contigua, pero se identifican puntos amarillos sueltos donde se planifica alcanzar con la ciudad y con el eje cafetero.

La ruralidad en los POT

POT Pereira 2015

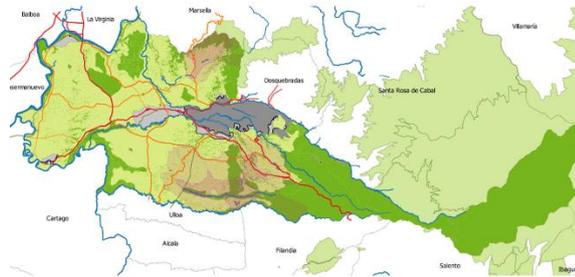


Fuente: Alcaldía de Pereira, 2015

La ruralidad en los POT

CATEGORÍA DE PROTECCIÓN

Suelo rural de protección agrícola, ganadera, forestal y minera; Suelo producción sostenible



Fuente: Alcaldía de Pereira, 2015

En la revisión de 2015 del POT de Pereira, se redujo el suelo suburbano (rojo) y el suelo de expansión. Fueron creadas expectativas, se parceló mucho el suelo y subió su valor.

Así, se ratifica la necesidad de que prevalezca la protección ambiental del eje cafetero, incluyendo normas urbanísticas en suelo rural. **El detalle de una norma urbanística no termina en el suelo urbano, también debe ser desarrollado a través de mecanismos de planificación intermedios en el suelo rural.** Este nombre será adaptado a lo que la nomenclatura determine en cada país.

En Colombia, a partir del 2007 se añadió el tema rural a la discusión territorial, si bien se han creado algunas enmiendas en la legislación, en algunos municipios aún no las han llevado en consideración. **La definición de unidades mínimas de actuación en el suelo rural fue algo que fortaleció el desarrollo territorial evitando la fragmentación de suelo.**

No se debe proporcionar subdivisiones inferiores a 2 ha. Pero el sistema agrario creó las unidades agrícolas familiares, que aseguran el predio mínimo para un hogar en el caso de agricultura de subsistencia. Hay válvulas de escape frente a la subdivisión mínima. También se evita la subdivisión con los corredores viales suburbanos para habilitación de suelo campestre. Estas condiciones afectan ya que en lugar de declarar estos suelos como expansión urbana y asegurar el reparto de cargas y beneficios, se plantea suelos suburbanos donde se disfraza la expansión urbana sin que el estado pueda controlar esta ocupación. Solo se ofrece una licencia de subdivisión, pero sin control. **Las determinaciones de ordenamiento territorial deben equipararse a la normativa ambiental².**

La norma nacional delega a la autoridad ambiental la determinación de la ocupación rural permitida. Pero en algunos casos, prevalecen los usos residenciales (y menos usos industriales y comerciales) que ejerce presión sobre otros usos. Hay una demanda de suelo para albergar vivienda de clase alta³.

La proporción de suelo suburbano en el suelo rural en la ciudad colombiana de Armenia era de 12,7%, muy alto. Según la revisión de los POT, en algunos municipios se mostró necesario disminuir el suelo

² Nota de Camila: "En el caso de la Mancomunidad del Chocó Andino, eso sería muy útil, con el control de la ocupación".

³ Nota de Camila "relacionado al caso de Cumbayá de la presentación de Claudia más adelante"

suburbano. Algunos se tornaron suelos de expansión urbana, lo que permite la aplicación de instrumentos urbanísticos y el control municipal de las ocupaciones territoriales.

Finalmente, se tomó conocimiento que en Colombia hay el concepto de las UPR (unidades de planificación territorial) en diversas ciudades, como Cali, o UPZ (unidades de planificación zonal) en Bogotá, que se asemejan a los PIT del Ecuador.

Espacio de preguntas

- **OSCAR CHICAIZA – PREGUNTA:** Con relación al suelo mancomunado, ¿qué nos puede recomendar?

R: En Colombia, la norma de superior jerarquía define tratamientos para ciertas porciones de suelo, sea mancomunada o cuente con temas ambientales o culturales. Se consideró que se incorporen territorios indígenas. Esa discusión llevó a que, si bien son parte del territorio, les son inherentes algunos derechos particulares, pero también hay los derechos de los no mancomunados. Fue difícil, pero con el tiempo fue posible articular estas figuras.

- **MAURICIO MARÍN – PREGUNTA:** En comparación, en Ecuador no tenemos estas categorías de suelo que nos podrían ayudar en algunas definiciones territoriales. El desarrollo restringido, por ejemplo, nos llevaría a lograr separar casos que no son exactamente urbanos, pero tampoco productivos o de protección. Al final, el suelo suburbano colombiano trajo problemas. Igual lo tenemos en Ecuador, pero con otros nombres. Hemos dejado demasiado suelo de producción, para evitar suelo de expansión. Pero nos falta más subclasificaciones, para vivienda campestre, por ejemplo. **¿Realmente nosotros podemos trabajarlo a través de un tratamiento?**

R: Nos mostró el vasto camino de la ley colombiana, la intención en un comienzo fue dejar las bases para una posterior implementación de detalles. Falta implementar la LOOTUGS, el reglamento es incompleto. Falta un reglamento específico para el desarrollo rural. Sin eso, seguiremos patinando en algunas reflexiones y toma de decisiones.

La experiencia de Colombia muestra la creatividad de algunos municipios en aplicar instrumentos urbanos en suelo rural. Pudimos ver la definición de áreas gestionadas con norma urbana. En este momento, no tenemos el mismo nivel de desarrollo, pero Ecuador tiene otras cosas interesantes, como los PIT similar a las UPR, con la posibilidad de determinar un territorio a partir de sus características homogéneas y se puede crear la norma específica a partir de eso. Así, se permite el ordenamiento para las dinámicas específicas existentes. **Estas normas generales, si bien no te generan los suficientes instrumentos para solucionar todo, permiten que estos instrumentos sean creados por el municipio. Hay dinámicas diferentes pero complementarias.**

- **CLAUDIA PÁEZ – PREGUNTA: 1.** ¿Cómo se controla la división de suelo rural en caso de herencia? ¿existe algún lineamiento concreto para la fragmentación de suelo? ¿Cuál sería la densidad adecuada para vivienda campestre para que no se tornen urbanizaciones?

R: No hay unidad mínima para densidad. A lo que se aspira es a un desarrollo de baja densidad en área residencial campestre pero también considerando usos permitidos como comercial e industrial. Pero va a depender de muchos factores, como el cultural, geomorfológico. *Definir un parámetro específico no es lo más conveniente.* Lo mismo vale para la fragmentación de suelo, depende de cada caso. La norma nacional delega a la autoridad ambiental esta definición y tratan de proteger la naturaleza, la soberanía alimentaria y la producción agro agricultura. Sobre las herencias, es un tema mucho más complejo. En Colombia, hay un buen registro de catastro, pero hay la dificultad de actualización, es un problema en la mayoría de los países de la región.

- **DANIELA MARIÑO – PREGUNTA:** ¿Ustedes han desarrollado mecanismos para integración entre el desarrollo urbano, rural, regional, gobiernos provinciales? En cuanto, a los derechos y acciones, donde un terreno está dividido entre varias personas como si fuera una corporación y bajo el cual se generó mucha subdivisión, ¿hay experiencias colombianas sobre eso?

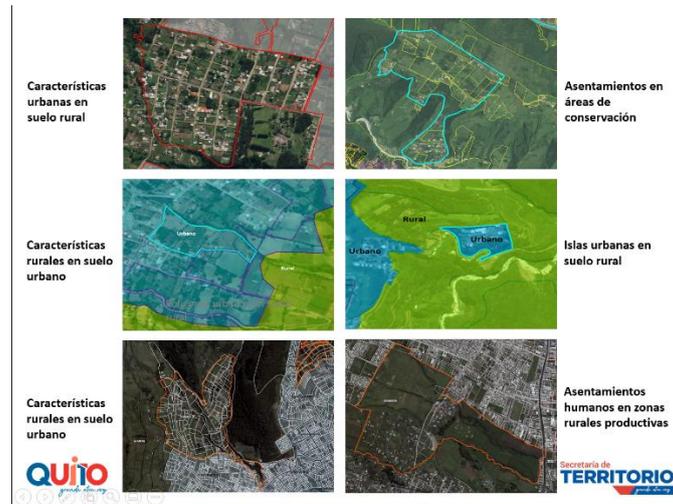
R: Casi que estamos estrenando los planes provinciales (los PDOT provinciales). Desde las normas nacionales, se dan señales, pero falta articular el ordenamiento departamental (provincial) con el municipal, con alcance y competencias. Por constitución y por la ley, son competencias municipales. ¿Hasta dónde puede influenciar el departamento en el municipio? Sería ideal una orientación para armonizar los lineamientos y desarrollos.

- **GUILLERMO ROMERO – PREGUNTA:** la pregunta va dirigida al tema de la participación ciudadana. ¿Es posible identificar consideraciones particulares en este tema con la población rural?
- **CHRISTIAN TELLO – PREGUNTA:** ¿En el caso colombiano cómo manejan el tratamiento urbanístico para los asentamientos humanos de hecho fuera del límite urbano? ¿Existen programas de vivienda social sostenible?

Pregunta resuelta en el momento 3 de la jornada.

Momento 2 – Revisión de las zonas de presión inmobiliaria y extractivas en suelo rural y protección: Casos de estudio Puembo, Pifo, Ilaló, Mancomunidad del Chocó Andino. Fragmentación del suelo rural.

- **MAURICIO MARÍN – Conflictos territoriales en el DMQ.**



Se realiza una caracterización del territorio del DMQ e identifican los conflictos territoriales que serán objeto de estudios de caso para las presentes jornadas.

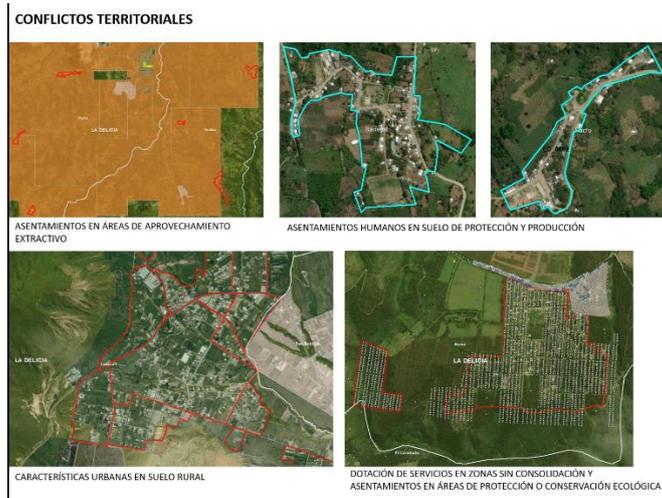
- **CLAUDIA PÁEZ – Caso Administración Zonal de Tumbaco**

Se presenta casos de estudios rurales localizados en la Administración Zonal Tumbaco. Hay casos de comunas y derechos y acciones, comuneros que venden suelo al mercado inmobiliario. Hay áreas que a pesar de que fueron unidas al suelo urbano, tienen densidades sumamente bajas. Hay una influencia del área industrial de Tuncachi. Aumenta el problema de características urbanas en suelo rural y en suelo sujeto a movimientos de masa. Hay suelo urbano con densidades bajas, debieron ser áreas rurales, pero hay derechos adquiridos lo que es un problema para reconvertir a suelo rural. ¿Cómo manejar estas situaciones?

Hay un desarrollo de asentamientos urbanos en suelo rural y empieza a competir con la cabecera de Tababela. Se disfrazan de rural, pero existen asentamientos de viviendas campestres y se subdivide con el argumento de la herencia.

- **KARINA SUÁREZ – Caso Mancomunidad Chocó Andino (MCA)**

La MCA está compuesta por 6 parroquias rurales con patrimonio natural y cultural con actividades económicas de pastizales, agricultura, turismo comunitario y minería. Hay concesiones mineras, algunas actuando y otras con contratos a largo plazo, sitios arqueológicos y sitios turísticos. Es importante poder determinar la subclasificación de suelo que debe establecerse para la MCA.



PREGUNTAS

1. Zonas dispersas con clasificación urbana.

En Nono, existen suelo urbano con asentamientos humanos muy dispersos (islas urbanas) que deben ser cambiadas a rural. ¿Qué pasa con el fraccionamiento y servicios? En general para todas las zonas que requieren ser urbanas para tener vías y obras.

2. Mancomunidad del Chocó Andino.

¿Cómo se puede aprovechar la condición de **mancomunidad** para la organización territorial y aprovechamiento urbanístico del Chocó Andino? (cabeceras parroquiales rurales)

3. Análisis de Compatibilidad de Usos en el Área minera.

En relación al área minera, ¿Cómo se definiría la norma: en el escenario de creación de un PIT exclusivo, o de definición de tratamientos especiales dentro del PIT de la MCA? ¿Qué variables considerar para el análisis de compatibilidad de usos en el área minera en la MCA?



- **MARÍA JOSÉ ESCUDERO – Caso La Merced – Administración Valle de Los Chillos**

A diferencia del otro valle, hay menor valor de suelo. La Merced está acercando su territorio hacia Píntag. Los asentamientos contiguos surgen por el acceso vial. Los análisis realizados establecen que estos suelos tienen tramas desarticuladas. En la clasificación de suelo actual, hay una gran área urbana que no cumple con las características. También, los usos no corresponden a la realidad. Se está perdiendo el carácter agrícola residencial y está amenazado el carácter agrario de Quito. ¿Qué hacer? ¿Lo pasamos a rural?

Momento 3 - Recomendaciones metodológicas y conclusiones de la jornada

El expositor se realiza una contra pregunta sobre lo que ha sido expuesto: ¿Por qué está pasando ello? ¿Por qué tenemos esos procesos tan fuertes de división predial? Por qué están apareciendo manchas urbanas aisladas de la mancha principal, ¿generando estas islas en la inmensidad rural?, por qué estas áreas urbanas, y algunos suelos de protección y de producción casi que desarrollan y

evolucionan bajo los intereses particulares, ¿sin que exista una forma de hacer una planificación más consciente de su potencial?

Deberíamos ir al origen, y una de las respuestas y quizás la principal respuesta sea que los instrumentos existentes no dan alcance a los niveles de detalle de ciertas problemáticas, y los instrumentos existentes exclusivamente están dando respuesta o resolver problemas tan generales como lo son los instrumentos, es decir problemas generales, respuestas generales, que cuando nos vemos en la obligación de ir al detalle de los problemas, se debe encontrar respuestas a ese tipo de problemas con el detalle

Ese instrumento general existente debe reconocer en el detalle los problemas generales existentes, es decir se debe realizar el análisis más al detalle sobre lo que está pasando en las normas urbanísticas que acompañan a los instrumentos y en ese sentido, ver qué tipo de respuesta puede darse. Por ejemplo, a través de los PITS se puede:

- Encontrar la coherencia y homogeneidad de las dinámicas que se generan en el suelo urbano y rural y
- Apoyados en los instrumentos la posibilidad de dar norma específica a esas soluciones.

Es decir,

- a) Reconocer lo urbano en lo rural y como lo vamos a reconocer, como en el caso colombiano que delimita esos polígonos rurales con visos de desarrollo urbano con la categoría de desarrollo restringido para el desarrollo urbano, y se puede ejecutar jurídicamente. En el caso de Ecuador, no existe esta herramienta, pero a través de un diagnóstico y donde se encuentre dinámicas o comportamientos homogéneos de urbano o de rural, se puede dar una delimitación a través de los PITS. En este ejercicio, es necesario poner el cerco a cada dinámica en lo urbano y en lo rural, y reconocer cada dinámica, los derechos adquiridos, etc., lo urbano en lo rural y asignarle la norma correspondiente, conforme sea urbano o rural y reconocer las preexistencias.
- b) Identificar otras dinámicas que se pueden estar dando, y todavía desde lo rural se puede atajar para que no se vuelva y se consoliden en hechos urbanos o urbanístico en suelo rural. Sobre esta dinámica que no tiene consolidado lo urbano en lo rural, es necesario corregir la dinámica y evitar que se urbanice y procurar que se mantenga en su condición rural, con normas restrictivas para efectos de impedir la urbanización y mantener las actividades de ruralidad, de protección, y que se mantenga la vocación del suelo rural. Se puede dar en la norma los usos principales, complementarios, restringidos, y convertir en un instrumento importante y su detalle, permitirá jugar con los escenarios.
- c) El componente rural debe tener una diferenciación entre productivo, protegido, de expansión y para cada uno se define esas condiciones que facilita la norma y comenzar como una filigrana a determinar los usos y las intensidades de ese uso.

En el caso de incertidumbre con la combinación de las figuras en aquel suelo que tiene condiciones productivas, condiciones de protección, se puede establecer ciertas condiciones de uso productivo salvaguardando las condiciones de protección de los valores ambientales y patrimoniales, y generar unos usos intermedios que permita manejos o desarrollos diferenciales de esos suelos que pueden contener diferentes elementos sobre su tratamiento específico.

Las decisiones de Ordenamiento Territorial se pueden revertir a conveniencia de mantener los principios generales planteados en el marco de ese ordenamiento y en la Ley, protegiendo las funciones social y ambiental de la propiedad, que prime lo general sobre lo particular, que permitirá amparar decisiones drásticas como revertir decisiones ya planteadas como dar licencia en suelo rural, asignación de uso de suelo y sus cambios, o limitaciones.

Finalmente, se debería realizar:

- Análisis de lo urbano en suelo rural, y en qué condiciones debe quedar, darle una norma ya sea con condiciones abiertas, o muy restrictivas
- Al suelo urbano, se debe cerrar el cerco, y evitar que se desborde y evitar la conformación de asentamientos de hecho. El hecho principal debe ser que prime la ruralidad, el medio ambiente y el interés general por encima de la urbanidad y los intereses particularidades. Estos deben ser los principios del ordenamiento territorial.
- Es necesario ser precisos en las escalas de la planificación, necesitamos inventar las normas si es que la norma general no la proporcione, o en su defecto, adecuar al escenario puntual como Quito.
- Tomar decisiones sensatas, o reconocer lo que se debe reconocer como el tema de los derechos adquiridos hasta un determinado nivel. En caso contrario primará lo ambiental y la ruralidad sobre lo urbano, que será un norte que señale el PUGS.
- Corregir lo que se debe corregir en base al interés general sobre el particular.
- Atreverse a tomar decisiones, como sucedió en el caso de Pereira en el que se retrocede en las clasificaciones de los suelos, protegiendo lo rural y ambiental sobre los intereses particulares.
- Contener la expansión urbana para evitar el engorde del bolsillo o de lo contrario sus costos serán sumamente alto. Ese nuevo valor del suelo se materializa cuando se genera la acción de incorporarlo a suelo urbano, de lo contrario seguirá a costo o tasando como suelo rural.

¿Qué pasa cuando se conforma asentamientos de hecho en suelo rural?

Esto se da en las periferias del suelo urbano, de las ciudades, ya sea al interior o por fuera. Si es por dentro del perímetro urbano, las herramientas o procesos a utilizar pueden ser los programas de mejoramiento de barrios que corren sus metodologías propias, que comienzan por regularizar el barrio, empezando por incorporarlo legalmente al mapa de la ciudad, titula, construye o mejora las vías, creación de parques. Si está por fuera, se presenta dos situaciones.

La primera puede ser incorporarlo al perímetro urbano y para ello, debe mediar una revisión del plan ya que hay ampliación del perímetro. Esto debe dar paso a una revisión y ajuste del plan y no puede ser generado por cualquier acto administrativo del alcalde. La otra opción, es reconocer como un centro poblado rural, dependiendo o reconocerlo como una cabecera de parroquia rural, contiguo, próximo o cercano a la mancha urbana central y darle norma como centro poblado rural. La norma debe ser muy restrictiva con perímetro muy delimitado y hacer la gestión para su consolidación.

En Colombia, se puede aplicar una norma en suelo urbano y en suelo rural, pero en suelo rural exclusivamente en área poblada. A diferencia del Ecuador que tiene tratamiento para todas subclasificaciones de suelo rural y no solo en los asentamientos. En el caso colombiano, la norma establece que puede aplicar en el suelo urbano y en los centros poblados el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral. En suelo rural se puede aplicar el tratamiento urbanístico exclusivamente en centro poblado, lo cual difiere con el caso ecuatoriano en el que tiene diversos tratamientos para todo el suelo rural.

A los asentamientos se los puede incorporar y reconocer como área urbana o como centro parroquial concentrado, y asignarle la norma que amerite y se recomienda que ésta sea muy restrictiva. Se recomienda evitar lo que sucede en algunos municipios de Colombia, en donde el centro poblado rural está creciendo más que las propias áreas urbanas centrales, considerándose algo patético. Este crecimiento se da porque algunos propietarios de suelo rural localizado en forma contigua al centro poblado han encontrado la forma de vender suelo más barato que en el área central urbana impulsando el desarrollo de proyectos inmobiliarios urbanos en ese suelo; otra razón es porque en los planes de ordenamiento lo clasifican como urbano, y dejan de ser centro poblado rural, le dan norma urbana, obligando a proveer servicios públicos de manera consolidada y volverse mancha urbana dispersa, habilitando suelo de expansión, expandiendo las ciudades.

En conclusión, el ejercicio en desarrollo es un análisis de detalle de las particularidades del fenómeno de la urbanización sobre suelo rural, que presenta diversas particularidades. Este ejercicio lo hace más complejo que tener un área urbana contenida o un área rural sin estas condiciones con fenómenos de urbanización, y que han permitido generar varias acciones, como:

1. Tarea de identificar uno a uno los casos
2. Dar la delimitación que se corresponda
3. Cerrar el cerco a lo urbano y a lo rural
4. Reconocer la norma particular y de detalle para cada caso
5. Una de las apuestas contundentes del PUGS debe ser cerrar el cerco a la dispersión, a la mancha urbana discontinua, pues está generando un sobre costo para proveer equipamiento o infraestructura a estas manchas/islas urbanas que se han insertado en la ruralidad
6. Debería consolidarse lo que deba consolidarse y restringir lo que sea necesario por encima del interés particular, cuyas herramientas la proporciona la LOOTUGS.



Unión Europea



Trabajar para que el desarrollo territorial también dé la oportunidad de un desarrollo económico y sea un dinamizador de integración social y económica de toda la población que reside en el Distrito Metropolitano de Quito.

JORNADA 2 – Componente Urbanístico: suelo urbano y los tratamientos urbanísticos, aprovechamientos, normativas y estándares

Se trataron temas relacionados con el tema rural, con las condiciones ambientales específicas en el DMQ. Se recomienda que es importante tomar en cuenta que aquellas normas generales o que no estén escrito en la Ley superior, no significa que estas no puedan ser desarrolladas. En la normativa local puede desarrollarse, con respeto de la prevalencia de lo general a lo particular, y considerando las condiciones de protección ambiental y la soberanía alimentaria.

Siempre hay que reconocer lo urbano en lo rural, hay núcleos que se han desarrollado como cabeceras parroquiales, o centros poblados concentrados, por lo que es necesario realizar el proceso de delimitación de estos polígonos urbanos en la ruralidad y darles un uso restringido para limitar su expansión y proteger las áreas productivas y las ambientales de protección. En la norma se importante se definan los usos restringidos, permitido y prohibidos para el suelo rural. El uso de la norma urbanística se debe aplicar de igual manera para el suelo rural.

Momento 1 – Componente urbanístico: suelo urbano y los tratamientos urbanísticos, aprovechamientos, normativas y estándares.

- **PREGUNTAS ORIENTADORAS:**
- ¿Cómo orientar la norma para el suelo rural con características urbanas y de producción?
- ¿Cómo orientar la incorporación de características agroproductivas sostenible en suelo urbano?
- ¿Cómo el modelo policéntrico incorpora la herramienta de edificabilidad? ¿Es necesaria la doble edificabilidad y dónde debe aplicarse?

Presentación 1: Implementación de UPZ y tratamiento en suelo urbano

Expositor: JORGE RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Consultor Senior de ONU-Habitat

Expone sus reflexiones sobre las consideraciones respecto de lo que es un polígono de intervención territorial – PIT en el marco de la norma ecuatoriana y las asemeja al concepto y desarrollo de las unidades de planificación zonal – UPZ que se emplea en Bogotá.

De su exposición el PIT es una evolución de los instrumentos de planificación intermedia del POT colombiano. Los latinoamericanos planificamos en cascada, desde el nivel general hacia el específico. La Ley 388 de Colombia corresponde a la LOOTUGS ecuatoriana, sin embargo, del tiempo de

promulgación de la ley colombiana, considera que en Colombia aún tienen camino que recorrer para equipararse al alcance que la LOOTUGS posee.

Esta Ley 388 prevé las Unidades de Planificación Zonal (UPZ), y son de uso exclusivamente urbano y de la ciudad de Bogotá, y adoptadas a nivel municipal en forma posterior. Para el suelo rural existen las unidades de planificación rural – UPR y son previstas a nivel nacional. Hay otras denominaciones y experiencias en otras ciudades.

¿Qué se entiende por PIT? está claramente definido en la LOOTUGS. Pero puede definirse como aquellos polígonos definidos en áreas urbanas o rurales, definidas por los PUGS, a partir de la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socio económico e histórico cultural, observando la capacidad de soporte del territorio, o de grandes obras de infraestructura con alto impacto sobre el territorio, y que sobre las cuales se deben aplicar los tratamientos correspondientes.

- **Diferencias y semejanzas del PIT y de las UPZ**
 - a. **Polígonos de intervención territorial:**
 - Lo prevé la LOOTUGS
 - En tal sentido deberá ser implementado de manera uniforme por cantones
 - Su caracterización es general
 - Es un instrumento de planificación intermedia con visión sobre gestión y financiación
 - Desde su concepción prevé edificabilidades básicas, máximas generales y máximas específicas
 - Es urbano y rural
 - b. **Unidad de planificación zonal:**
 - No se previó expresamente en la Ley (388)
 - Es de creación exclusiva de Bogotá
 - Otros municipios tienen y dan características propias a este instrumento
 - Es un instrumento de planificación intermedia con visión sobre gestión pero que no la concreta
 - Prevé edificabilidades únicas
 - Solo es urbano (en ruralidad hay UPR)

Los bogotanos no pusieron atención en la gestión urbana, en la vitalidad urbana, en la rehabilitación urbana y les faltó eso en su aplicación a la normativa. Bogotá tiene 77% de suelo rural y a la fecha las UPR expedidas no cubren el 2% de ese territorio, por lo que hace falta la normativa intermedia. En Ecuador, conforme a la ley vigente, previó la edificabilidad básica y máxima. Eso es una revolución y cambios sustanciales en el desarrollo de las ciudades. La LOOTUGS sienta un precedente y avance a nivel latinoamericano, en lo que respecta a la definición de edificabilidad básica y otra máxima. Son

de las pocas leyes que al señalar eso, crean un nuevo paradigma del ordenamiento territorial desde el ejercicio de una función pública para apuntar hacia la función social y ecológica de la propiedad.

En Ecuador falta la definición de tratamiento urbanístico, así como hay en Colombia. Se recomienda que la asignación de los tratamientos urbanísticos como procesos o hechos transitorios en un PIT, y esta transitoriedad está determinada hasta que la acción pública llegue, pues en ese momento o cuando esta concluya, se deberá revisar su siguiente condición de tratamiento. **El tratamiento urbanístico es una de las primeras acciones públicas que hace el estado.**

Los PIT deben buscar generar proyectos que se gestionen y financien, que los territorios tengan equilibrio, y concretar la norma, y observen lo que ha sucedido en Colombia. En Bogotá, no se dio énfasis en la gestión y financiación; se expidió norma, pero no se entendió que la norma tiene un objetivo sobre el territorio, que es consolidar mejores territorios, transformarlo, generar vitalidad urbana, revitalizarlo o evitar los deterioros del estado de lo privado y del estado de lo público en los diferentes entornos para generar mejores condiciones tanto urbanos y rurales.

La UPZ, tiene como propósito definir y precisar el planeamiento del suelo urbano, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto regional, involucrando a los actores sociales en la definición de aspectos de ordenamiento y control normativo a escala zonal. La participación ciudadana es clave para promover modificaciones en la UPZ.

Se promueven las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) como unidades de análisis, planeamiento y gestión para comprender el tejido social y urbano, con el propósito de plantear su estructura, orientar sus dinámicas y sus relaciones para mejorar las condiciones de vida de la población. Las UPZ deben determinar como mínimo, los siguientes aspectos:

1. Los lineamientos de estructura urbana básica de cada unidad, que permitan articular la norma urbanística con el planeamiento zonal.
2. La regulación de la intensidad y mezcla de usos.
3. Las condiciones de edificabilidad.
4. Lineamientos sobre el manejo de ruido acorde con la política ambiental
5. La delimitación y señalamiento de las unidades de planeamiento zonal se incorporaron en el POT

Las UPZ del POT de Bogotá se reglamentan con base en los resultados de los análisis de las siguientes variables:

1. Proyecciones de crecimiento de la población en la respectiva zona.
2. Estratificación socioeconómica, condiciones de los habitantes de ese territorio.
3. Tendencias del mercado.
4. Requerimientos de infraestructura vial y de servicios públicos adicional, de acuerdo con la población adicional prevista.

5. Requerimientos de espacio público y equipamientos colectivos adicionales, de acuerdo con la población adicional prevista.

6.- Los cálculos resultantes de la distribución equitativa de las cargas y beneficios, para determinar si puede cobrarse plusvalía.

La Ley 388 no prevé índices básicos e índices adicionales. La reglamentación, al año (D 879 de 1998), señala que los POT deberán prever índices de edificabilidad básico, pero no avanzó mucho más. Por ende, los POT (PUGS) de primera generación (Bogotá) solo se quedan con índices únicos, con una tradición de otorgar todo el potencial normativo: regalar la norma.

Nunca entendió la norma como una acción urbanística que permite escenarios de reparto de cargas y beneficios y generador de plusvalor del que la comunidad debe participar. Impide escenarios – mecanismos de gestión – financiación eficiente (índices básicos y adicionales).

De igual manera, en el caso de los tratamientos urbanísticos se definen como las determinaciones del POT, que, atendiendo las características físicas de cada zona considerada, establecen en función de estas, las normas urbanísticas que definen un manejo diferenciado del territorio para los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana. Se cuenta con 5 tratamientos urbanísticos: desarrollo, renovación urbana, consolidación, conservación y mejoramiento integral.

Los tratamientos urbanísticos en Colombia presentan las siguientes condiciones:

- Tienen una definición: un énfasis público a ámbitos con especiales características.
- En lo urbano son cinco los tratamientos
- No se asignan a subclasificaciones del urbano (consolidado y no) en tanto en Colombia ello no existe
- La consolidación ecuatoriana en Colombia es mejoramiento
- El sostenimiento ecuatoriano en Colombia es consolidación
- En el rural las diferencias son claras, pero también hay aproximaciones
- Los tratamientos en su mayoría son transitivos y uno o unos finalísticos o ideales, pero no se perciben ni se entienden así al momento de formular la norma
- En Colombia son una acción y no un instrumento, ya que es una de las acciones urbanísticas más importantes que hace el estado sobre el territorio
- En el Ecuador debe reflexionarse profundamente sobre incorporar modalidades (no se recomienda porque al ser tan técnicos puede perderse el objetivo de lo que es el tratamiento, ya que no se asigna instrumentos de gestión y de financiamiento por tratamiento.)
- En Colombia ni en Ecuador se asignan recursos e instrumentos diferenciados, aunque ambas legislaciones dan pistas para hacerlos
- Los PUGS son una oportunidad para su correcta formulación y según lo permita el PUGS, el PIT también es una oportunidad para su planificación.

Espacio de preguntas/reflexiones

- **MAURICIO MARÍN:** Se reflexiona sobre la factibilidad de que puedan existir más tratamientos además de los establecidos, poniendo como ejemplo el caso del centro histórico, como un núcleo de conservación en donde no se puede topar nada, así como la existencia de otros núcleos de la ciudad que tienen características valiosas, que podrán conservarse, pero bajo otras condiciones de normatividad, y en forma distinta al polígono del centro histórico de Quito.

Recomendaciones

Respecto del Centro Histórico de Quito, éste ha sido gestionado integralmente, dando elementos referenciales para las zonas patrimoniales de otros países. El tratamiento de conservación es muy parecido en todo el mundo, con el uso y requerimiento de altas restricciones urbanísticas de desarrollo, y que muchas veces están relacionadas con el estado de conservación.

Para el caso específico del CHQ, se recomienda que en base a lo que la LOOTUGS establece y ya que se cuenta con instrumentos de gestión y de financiamiento, se pueda realizar ejercicios de escritorio y de detalle urbanístico para este núcleo urbano. Estos resultados podrán establecer el potencial del valor de edificabilidad de esta zona, y cómo esos derechos de desarrollo pueden ser trasladados a otras zonas y los valores económicos resultantes pueden ser usados para mejorar este tipo de bienes o zonas de interés cultural.

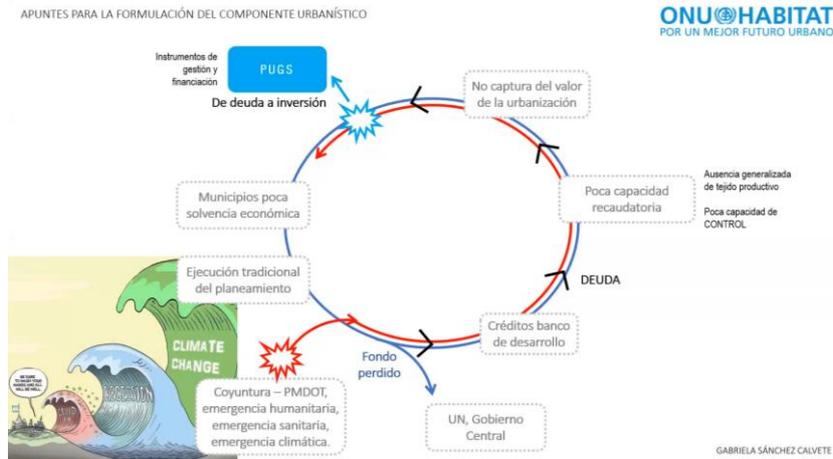
Por tanto, es importante la aplicación de la norma, puesto que su uso puede dar vitalidad a ciertos sectores, sean centros históricos o centralidades en general. Se debe generar la mixticidad de usos y utilizar mecanismos de gestión para garantizar la vitalidad urbana.

Presentación 2: Implementación de PIT y tratamientos en suelo urbano

- **Expositor: GABRIELA SÁNCHEZ CALVETE – Consultora urbana**

El proceso de planteamiento del trabajo realizado en Cuenca tuvo la coyuntura de que la LOOTUGS fue aprobado durante la ejecución de un proyecto en dicha ciudad. Así que el ejercicio fue desarrollado sin orientaciones normativas complementarias, y bajo la interpretación de lo que la LOOTUGS tiene definido y en un sector muy pequeño de la ciudad.

Aun cuando estamos en la era de las ciudades, los municipios tienen muy poca solvencia económica.



En el planeamiento, tradicionalmente no se ha capturado ningún tipo de valor. En las condiciones que se encuentran actualmente los municipios del país, que reciben migración venezolana, que están expuestos a los impactos del cambio climático; y a la emergencia sanitaria derivada de la crisis COVID19, derivan a que los municipios requieran mayor financiamiento, sin embargo, las principales fuentes de financiamiento son limitadas y se concentran en los recursos provenientes del gobierno central o de la banca de desarrollo internacional.

Los recursos que provienen de la banca de desarrollo se convierten en deuda que debe ser recuperada por la banca. Si bien esta liquidez crediticia permite tener recursos para ejecutar el planeamiento, es necesario prever un plan de recaudación para el repago de la deuda, y adicionalmente es necesario reforzar los controles urbanos del sistema de planeamiento. En este momento, es el PUGS el que ofrece la oportunidad para poder transitar de una fase de endeudamiento a una fase de inversión, que pueda tener un superávit financiero para poder desarrollar y financiar ciertos aspectos del planeamiento que no tiene devolución. Para ello la LOOTUGS nos ofrece los instrumentos de gestión y de financiamiento, como la concesión onerosa de derechos.

La LOOTUGS busca una forma distinta de planificación urbana (VIDA, ESPACIO Y EDIFICACIONES en este orden y no el opuesto), para generar ciudad.

La hoja de ruta, los errores y aciertos de Cuenca.

1. DIAGNÓSTICO: ideal es tomar los diagnósticos que ya están hechos.
2. IDENTIFICAR LA EXISTENCIA DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS: En el caso del DMQ se pueden identificar los procesos del concurso del Corredor Metropolitano, Metro, y otras oportunidades de discusión global como la Ciudad de los 15 minutos (PARÍS).
3. MODELO DESEADO - VOCACIÓN: Unir lo que se tiene a lo que se quiere
4. ANALIZAR LA CAPACIDAD DE CARGA DEL TERRITORIO: Además de la característica homogénea existente, toca considerar las transformaciones esperadas en los PIT. Se parte de

los sistemas públicos de soporte. Los intereses del PUGS tienen que superponer los intereses de cada gestión municipal, debe durar 12 años y no cambiar con cada nuevo alcalde.

5. ESTÁNDARES ONU-Habitat: ¿Está agotada la edificabilidad? ¿Tiene suficiente espacio público, equipamientos, etc.? Otro problema es que el planeamiento se hace en 2D. Se debería empezar a pensar en 3D. ONU-Habitat cuenta con estándares de espacio público, de calles, de uso mixto y regímenes de tendencia de suelo que puede ser una base para comenzar y luego considerando las especificaciones que determina el COOTAD, superficie mínima de áreas verdes y espacios abiertos. ONU-Habitat establece que el 30% de la superficie de suelo debería ser destinada a calle, que la densidad poblacional sea de hasta 150 hab/ha como una densidad baja y también que el 40% del suelo sea para uso económico que debería promover una variedad de la tenencia y costos de la vivienda en la misma área para asegurar diversidad social y evitar bloques con un solo uso.
6. CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS: con la normativa actual ¿cuál es lo máximo permitido? Qué era lo tendencial? Evaluar cuál es la opción óptima?. Partiendo de la norma vigente (COS y CUS) en la delimitación de los PITs esta información puede perderse.
7. TRATAMIENTOS URBANÍSTICOS: Considerando la situación existente A y la situación óptima B y deseable, ¿Qué tratamientos son necesarios para ir de A para B? Debe orientar al planificador el desarrollo de un planeamiento complementario.
8. DELIMITACIÓN DE POLÍGONOS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL: Establecerá un límite intermedio entre PIT y Unidades de intervención urbanísticas. Como recomendación para la definición de los PIT básicamente éstos deben incluir el componente estructurante, por ejemplo, lo que sucede en el Corredor Metropolitano y que se observa en las gráficas que los tratamientos exclusivamente se aplican a predios, y dejan de lado a los sistemas públicos de soporte no es factible que se produzca. Esto debido a que son parte de la transformación del territorio.

Los PIT no deben ser delimitados por eje de calle, porque se va a producir una diferencia no solo temporal, sino de características entre fachadas, el espacio público debe ser el centro, puesto que las dos fachadas de una vía deben tener el mismo tratamiento. A la hora de delimitar es recomendable hacerlo sobre una fila de predios que sobre el eje de la vía. En el peor de los casos, que sea la calle completa y no al eje, pues así no será difícil gestionar y financiar ese polígono de intervención.

Es importante que las transformaciones que se prevé realizar en un área, estas se encuentren todas en el polígono de intervención territorial, por ejemplo, en el caso de reasentamiento, idealmente debería reasentarse en el mismo PIT, de esa manera se asegura el reparto equitativo de cargas y beneficios.

9. FLEXIBILIDAD EN LA EDIFICABILIDAD: hay niveles de planeamientos en donde se puede establecer esta flexibilidad.

A partir de los estándares y la definición de la edificabilidad, se construyeron escenarios justificativos de cumplimiento: no todas las áreas de la ciudad pueden estar sometidas a edificabilidad básica, no todas las áreas de la ciudad deben estar sometidas a un aprovechamiento financiero. Una herramienta que se puede usar, pero no es obligatorio su uso.

En cuanto a los usos, es obligatorio establecer su uso principal, establecer los prohibidos y dejar los usos complementarios abiertos, pues la planificación es dinámica. Considerar los usos para 12 años, usos que hoy no son compatibles lo pueden ser en el futuro.

¿Por qué usar la edificabilidad en lugar del COS o del CUS? Pues, porque el PUGS debe ser un instrumento que permita al municipio obtener beneficios, pero también al desarrollador obtener las ganancias que corresponda. A la vez que se protege al habitante desarrollar su vida con estándares adecuados. Se debería correr escenarios de planificación del territorio cruzando las condiciones de edificabilidad con los estándares, y cumpliendo con estos mínimos de habitabilidad y de calidad de espacio, se podrá verificar la mejor conveniencia para esa pieza. Esto facilitará el desarrollo de los predios o amanzanamientos de mejor manera, que dejar un retiro frontal, o lateral, que puede llegar a obstaculizar. En las unidades en las que se desarrolle un plan parcial, es importante dejar el detalle para su cumplimiento.

¿Cómo se determinaron los parámetros de la ficha? Se inicia con datos existentes del PIT con los cuales se establecieron varios escenarios de desarrollo y parámetros de edificabilidad establecida a priori. En base a una serie de interacciones y capacidad de carga ya prevista, de provisión de espacio público, áreas verdes, viario y de equipamiento se llega al escenario óptimo del cual se extrae los parámetros para la ficha.

¿Cómo introducir los proyectos estratégicos en el PUGS? Se debe tener en cuenta el proyecto a la hora de establecer el tratamiento. Posterior a esto se puede desarrollar en forma de planes parciales u otro plan complementario. Coherente con el marco legal, establecer tratamientos que no limiten el desarrollo de los proyectos.

Con respecto al Metro de Quito como proyecto estratégico, el foco de atención en torno a las paradas como puntos estratégicos de la ciudad donde se prevé que haya el incremento de interés tanto del desarrollador como de los habitantes donde probablemente haya un incremento del valor del suelo, el MDMQ puede preveer una serie de áreas con futuro desarrollo en base a planes parciales en estas paradas consideradas como puntos estratégicos para captura del valor del suelo que se produce con el proyecto del metro.

Espacio de preguntas

- **MARIA JOSÉ ESCUDERO:** ¿Es adecuado tener más de un tratamiento en el mismo PIT?

R - GS para MJE – El tratamiento debe ser una ayuda a los planificadores para definir una serie de estándares en una zona de la ciudad. Se realizó un análisis de las condiciones de cada PIT para definir los tratamientos. En el caso de Cuenca, se decidió no integrar la definición de varios tratamientos en un PIT, debido a que la ley no lo define; y también porque los tratamientos te permiten realizar variedad de acciones, y no se veía necesario integrar tratamientos adicionales o nuevos tratamientos, puesto que el tratamiento asignado para cada PIT permitía ejecutar esas acciones de transformación.

R - JR: Como complemento, se menciona que el tratamiento en sí mismo, es un elemento que nos permite adecuarlo a la realidad que requiere diagnosticar y a la necesidad que se debe solventar. Por ejemplo, en el caso de patrimonio de CHQ podría haber un polígono que requiere tener renovación y conservación, y para gestionarlo se requerirá recursos.

Se debe empezar a entender que las herramientas son para usarlas, sin desnaturalizarlas. Potencialmente puede existir polígonos que al incorporar varios tratamientos se pueden relacionar con diferentes acciones e incorporar acciones que permitan contar con un flujo de recursos que pueda ayudar al estado a su desarrollo y repartir los beneficios a zonas del mismo polígono que requiere su mejoramiento.

Estos instrumentos (tratamientos) deben ser amplios y flexibles, no deben desnaturalizar, a la realidad del territorio, pueden ser polígonos con mono tratamiento o polígonos con varios tratamientos o agregar varios polígonos a un solo tratamiento ya que existe la posibilidad de que esto pueda darse.

- **CAMILA CAVALHEIRO:** En Sao Paulo, la edificabilidad básica igual a 1⁴ es un logro social que da el mismo derecho constructivo a todos los propietarios. Permitir edificabilidades básicas distintas en cada PIT controla el desarrollo urbano, pero también puede aumentar inequidades. ¿Cómo evitar eso o garantizar que va a haber una contrapartida desde los propietarios? ¿Es el caso de aplicar algún instrumento similar a la contribución por mejoras donde la edificabilidad básica sea más grande?

⁴ <https://www.soniarabello.com.br/plano-diretor-de-sao-paulo-cidade-mais-equitativa/>

“Coeficiente de aproveitamento básico 1 (um) significa dizer que todos os donos de terrenos, em toda a Cidade, passam a ter direitos construtivos básicos iguais. Ou seja, todos têm o direito igualitário de construir uma vez o tamanho do lote, sem ter que pagar pelo exercício desta edificabilidade à sociedade paulistana. É a garantia de usar sua propriedade urbana de uma forma que lhe seja minimamente útil. (...) o **“potencial construtivo adicional” é um bem público pertencente a toda a sociedade paulistana.**

Assim o diz o art.116 do PD/SP:

“Art. 116. O potencial construtivo adicional é **bem jurídico dominical***, de titularidade da Prefeitura, com funções urbanísticas e socioambientais. (...) O potencial construtivo adicional é a previsão legal de poder construir, em um terreno, além do coeficiente de aproveitamento básico 1. (...) Para instrumentalizar esta regra igualitária de aproveitamento do potencial construtivo que a maior cidade do Brasil acaba de consolidar, o Plano Diretor de São Paulo nada mais faz do que usar o instrumento da **Outorga Onerosa do Direito de Construir** previsto desde 2001 na lei federal do Estatuto da Cidade, no art.28. (...) “art.2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;”

R- JR para CC – En el ideario técnico como social, lo de Sao Paulo puede verse como un retroceso social pero esa posibilidad en otros escenarios con un trabajo técnico puede ser innovador. Colombia nació con un régimen de índice de edificabilidad diferenciado, porque no necesariamente, en todas las zonas de las ciudades se debe dar un índice básico o iguales, pues no necesariamente se requiere contar con la misma edificabilidad en toda la ciudad, podemos distribuir entre cargas y beneficios de acuerdo con la distribución de edificabilidad, por ejemplo, a través de la captura de plusvalor y no necesariamente básico y adicional sino con un coeficiente único.

En Colombia que no se tenía nada, se está orientando a generar escenarios diferenciados en determinadas zonas de las ciudades, y que se base a partir de ingresos, por mercado inmobiliario que pueda atraerse a la zona, por condiciones de deterioro físico, puede llegar a ser un buen planteamiento.

R - GS para CC – Respecto del caso de Sao Paulo, sin conocerlo a profundidad, le parece todo lo contrario al propósito de conseguir la equidad e inclusión a través de la edificabilidad básica asignada en esta ciudad, cada ciudad es un caso que se ajusta a sus realidades. Para conseguir la equidad social no hay que tratar a todos por igual, sino tratarlo como lo necesita para que llegue a un nivel mínimo adecuado. Como ejemplo, tiene sentido establecer un índice básico y máximo en una zona con presión inmobiliaria alta porque la municipalidad podrá recuperar, pero no es lo mismo establecer estas características en un sector que carece interés o es de alta vulnerabilidad al riesgo pues ningún desarrollador va a considerarlo proclive a realizar intervenciones o pagar la edificabilidad adicional. No iría por establecer un índice básico para toda la ciudad.

- **KARINA SUÁREZ** – Profundizar la experiencia de la delimitación de los PIT sabiendo que hay una conjugación de suelo urbano y rural, y que son complementarios. Hay la duda, ¿cómo se hizo la delimitación de los PITS en casos que puedan estar en los dos tipos de suelos?
- **MAURICIO MARÍN** - Quito tiene históricamente un manejo de su normativa a través de un zoning que llega a ser detallado de lote a lote, incluso en un mismo lote, puede haber 3 edificabilidades distintas. Esto es muy complejo, pues esto, se dificultará para obtener licencias ratificándose que trabajar el modelo de lote a lote, genera procesos largos en implementación.

Hay que evolucionar y manejar estos índices de edificabilidad, y hacer entender que el quitarle un piso a una persona o un propietario, no están siendo vulnerados sus derechos. En Quito debemos salir del zoning, del lote al lote. Cómo manejaron la evolución del zoning en sus ciudades y salir de la normativa del lote a lote.

R - JR – Al hacer un PUGS, y estructurar los PITs, es necesaria integrar *la visión multidisciplinar y multiescalar*. Nunca se podrá contentar al 100% de la gente ni estar blindados a las demandas, pero la legislación ecuatoriana, tiene hitos al final de esta, que permite generar tranquilidad. Cuando la gente

siente que le quitan un piso, se cuenta con las situaciones jurídicas consolidadas, la confianza legítima hacia las actuaciones del estado, y las meras expectativas. Si tengo un lote que puedo desarrollar 6 pisos y no lo hice, y luego la norma urbanística le restringió a 2 pisos y el resto debe pagar para desarrollar los 6 pisos y busca demandar porque sus derechos fueron afectados. Para demandar debe estar afectado en su patrimonio, y si nunca lo internalizó su patrimonio no se vio afectado, por tanto, no ejerció su derecho. Si la licencia está en trámite debo resolverlo con la norma anterior y dar la respuesta que corresponda.

En la elaboración del PUGS y de la norma correspondiente, el abogado no es solo un escribiente, debe saber de los temas urbanos y tener una amplia comprensión de los temas que se están tratando. En el tema de participación democrática, es importante acercarse a la comunidad, a los gremios, organismos especializados, para hacerles comprender que hablar de edificabilidad adicional no se relaciona con la corrupción.

Como no llegar al predio al predio, el PUGS es una norma general, pero al hacer la norma de detalle, no se debe hablar del predio, de tal manzana, se pueda hablar de forma general, y se ***pueda establecer situaciones generales de predios para establecer "tipologías urbanísticas" y aplicar directrices y normativas urbanísticas para estos tipos. Es necesario pensar en escala zonal para la definición de la norma de detalle.*** Cuando hay que trabajar un predio o costado de manzana se identifica con la tipología establecida, con lo que se podrá aplicar esas condiciones, y si no está se busca la tipología urbanística correspondiente. En la definición de la norma siempre se piensa como debe realizarse la gestión de suelo y la financiación en forma eficiente y efectiva.

En la gestión de suelo, se debe considerar que existen condiciones o casos de cómo se debe desarrollar, como la existencia de derechos y acciones, el englobe de predios sin englobar en el derecho civil o matrícula inmobiliaria, o catastrales, lo cual puede generar problemas de gestión. Es necesario pensar en tipologías para las zonas y no en el predio de la esquina.

R - GS – El problema de tener o definir un PIT que tenga características o esté localizado mitad de su superficie en el área urbana y el resto en el área rural, radica en que su administración y su gestión siempre será distinta. Por ello, es necesario que esté clara la clasificación del suelo, la identificación de las zonas homogéneas, con ello se podrá definir e identificar los PIT y su correspondiente tratamiento y por ende su gestión de desarrollo.

Momento 2 - Retos proceso de la definición de PITS y casos de estudio edificabilidad básica, general máxima y específica máxima

- MAURICIO MARÍN – Caso de estudio: PLAN BICENTENARIO Y LA CAROLINA

De este caso de estudio se derivan las siguientes preguntas:



Unión Europea

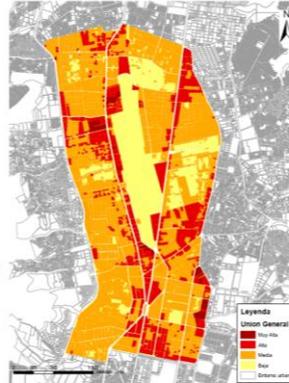


CIUDADES INCLUYENTES
COMUNIDADES SOLIDARIAS

SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO

Identificación de áreas prioritarias para la rezonificación urbanística según las siguientes variables:

- Aptitud físico-ambiental del suelo;
- Mayor edad de los barrios y construcciones;
- Normativa obsoleta y peligro de degradación urbana;
- Mayor grado de desaprovechamiento de la normativa urbanística;
- Presencia de reservas de suelo;
- Menor fragmentación de lotes.



¿ES NECESARIO QUE EXISTA SIEMPRE EDIFICABILIDAD BÁSICA Y MÁXIMA?

¿SE PUEDE VARIAR LA EDIFICABILIDAD BÁSICA EN FUNCIÓN DE TRATAMIENTO, CENTRALIDAD O EDIFICABILIDAD MÁXIMA?

ES NECESARIO CREAR UNA EDIFICABILIDAD GENERAL BÁSICA = 2 PISOS y 50% DE COS PB (Independientemente de la forma de ocupación)

¿CÓMO ASUMIR EL RETO DE LA DENSIFICACIÓN Y LA ALTURA EN QUITO? PARA SECTORES DE CIUDADANÍA LA PALABRA ALTURA GENERA «IMPACTO»



- JOSÉ IGNACIO LOZA - PRESENTACIÓN Administración Eugenio Espejo – Caso La Floresta, Jipijapa

PARA REFLEXIONAR:

¿Cómo conservar las zonas patrimoniales y al mismo tiempo permitir desarrollos en algunas avenidas del polígono? ¿Es suficiente dar dos tratamientos, uno de conservación y uno de renovación, para conseguir este fin?

¿Es la venta de la edificabilidad la herramienta más apropiada para preservar el patrimonio arquitectónico y urbanístico de La Floresta?

¿Cómo los tratamientos permitirían que se fortalezcan los procesos culturales sin generar gentrificación y exclusión?



PARA REFLEXIONAR

¿Vale la pena desarrollar el PIT Jipijapa que se encuentra consolidado y que presenta un adecuado funcionamiento urbanístico para crecer en altura?

¿Es necesario fijar la edificabilidad máxima (en 24 y 32 pisos) en el PIT La Carolina? Considerando que existen pocos predios disponibles que podrían beneficiarse de esta normativa

Si se decide desarrollar el PIT Jipijapa, ¿cuál es la herramienta más apropiada para evitar las prácticas especulativas?

¿Por qué implementar una doble edificabilidad en el PIT Jipijapa?



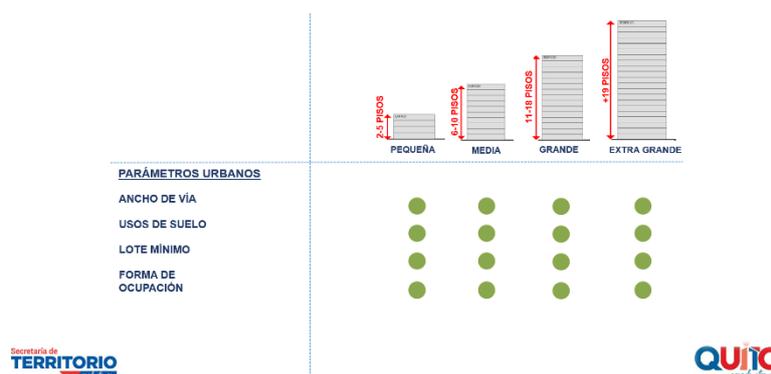
GRACIAS

- **NINIKE CELI - PRESENTACIÓN** Ecoeficiencia como estándar urbanístico de la normativa de edificabilidad básica y máxima.

Como antecedentes para desarrollar una normativa relacionada con la ecoeficiencia⁵ se toma en cuenta la expansión de la mancha urbana en los últimos 50 años. La topografía y geografía particular de Quito llevó a una ocupación y urbanización específica, lo que lleva a generar contaminación ambiental e impermeabilización del suelo, y consecuentemente, sobrecarga en los servicios básicos.

La propuesta de normativa de ecoeficiencia aplicada al entorno de las estaciones del BRT y del metro de Quito, donde se va a vender “suelo creado” a cambio del cumplimiento de ciertos parámetros urbanísticos, parámetros de ecoeficiencia (ejes: consumo de agua, consumo de energía y aportes paisajísticos ambientales tecnológicos) y un valor a ser pagado bajo el instrumento de concesión onerosa.

PARAMETROS URBANÍSTICOS



⁵ – Comentario relacionado a la Ecoeficiencia del participante Christian Tello: “Se podría citar los proyectos de vivienda pública sustentable como una respuesta óptima para las problemáticas de mitigación y adaptación al cambio climático en las periferias. Dentro de los estudios de caso más representativos se cita en México, el proyecto Hipoteca Verde, EcoCasa y NAMA. Por otro lado, Colombia emprendió en el pueblo de Soacha, área periférica a Bogotá y el en Brasil se construyó el proyecto Selo Casa Azul, el cual responde al proyecto subsidiado de urbanizaciones ecológicas de interés social. El acceso de fondos verdes se lo puede gestionar con el BID.”

Momento 3 – Recomendaciones metodológicas y conclusiones de la jornada.

PREGUNTAS

- **CLAUDIA CAVALHEIRO** – Sobre tratamientos en un mismo PIT: ¿Se puede mantener una flexibilidad de tratamientos que lleven al modelo de ciudad que buscamos? Por ejemplo, porcentajes máximos de cada tratamiento en un PIT.
- **PABLO MACANCHI** – ¿En Cuenca o Bogotá también se cobra la Concesión Onerosa de Derechos por cambio de clasificación y usos de suelo? ¿Y en qué momento se cobra y se da la normativa?
- **KARINA SUÁREZ** – Todavía queda suelto el tema patrimonial. ¿Cómo conservar las zonas patrimoniales?
- **GABRIELA SEGOVIA** – Sobre la evaluación de los PIT y creación de situaciones óptimas. ¿Cuáles son los elementos de evaluación? La pregunta se presenta para entender cuáles son estos elementos de evaluación de estos polígonos.

RESPUESTAS

JR – Los PIT, dependiendo del trabajo técnico, va a permitir un tratamiento o diversos tratamientos. Dos elementos adicionales: **la definición de tratamientos no es una decisión urbana, pero si el resultado del diagnóstico de la pieza que estoy trabajando**. Los porcentajes no van a surgir del diagnóstico, pero si en el proceso expost del análisis territorial que se realice, con resultados en m2, porcentaje o cualquier unidad. Además, los estándares de ecoeficiencia, como los PIT establecen normas y que también se podría poner en el PIT.

JR para PM – Si, se cobran en Colombia.

JR para KS – Los instrumentos de financiamiento urbano. Si tuviéramos escenarios óptimos de captura de plusvalor, en Colombia, no daría más de 1 dígito. Los mecanismos de captura de valor de suelo son importantes, pero hay que seguir los caminos clásicos de las alianzas público-privadas e inversión pública. Deberían seguir en la propuesta que tienen en La Mariscal, con la venta hipotética de derechos de edificabilidad en otros lados. Hay el ejemplo de las operaciones interligadas (operaciones urbanas consorciadas) en Brasil. O en ciudades europeas donde se decide por cada manzana o micro-territorio la necesidad de viviendas, por ejemplo, en un 60%, para ocupar ciertas zonas de la ciudad con lo cual también aporta a la seguridad.

R: GC PARA GS – Siempre considerando los estándares mínimos, tenían varias opciones. Entonces, eran fieles al carácter esperado para cada área.

Establecer estándares mínimos y de esta base puede variar. Entonces, para establecer edificabilidades, porcentajes de vivienda de interés social, también incluimos en la ficha normativa



siempre cumpliendo los estándares mínimos podíamos tener diferentes opciones. ¿Cómo se decantaba para elegir una opción sobre otra?, intentando ser fieles a la vocación del área, por ejemplo, si era un área cuya vocación era un centro administrativo, priorizar una solución adecuada que promueva un máximo número de metros cuadrados de oficina y comercio en detrimento de los metros cuadrados de residencia, siempre partiendo de los estándares y cumpliendo con los mínimos establecidos y dando una característica especial al tejido.

CIERRE DE LA JORNADA

Se ha cumplido con la jornada con la presentación e intercambio de reflexiones con los expertos, agradeciendo su participación y esperando contar con todos en las siguientes jornadas. Agradecer y ratificar el apoyo que el proyecto de Ciudades Incluyentes puede proporcionar a la STHV y al MDMQ en el proceso de formulación del PUGS.

Se ha reflexionado con respecto a los casos de estudio para regresar a lo básico a aquellos conceptos que condujeron a la generación de la LOOTUGS y definiciones para la normativa urbanística.

Para el equipo PUGS se plantea visualizar temas no previstos y que definirán jornadas intensas de reformulación y reajuste de la propuesta de subclasificación y de PITs. Hay un recorrido largo, a pesar del trabajo que falta realizar, los análisis que se han desarrollado están en la línea de la legislación urbana nacional.

JORNADA 3: PLANES COMPLEMENTARIOS URBANOS Y RURALES

El beneficio y los desafíos de la migración se sienten fuertemente a nivel local y pueden ser mejorados cuando la planificación urbana refleja las realidades del crecimiento de la población o la llegada de nueva población a la comunidad. Se debe resolver problemas que esta nueva población enfrenta a su llegada, como el acceso a servicios básicos, como salud, la educación, el agua, el saneamiento y la energía, y la provisión de vivienda.

El arribo de migrantes trae consigo desafíos y oportunidades, ya que su presencia, es un potencial para contribuir a la planificación y la configuración del entorno urbano, y que puede darse a través de su participación más activa en los procesos de socialización, de consulta o de intervención.

Durante los días anteriores, se ha tratado temas respecto al suelo rural, protección, a la edificabilidad, y tratamientos urbanísticos en los PITS, en estos siguientes días procederemos a conversar sobre los planes complementarios urbanos y rurales.

Momento 1 - Conceptualización, definición e implementación de planes complementarios (parciales, especiales, maestros, actuaciones urbanas integrales) en el suelo urbano y rural. Experiencias en la identificación y formulación de Operaciones Urbanas Integrales – OUI

Preguntas orientadoras:

- De los planes complementarios y su forma de aplicación, ¿Cuál sería el alcance de un plan que sea viable su aplicación a corto y mediano plazo? ¿Cómo determinar su superficie?
- Las actuaciones urbanas como planes complementarios a escala humana, ¿De qué manera las operaciones urbanas se incorporan en los planes complementarios? ¿Operaciones urbanas o planes parciales para el Corredor Metropolitano?

PRESENTACION SOBRE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO EN COLOMBIA

Expositora: EDILMA MARIÑO –

El gobierno nacional colombiano plantea en su legislación la utilización de instrumentos de nivel intermedio (plan parcial) para la gestión del territorio y en el caso del Gobierno de Bogotá de igual manera definieron el uso de planes maestros, planes zonales, UPZ, planes de implantación, planes de regularización y manejo.

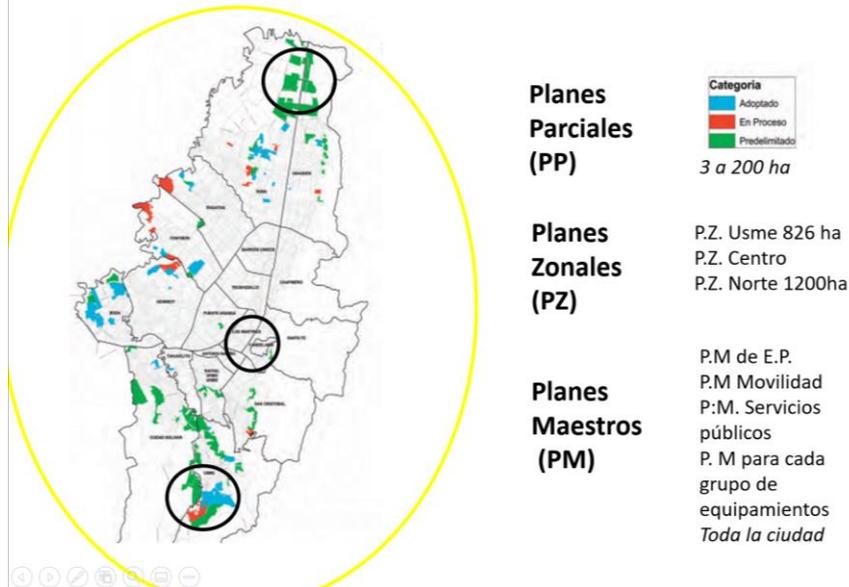
QUE ES?

DONDE APLICA?

<p>PM Plan Maestro</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Organiza cada una de las infraestructuras públicas de la ciudad - Ordena territorialmente cada servicio - Orienta la inversión y los requerimientos de suelo 	<ul style="list-style-type: none"> • Al espacio Público • Al sistema vial • A los equipamientos <p>En toda la ciudad</p>
<p>PZ Plan Zonal</p>	<p>Define y precisa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las condiciones de las infraestructuras y sistemas generales (EP, Equip) garantizando continuidad y articulación con la C existente - La delimitación de P.P. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grandes extensiones de suelo sin desarrollar. • Areas estratégicas de la ciudad
<p>PP Plan Parcial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantiza desarrollos ordenados y equilibrados. • Mejora los estándares urbanísticos. • Garantiza reparto de cargas y beneficios 	<ul style="list-style-type: none"> • Suelos con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y expansión • Suelo con tratamiento de renovación urbana. <p>10 ha</p>



LOS INSTRUMENTOS Y SU LOCALIZACIÓN



A veces dudamos sobre cuál instrumento se debe utilizar para determinadas situaciones. En el caso de la ciudad de Bogotá, es la primera ciudad colombiana que gestiona estos instrumentos a nivel local. Se debe considerar que Bogotá está configurada en 17 sectores y que conforme se determina por legislación, los planes maestros se aplican para toda la ciudad.

En un segundo nivel para la planificación, se encuentran los planes zonales que definen y precisan las condiciones de las infraestructuras y los sistemas generales. Bogotá definió áreas con potencial a organizar o desarrollar para que se apliquen los planes zonales.

Los planes parciales lo que buscan es el desarrollo sostenible, mejorar los estándares de calidad de vida en suelo urbano y en suelo de expansión. Bogotá cuenta con 50 planes parciales, 3

grandes planes zonales (norte, centro y sur) a una escala mayor (800 – 1200 ha), y los planes maestros que aplican a toda la ciudad (servicios).

Estos planes, plantearon que la vida vuelva al centro con el plan zonal del centro. Hay muchos intereses que hacen que después de 12 años que empezó el plan zonal del norte aún no se haya consolidado algún plan parcial. Hay un problema de sobreoferta de suelo desarrollable pero pocos suelos sin restricciones o afectaciones. Hay el suelo para desarrollarse a partir del POT pero necesita planificación y eso a la luz de los inversionistas y desarrolladores no les conviene.

LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO vs ESCASEZ DE SUELO



LECCIONES:

1. La escala de planeamiento intermedio no puede ser la misma para todo el país.
 - a. Se debe tener en cuenta que las dinámicas son diferentes en cada ciudad.
2. La cascada de planeamiento se debe cumplir. En la práctica, Bogotá no cumple la jerarquización y hay instrumentos desarticulados.
3. Se debe acordar siempre el enfoque público (y no privado) del planeamiento.
 - a. El modelo de ciudad del POT se olvida, por ende, no se implementa.
4. Son necesarios estándares mínimos para mejorar la calidad de vida. Es indispensable que desde el instrumento marco se definan estándares
5. Mínimos y diferenciados de acuerdo al tipo de suelo y/o tratamiento
6. El enfoque debe ser mejorar las ciudades para todos y no solo para los que pagan.
 - a. Estamos con un planeamiento numérico basado en cargas y beneficios
7. El planeamiento no es suficiente para lograr la implementación y el éxito de los instrumentos. Es necesaria una entidad pública encargada de la gestión y seguimiento.

Bogotá desde el año 2016 ha generado un programa de acompañamiento de desarrollo de planes parciales.

PRESENTACION OPERACIONES URBANAS INTEGRALES - CALI

Expositor: IGNACIO ALCALDE – Experto senior ONU-Habitat

En su exposición se subraya la importancia de la innovación que es la base de la competitividad y del progreso. Por eso, en el urbanismo debemos ser innovadores, y proponer instrumentos que no están en la ley, pues se debe buscar la dinamización de la planificación urbana.

Las OUI son instrumentos de dinamización estratégica de la urbanización. Son procesos que pueden ser propuestos por el ente público, el ente privado, por las fuerzas del mercado. Se integra conceptos y diseños de un modelo de ciudad con una perspectiva de transformación y que cuente con un modelo económico para su ejecución.

Se expone el ejercicio realizado en la ciudad de Cali, en donde las operaciones urbanas integrales son otra forma de impulsar la transformación urbana a partir de los valores de la Nueva Agenda Urbana definiendo instrumentos ágiles, de acupuntura urbana. El mundo cambia muy rápido y debemos responder con agilidad, como nos pasó con el COVID19.



- ❖ Otra manera de impulsar la transformación urbana
- ❖ ...a partir de los valores de la Nueva Agenda Urbana
- ❖ definiendo instrumentos ágiles de acupuntura en la ciudad



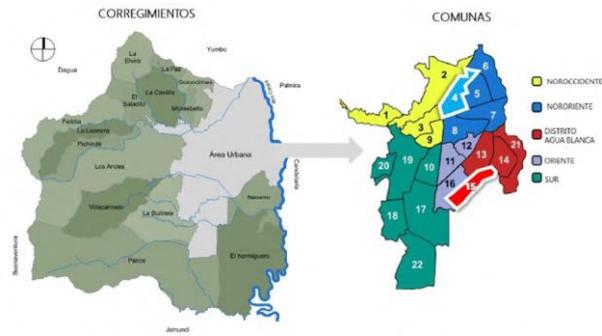
A través de las propuestas de operaciones urbanas integrales, se busca desarrollar el nuevo centro metropolitano de Cali. Para ello se plantea dos corredores.

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

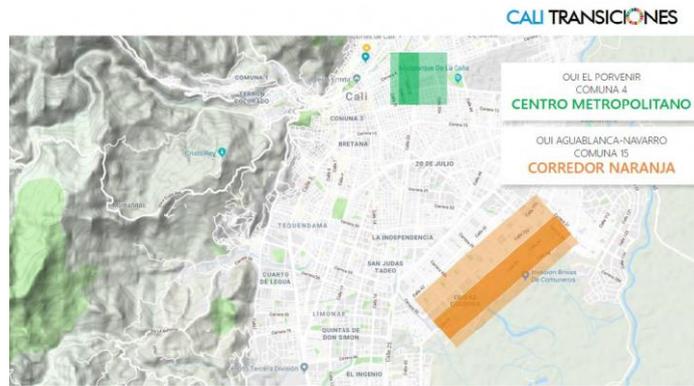
CALI TRANSICIONES

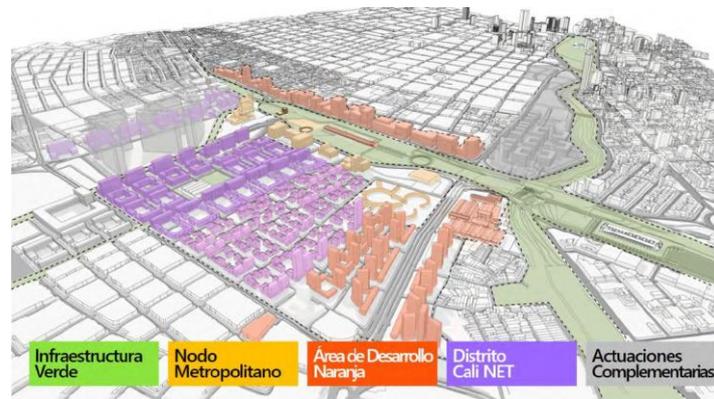
1. UN TERRITORIO VERDE Y AZUL
2. CALI, FRONTERAS INVISIBLES
3. CALI TRANSICIONES
4. OUI **CENTRO METROPOLITANO**
5. OUI **CORREDOR NARANJA**

Superando las fronteras invisibles



Las comunas 4 y 15, dos ámbitos urbanos con vocación de transformación





El nodo metropolitano es plasmado en 3 actividades concretas, y cocida con la infraestructura verde:

1. La construcción de un terminal metropolitano
 - a. Consecuentemente, facilitar el acceso y promocionar la diversificación de usos
 - b. Reestructuración vial
 - c. Reasentamiento poblacional
2. Campus de Equipamientos
3. Parque terciario

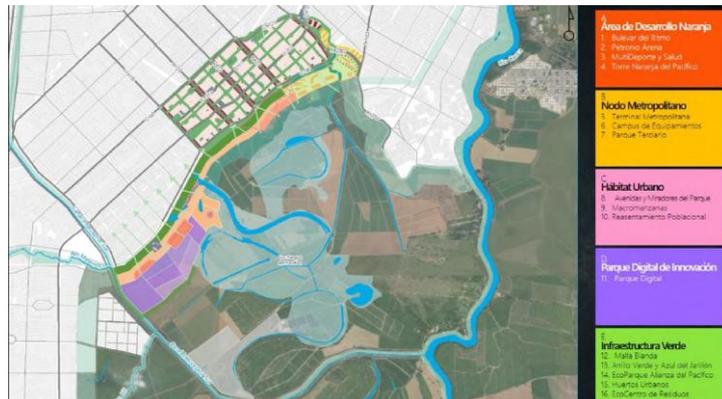




Unión Europea



**CIUDADES
INCLUYENTES**
COMUNIDADES SOLIDARIAS



Uno de estos, es el corredor naranja que se desarrolla en la periferia. Cali, al ser la capital mundial de la salsa puede explotar esta condición que, combinada con actividades deportivas y saludables, la gastronomía, la artesanía, etc., permiten desarrollar y proponer íconos arquitectónicos estratégicos en la ciudad.

Este ejercicio de identificación de proyectos estratégicos dinamizadores y la correspondiente articulación a la visión territorial, permite que la planificación de las urbes pueda generar oportunidades de desarrollo e implementar diversas formas de gestión y financiación, en el largo plazo pero que pueden ser ejecutadas por piezas conforme los intereses y orientaciones del alcalde. Esta propuesta, que concibe diversas piezas de planificación permite ejecutar cada uno de los ejes estratégicos en un determinado tiempo y potencializar sus impactos.

El mensaje principal de este ejercicio determina que se puede hacer urbanismo con instrumentos que no están en ningún contexto legal pero que son factibles y pueden ayudar a llegar a los objetivos.

Momento 2 – Planteamiento de planes parciales en el DMQ: proceso y casos de estudio.

Queremos realizar una presentación de caso de estudio, que pueden articularse con los casos presentados anteriormente como planes parciales, planes complementarios, y OUI. El primer caso es el Corredor Metropolitano de Quito - CMQ, proyecto que nace a partir de un concurso que busca consolidar la visión y el modelo de ciudad. Este concurso debe atarse al PMDOT y al PUGS, en ese sentido queremos exponerles el contexto y como se inicia a surgir ciertas preguntas, para poder ser implementadas en el PUGS.

Caso de estudio: Integración e implementación de los planes parciales propuestos a lo largo del Corredor Metropolitano de Quito (concurso de anteproyectos del CMQ) en la formulación del PUGS: La Y, El Recreo, Quitumbe

- **GABRIELA SEGOVIA - Presentación Corredor Metropolitano de Quito - CMQ**

El CMQ es un proyecto estratégico de renovación urbana ubicado en la meseta central que conecta la carretera Panamericana Sur con la Norte. El proyecto se propone sea ejecutado como: un Plan Parcial Corredor Metropolitano, el cual define una malla de polígonos de intervención territorial (PIT) con diversos tratamientos urbanísticos, y está concebido para tejer longitudinalmente a las centralidades.



El CMQ propone optimizar la urbanización para evitar la expansión de la mancha urbana. Esta propuesta también se encuentra alineada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS. En la gráfica siguiente se detalla los principales elementos de esta propuesta para que el CMQ llegue a concretarse:

1 CORREDOR METROPOLITANO QUITO PROPUESTA



FUENTE: GANADOR DEL CONCURSO CMQ FASE 2



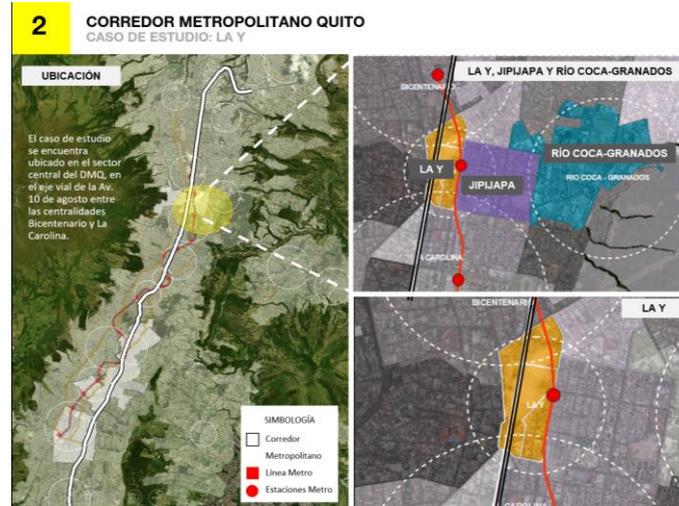
Con esta propuesta y que es necesaria articular con el desarrollo del PUGS, surge la pregunta:

- a. *Cómo debe insertarse el CMQ en las zonas de transformación urbanística, ¿en un plan o varios planes?*

Caso de estudio: La Y

- JOSÉ IGNACIO LOZA – Presentación Caso de estudio La Y

En este estudio de caso, hay la duda si vale la pena consolidar los 3 polígonos como 1 plan parcial o mejor solo el polígono de La Y como un plan parcial. Tiene principalmente usos múltiples, residencial urbano 3 (es decir vivienda integrada con otros usos), no están completamente consolidados y las densidades son medias y bajas. En el polígono de La Y, las densidades son aún más bajas, porque las áreas residenciales son pequeñas, y lo mismo pasa con la edificabilidad.



Se plantea inicialmente un PIT y quedan las siguientes dudas sobre ello:

- ¿Pueden varios PIT integrar un plan parcial?*
- ¿Para resolver un tratamiento de renovación se necesita un plan parcial o basta con generar una unidad de actuación urbanística dentro del PIT?*

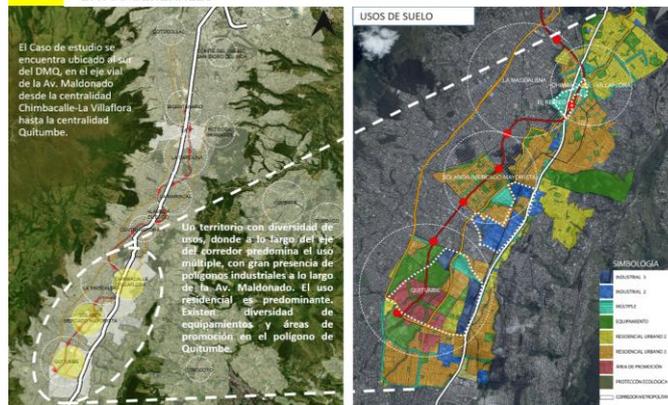
Caso de estudio: El Recreo, Solanda, Quitumbe

El eje de estudio está en el sur del DMQ, desde Chimbacalle hasta Quitumbe, tiene una gran presencia de áreas industriales y residenciales, diversidad de usos que se fortalecen por la presencia del metro. Tiene densidad media alta, valor de suelo relativamente bajo, zonas de alto valor histórico y natural como la línea férrea y las quebradas, alta cobertura de equipamientos. Hay un potencial de integración multifuncional entre los polígonos de intervención (El Recreo, Solanda, Quitumbe).

3 **CORREDOR METROPOLITANO QUITO**
CASO DE ESTUDIO: EL RECREO, SOLANDA, QUITUMBE

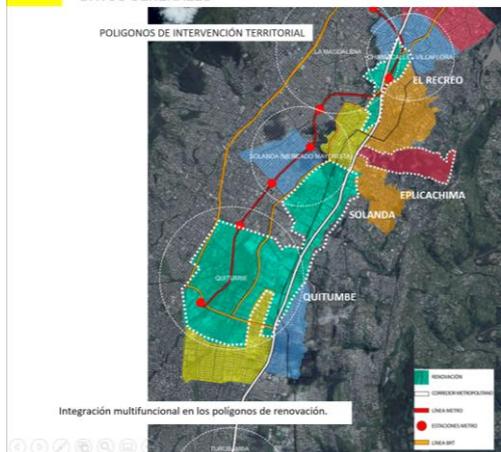


3 **CORREDOR METROPOLITANO QUITO (SUR)**
CASO DE ESTUDIO: EL RECREO, SOLANDA, QUITUMBE
DATOS GENERALES



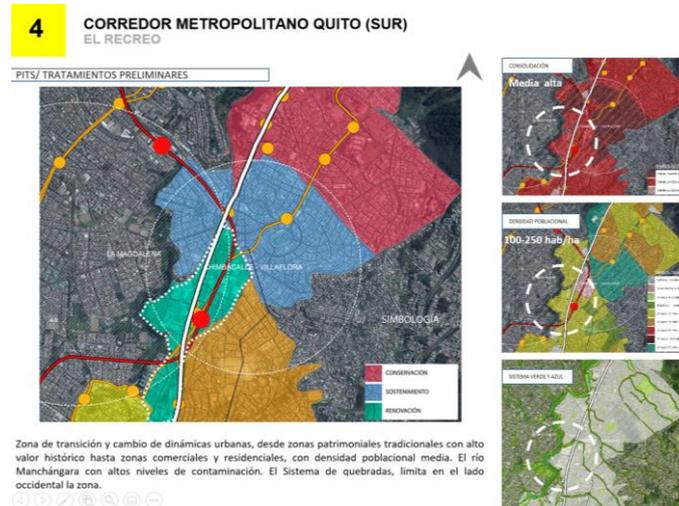
LA ZONA DE ESTUDIO SE TRATA DE UN COMPLEJO URBANO CON SIMILARES CARACTERÍSTICAS Y POTENCIAL DE RENOVACIÓN, ARTICULADAS POR EL EJE DEL METRO Y DEL CMQ EN EL SUR DE QUITO.

3 **CORREDOR METROPOLITANO QUITO (SUR)**
CASO DE ESTUDIO: EL RECREO, SOLANDA, QUITUMBE
DATOS GENERALES



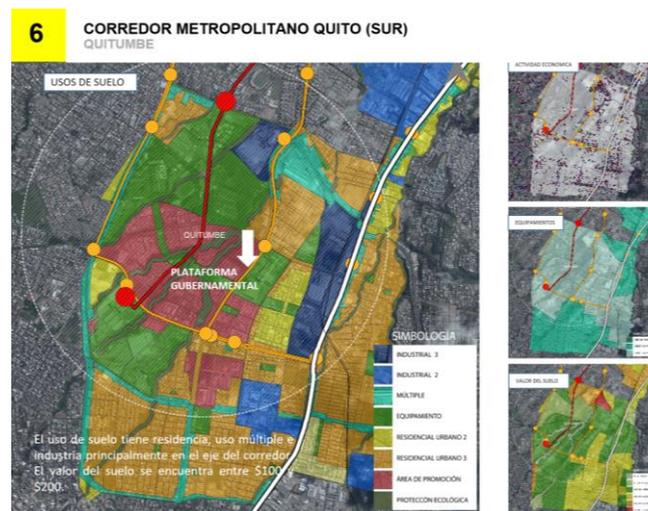
Se caracteriza por ser una zona heterogénea. La Av. Maldonado tiene uso múltiple, existen: comercios, servicios, equipamientos de transporte y salud e incluso industria, junto con áreas

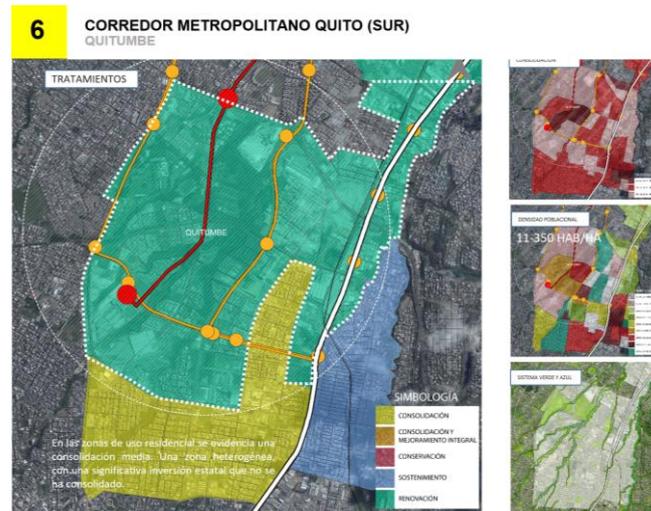
residenciales y sistemas naturales. Los valores del suelo en el borde occidental son los más elevados de la zona en el polígono del centro comercial El Recreo con valores desde \$300 a \$500 por m²), mientras que el borde oriental oscila entre \$50 y \$300 por m².



Surge la siguiente pregunta:

- a. *¿Si los polígonos industriales se mantendrían como tal, en qué condiciones se puede fomentar la mixticidad de uso del entorno y el fortalecimiento de la residencia? Experiencias similares en Medellín o Bogotá. Factibilidad de zonas de renovación en alianzas público-privado*





- *Pese a la significativa inversión estatal, la dotación de equipamientos y la planificación urbana, el sector de Quitumbe no se ha consolidado, tiene una alta concentración de lotes baldíos. ¿Qué instrumentos de gestión podrían incidir en la transformación de esta zona?*
- **MAURICIO MARIN – COMENTARIO/PREGUNTA:** ¿Cuál es la diferencia de un plan parcial y un plan en la 3ª escala (planes de manejo, de implementación, etc.)? Cuando hablamos de planes de implementación y planes de regulación y manejo, cuál es la diferencia entre un plan parcial y un plan de implementación, puesto que consideramos que no necesariamente podremos tener la escala del plan parcial sino poder contar con otra escala para la intervención, y si el plan de implementación nos abre otras luces para poder desarrollar otros tipos de planes

R: EM – En Bogotá se crea estos instrumentos a partir del principio de dotación de equipamientos para la ciudad. Está dirigido a dar respuesta a la estructura de equipamientos para la ciudad. Los planes de manejo están direccionados a los equipamientos; mientras que los de implementación están orientados para aquellos equipamientos nuevos, que van a ser generados o construidos. Los dos tipos de planes apuntan a mitigar impactos en sus respectivas escalas de planificación (zonal y metropolitana), y cómo deben articularse al desarrollo de la ciudad. Existen otros usos que pueden generar impactos, que en el caso de Bogotá están dando atención a esos equipamientos como los centros comerciales, y a su vez están definiendo su uso para los grandes hoteles, u otros equipamientos como la ampliación de infraestructuras como el caso de la Universidad Nacional.

- **PABLO MACANCHI – PREGUNTA:** ¿En el POT se realizan cambios generales de edificabilidad y de uso, o generan los polígonos para que una planificación detallada defina estas condiciones? En las Operaciones Urbanas, ¿cómo se inician estas propuestas y como se aprueba?

R: EM: Cuando el POT define las áreas de utilidad y los tratamientos, proporciona las bases generales. Por ejemplo, Bogotá reconoce en el tratamiento de consolidación 3 subclases, y a cada una le da sus criterios, que son las variables máximas, índices de ocupación y construcción. El POT en la medida que marca el tratamiento quiere marcar los índices de construcción y ocupación máximo, para que ayude a que queden claro en la ciudad y la consolidación de los tratamientos pensando en el modelo de ciudad, en el potencial que tiene y en el sistema público de soporte disponible.

R: IA – Las Operaciones Urbanas Integrales no son instrumentos de planeamiento o planificación, son instrumentos de dinamización de procesos urbanos, por tanto, estratégicos. Nacen porque nos hemos dedicado exclusivamente a planificar y no a dinamizar los procesos de la ciudad. Si no logramos dinamizarla, lo harán otros, como la fuerza económica de los inmobiliarios o las consultoras. Hay muchos planes estratégicos y que les falta la visión de lo físico, son planes conceptuales, de dinamización económica y social que no tiene la plasmación física.

Con estas herramientas buscamos integrar la conceptualización de diseño de un modelo de ciudad con una perspectiva estratégica de modelo de ciudad para dinamizarla. Su génesis debe ser desde lo público. El modelo de ciudad debe desarrollarse desde el sector público, porque la ciudad es de la sociedad, por tanto, se invita al privado a ser partícipe de este modelo. Conviene que sea diseñado desde lo público.

No tiene un proceso de aprobación complejo, lo puede aprobar el ejecutivo a través de un proceso de debate. En Colombia, se incorporan este tipo de herramientas a los planes de desarrollo previstos o propuestos por el alcalde o presidente y esto es clave. Al integrarlo en el POT, permite que sea factible su desarrollo durante el período de gobierno.

- **KARINA SUÁREZ** – Hay comentarios muy valiosos en sus exposiciones y podemos encontrar algunas similitudes de o que se está planteando en Quito. Qué reflexiones tienen sobre las condiciones del CMQ. *Cómo debe insertarse el CMQ en las zonas de transformación urbanística, ¿en un plan o varios planes?, en varias OUI, ¿pero que tengan potencial de transformación?*
- *Como segunda parte, y en lo que se ha presentado al proyecto de La Y, ¿si es factible que varios PITS pueden integrar un plan parcial? O simplemente debemos desarrollarlos como intervenciones urbanas, como estrategias de acupuntura urbana, y que pueden ir atados a un tratamiento, ¿para ir en escalas de planeamiento que permite la ley?*

REFLEXIONES

R: IA: “Divide y vencerás”, es importante contar con un modelo y visión de ciudad completos, pero a la hora de llevarlo a la realidad es conveniente articularlo en piezas distintas que sea digeribles por la sociedad. Hacer un gran plan a veces lleva a la parálisis. Por ello recomienda revisar el caso de Madrid Norte, que es un proceso de largo aliento⁶. Un proyecto de renovación más importante de Europa, el gran centro de negocios del Madrid futuro, que se ha aprobado hace poco, pero fue concebido hace 28 años. El tamaño ha sido determinante para ralentizarlo y se volvió complejo su gestión. Las ciudades no pueden quedarse estáticas. Contar con el modelo integral grande y luego dividir el proyecto en piezas dinámicas.

R - EM – Son pocos los procesos de renovación urbana en el mundo que han tenido éxito, mientras más amplia la escala, más difícil la gestión. La diferencia entre renovación y desarrollo es que en renovación se cuenta con una gran concentración de división predial de tamaño pequeño, y son las zonas con mayor historia, con alto deterioro. En el caso de Colombia, la renovación apuesta a la gestión asociada, que incluye a todos los propietarios, que pueden ser cientos, y ello complejiza el proceso y la gestión.

El PUGS debería dejar los lineamientos generales de ese corredor, pero deben tener mucho cuidado, pues la lección de Bogotá o de Colombia, es que cuando existe una norma muy desarrollada, se lo aplica (...) Hay casos en que un plan zonal se cruza con un plan parcial y entrecruzar instrumentos les ha generado problemas por los alcances que cada uno tiene. La diferencia entre Bogotá y Londres es que Londres tiene participación ciudadana.

Se recomienda dejar los lineamientos generales de ese corredor, referenciarlo en término del instrumento, definir lo que se quiere, lo que busca la ciudad, poner los términos de gestión y planeamiento, puede ser dividido por piezas: en quién, a quién va dirigido y cuando va a ser desarrollado. Evitar el entrecruce de instrumentos y tener incorporado a la comunidad.

R: IA – En referencia a la participación ciudadana, refuerza lo mencionada al referenciar lo acontecido con el proyecto que Google estaba liderando en el waterfront de Toronto⁷, el cual tuvo que ser abandonado o cancelado porque la comunidad rechazó la propuesta, por no haber sido parte desde sus inicios en el planteamiento, porque su desarrollo y propuesta fue realizada desde afuera sin integrarla. Mi ciudad no es una APP, no se la puede diseñar desde fuera.

MM – Se ha llegado a plantear que dada la escala del corredor metropolitano no es posible que sea desarrollado en un solo plan parcial. Tendrá los lineamientos generales, tendrá planes parciales solamente en las zonas específicas donde se requiera mejorar sistemas públicos,

⁶ Ejemplo del proyecto en Madrid iniciado hace 28 años <https://distritocastellananorte.com/>

⁷ <https://techcrunch.com/2020/05/07/sidewalk-labs-shuts-down-toronto-project/#:~:text=Sidewalk%20Labs%20is%20closing%20its,a%20brief%20statement%20on%20Thursday.&text=The%20decision%20to%20mothball%20the,to%20the%20COVID%2D19%20pandemic.https://techcrunch.com/2019/06/25/sidewalk-labs-blueprint-for-a-mini-smart-city-is-a-massive-data-mine/>

renovación urbana, operaciones urbanas, en zonas puntuales como parte de un modelo de ciudad.

- **Pregunta Caso La Y:** Se plantea inicialmente un PIT y quedan las siguientes dudas sobre ello:
 - a. *¿Pueden varios PIT integrar un plan parcial?*
 - b. *¿Para resolver un tratamiento de renovación se necesita un plan parcial o basta con generar una unidad de actuación urbanística dentro del PIT?*

R - EM – Es un área muy pequeña para un plan parcial, básicamente porque un plan parcial busca dar mayor posibilidad de áreas de cesión que un lote específico, que un desarrollo predio a predio. Busca trabajar en escala zonal, y no local. Podría unirse con los otros terrenos, entonces se podría hacer un plan parcial con varios PIT.

En Bogotá, se dividió en UPZ (lo equivalente a los PITS en la legislación ecuatoriana) a toda la ciudad, y arriba de ellas estaban los planes zonales y parciales. En Bogotá se tiene el ejemplo del plan zonal del centro, este no tiene planes parciales, pero tiene UPZ.

Si quiero un gran cambio en una zona, los PITs o UPZ, son un polígono normativo que finalmente no logran esa transformación, porque las UPZ/PITS son normativos y atienden el desarrollo del suelo privado y la ciudad se transforma a partir de los soportes públicos.

Los planes parciales si tiene la posibilidad de armar la ciudad pública, y contribuir a la transformación a partir de los aprovechamientos que se dé al suelo privado. Un plan parcial no necesariamente debe tener PITs, porque el plan parcial dentro de él puede desarrollar la norma. En el caso de Bogotá tuvimos un problema, cuando tenía UPZ, puesto que no podemos pasar o evadir lo que dice el POT ya que el POT da criterios generales normativos, estos se cruzaban con el reparto de cargas y con la posibilidad de generar nuevo suelo público. No podemos pasar por el alto lo que dice el POT en sus criterios, porque ya determina unos tratamientos, y considerar que el plan parcial necesita de otros elementos para su desarrollo e instrumentos.

Es decir, se recomienda contar con un plan parcial más amplio, donde el mismo plan parcial proponga y desarrolle la norma urbanística sin necesidad de tener PITS, en la medida que los PITS se desarrollan conforme lo determina el PUGS.

¿Cómo se da la transformación inmediata de una parte de la ciudad⁸? En Bogotá hay varios casos de referencia que han transitado por diversas situaciones de transformación, unas como las de los años 70-80, localizadas en zonas de estratos altos que al aparecer el POT procura la transformación del sector, sin embargo, no se refleja el cambio. La transformación puede

⁸ En referencia al caso de Quitumbe

generarse cuando existe los sistemas de soporte adecuados, con una norma urbanística adecuada, para que llegue la inversión privada. Los cambios en la norma urbanística que procuran dar posibilidades de nuevas alturas, nuevas formas de implantación de edificios, y con control de condiciones que garanticen diversas opciones para el índice de ocupación, índice de construcción, habitabilidad, espacio público, da la posibilidad de concretar nuevas propuestas de desarrollo de sectores que se detuvieron por falencia en la norma.

En otros ejemplos de Bogotá, se ha visto transformaciones en determinados períodos de tiempo; en los próximos diez años, se verá los resultados de los booms de construcción que han aparecido y quizás nos enfrentemos a otro boom en unos pocos años, porque aparece una norma con unas edificabilidades altísimas.

Esto hay que verlo desde dos puntos de vista. Es decir, el primero como desde la edificabilidad alta daña el soporte y la calidad de vida de ese sector o zonas como barrios. Y, por otro lado, también reconocer cómo esas grandes edificabilidades si pueden transformar y gestionar unos grandes ejes de la ciudad que son estratégicos para la ciudad.

- **CLAUDIA PÁEZ** – ¿Se puede hacer un plan zonal en áreas rurales y dentro de éste, planes parciales? Esto se plantea hacerlo en una zona rural de aproximadamente 720ha, con bajos niveles de conectividad, asentamientos con características urbanas, bajo equipamiento.

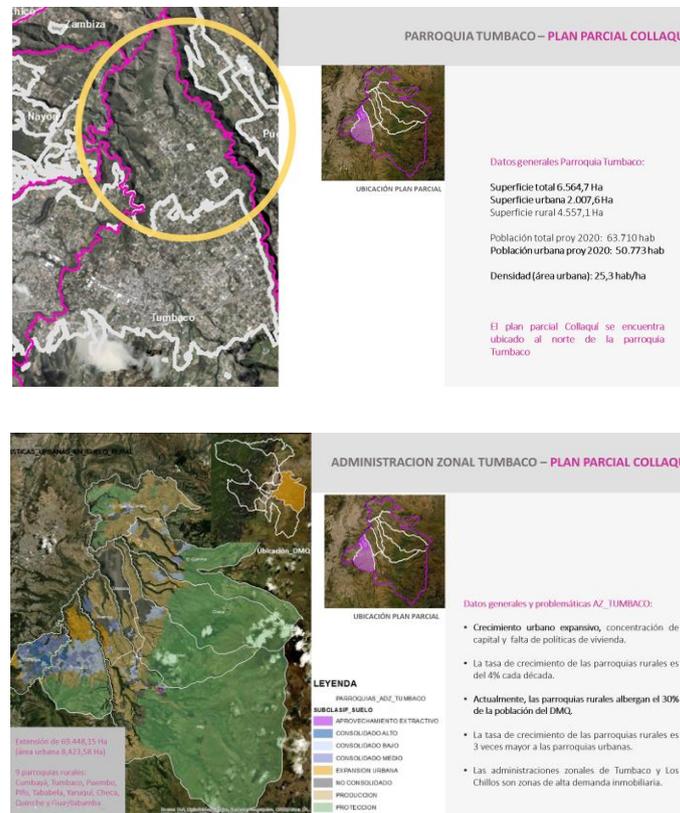
R: Hay varias cosas, si es suelo de expansión, es un suelo rural. 720 has es un área muy amplia, definir el reparto de cargas y beneficios es muy complejo, se debería plantear un instrumento como el plan zonal. La gestión se complica demasiado, por lo que el plan zonal buscaría un planeamiento articulado, integrado en las 720 has; y una gestión mediante los planes parciales para hacer realidad el planeamiento.

- **KARINA SUÁREZ** - El PUGS, según el contexto DMQ que se ha diagnosticado está analizando la posibilidad de definir figuras de planeamiento que complementen las establecidas en la LOOTUGS.

A continuación, se presentará el desarrollo de las propuestas para gestionar el suelo de expansión del DMQ, que complementan la urbanidad de este sector. Relacionando el suelo urbano y el suelo rural y qué sucede con los PITS que se han planteado, que se requiere potencializar estos suelos.

Caso de estudio: Propuesta plan parcial de Collaquí (suelo rural)⁹

- CLAUDIA PÁEZ

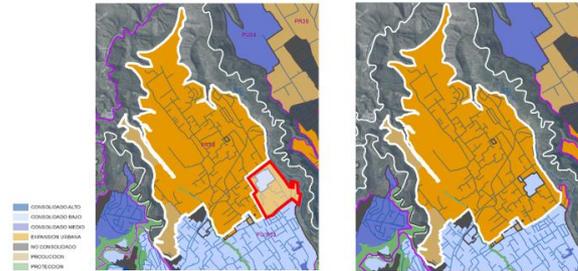


Se encuentra al norte de la parroquia Tumbaco, son asentamientos rurales con características urbanas, islas urbanas en suelo rural con sistema vial deficiente. La norma es bastante restrictiva, pero se ha construido más allá de lo que la norma permite. Hay algunas áreas de agricultura. Hay capacidad receptiva de 75% según la norma.

⁹ Reflexión expresada por Jorge Peralta Arias – “El caso de Collaquí nos permite reflexionar más profundamente sobre la relación urbano-rural. Hay muchas dudas todavía sobre el tema, habrá que pensar un poco más allá del pensamiento urbano (urbanistas). La ruralidad es más que ello. En mi criterio, se debería mantener un equilibrio en el tratamiento de las zonas rurales en el PUGS, y no ver solo blanco y negro, sino es posible que consideremos una gama de grises, que permita un tratamiento adecuado de los asentamientos en zonas consideradas rurales, sin perjudicar sus derechos históricos y de identidad”.

PLAN PARCIAL COLLAQUÍ
PROPUESTA DE SUBCLASIFICACION y LIMITE PIT

Escenario 1 _SREU + Urbano no consolidado y consolidado bajo Escenario 2 _SREU + Urbano consolidado bajo



- **PREGUNTAS SOBRE ESTE CASO:**

- a) Es factible la incorporación inmediata al suelo urbano del área intermedia entre la isla urbana y la cabecera parroquial siendo que tiene las mismas características del área del PIT restante, es decir rural de expansión urbana cuyo tratamiento es desarrollo (no tiene trama vial estructurada, fraccionamiento inadecuado entre otros)
 - b) ¿Cómo delimitar el PIT correspondiente al plan parcial cuando se tiene una isla urbana en medio?
 - c) ¿Cómo cuantificar en número de habitantes el deseo de la población de la meseta central de Quito de vivir en el valle de Tumbaco (área del plan parcial) para poder realizar el cálculo pertinente de superficie necesaria para esa población y la propia del valle de Tumbaco? (% que no propicie la expansión urbana)
- MM – Hay una preocupación clara que el DMQ va a tener 400 mil habitantes más según las proyecciones. Todavía Quito tiene mucho suelo urbano y áreas de expansión urbana nos preocupa, pero esta área no es una expansión hacia un área totalmente vacía. La intención es darle la característica urbana porque si no le metemos en un plan, seguirá creciendo desordenadamente.

R: IA – En el caso de las operaciones urbanas integrales, en el ejemplo de Cali, el tiempo propuesto para la ejecución del proyecto es cerca de 2 décadas. Para un equipo de gobierno es demasiado, pero se debe recomendar que no se piense en las próximas elecciones, sino en las próximas generaciones. Se plantea el trabajo en 2 velocidades, 1 modelo de desarrollo a largo plazo y otra con acciones que se pueda ejecutar en el periodo del gobierno (4 años), por lo que debe tener componentes, o piezas que puedan descomponerse con vida propia y con diferentes escalas, la idea es que se puedan gestionar en el momento más adecuado, y que puedan ser ejecutadas en el cuatrienio del mandato. También hay procesos por fases, que no necesariamente debe seguirse. La intención es que puedan desarrollarse por piezas, y por diferentes actores, y que no dependan unas de otras. Un camino pragmático.

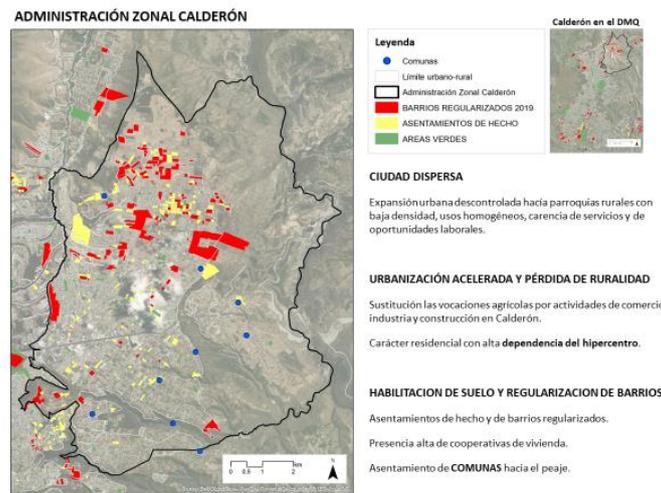
Sobre Quito, la zona está rodeada de áreas importantes como el aeropuerto, lo que significa que no debe ser un área rural porque está en desarrollo metropolitano. Uno hace proyecciones,

pero aparecen circunstancias que cambian el escenario, por ejemplo, las migraciones, o los atractores que pueden ponerse de moda, cambios sociales, etc. Entonces, no se debe dar mucha importancia a proyecciones poblacionales, o no las tomaría como una base. Pero ¿cuál es el rol de esa área en el modelo urbano esperado? Vínculo urbano, vínculo aeroportuario, es necesario revisar un modelo urbano mayor, una escala superior, pues es evidente que el sector del aeropuerto no es más rural.

Lo plantearía desde el modelo metropolitano de desarrollo y cuál es el rol que se le puede asignar a esta pieza, y una lectura conceptual de ese modelo, y que entendiendo que esa pieza tiene un vínculo con el área urbana, otro vínculo con la zona aeroportuaria, e intentar entender su vocación que debe ser coherente, y diseñar un modelo pequeño consistente y coherente como parte de un modelo mayor.

Caso de estudio: Propuestas de plan parcial de Calderón y San Antonio

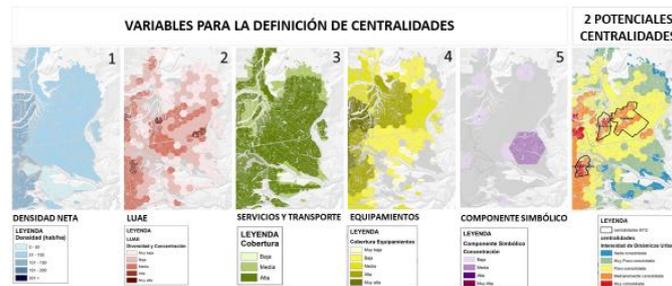
- **KARINA SUÁREZ – PRESENTACIÓN MODELO TERRITORIAL DESEADO Y PRESENTACIÓN CALDERÓN y SAN ANTONIO**



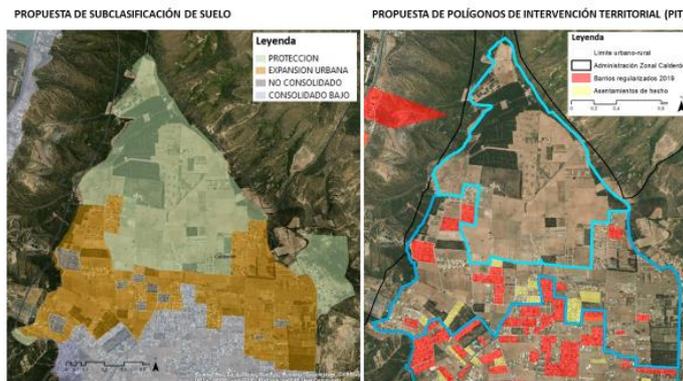
En la parroquia de Calderón, hay un potencial para un Plan Parcial en la parte norte donde hay un área de expansión con polígonos no consolidados, pero también existe un área grande de protección.

ADMINISTRACIÓN ZONAL CALDERÓN
CENTRALIDADES PROPUESTAS

1. A pesar de la baja densidad, es la **PARROQUIA MÁS POBLADA** con cerca de 250.000 habitantes.
2. Las actividades económicas principales son comercio e industria, pero hay **POTENCIAL PARA DIVERSIFICACIÓN DE LUAE**.
3. Hay **ALTA COBERTURA DE SERVICIOS Y TRANSPORTES EN EL ÁREA URBANA** pero deficiente en el área de expansión al norte.
4. Por otro lado, la **COBERTURA DE EQUIPAMIENTOS DE SALUD Y EDUCACIÓN ES INSUFICIENTE** en la mayor parte de Calderón.
5. Hay concentración media de **ACTIVIDADES CULTURALES CERCANA A LAS COMUNAS**.



ADMINISTRACIÓN ZONAL CALDERÓN
PROPUESTA DE PLAN PARCIAL DE CALDERÓN



- **PROPUESTA DE PLAN PARCIAL DE CALDERÓN (propuesta)**

El PPC se desarrollará entre un polígono de expansión urbana y un polígono de protección. ¿Se puede realizar varios planes parciales con polígonos diferentes o debe ser un solo polígono de expansión que contenga protección ecológica (o equipamiento) como uso de suelo y no como subclasificación de suelo?

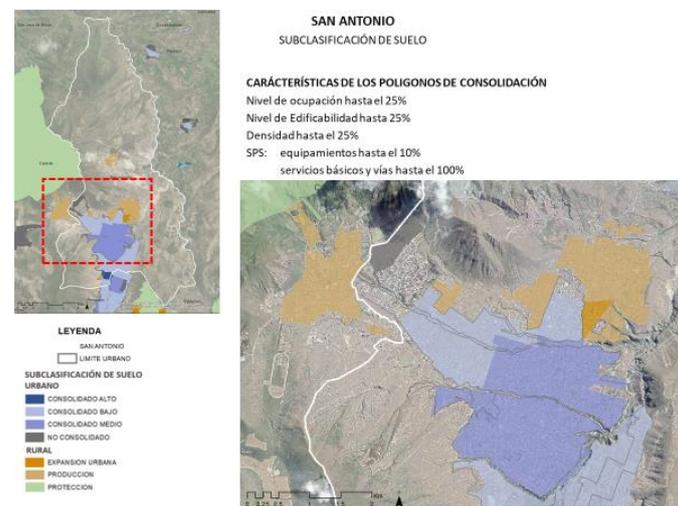
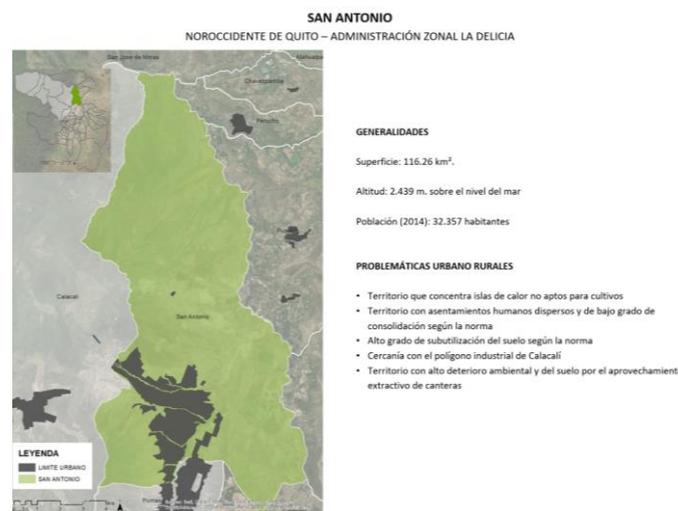
- **CONTROL DE LA MANCHA URBANA**

¿Es necesario el planteamiento de expansión urbana en suelo rural siendo que los planteamientos de consolidación en suelo urbano alrededor de las centralidades atenderían la misma demanda que la expansión? ¿Cómo articular la expansión y la consolidación urbano de forma que controle el crecimiento desordenado y evite gastos municipales con la ampliación de los sistemas públicos de soporte?

- **RELACIÓN URBANO RURAL**

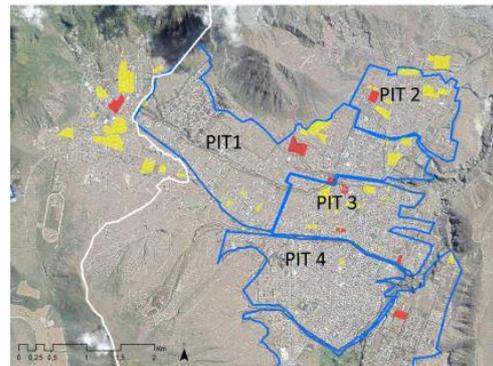
Siendo Calderón una parroquia originalmente rural y con la mayor área de lotes urbanos vacíos en el DMQ, ¿Cómo se puede aprovechar su potencial territorial para generar una relación urbano-rural sostenible?

- MM – El área de protección es parte de un equipamiento planificado para ser un parque metropolitano, sin embargo, el terreno es privado, lo que implicaría en expropiaciones. La informalidad ha empujado a que esta área inicie su proceso de ocupación y si no se hace algo, se va a perder esa área para la expansión desordenada.



En San Antonio, hay un caso similar en el borde naranja.

SAN ANTONIO
PROPUESTA POLÍGONOS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL



PIT 1
Subclasificación urbano y rural de expansión, producción y protección
¿un plan parcial?
¿un PIT con varios tratamientos y cada uno con sus diferentes unidades de actuación urbanística?

PIT 2
Subclasificación rural de producción uso de suelo patrimoniales (ZH)

PIT 3 Y 4
Subclasificación urbana consolidado

LEYENDA
URBANIZACIÓN
USO URBANO
USO RURAL (AGRICULTURA)
USO AGROPECUARIO (ZONAS)
POLÍGONOS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL

R – IA: En Calderón, ha gustado mucho que se trate de definir una centralidad lo cual permite construir un modelo, un concepto y de allí la reforma. Se ve con claridad la necesidad de la visión general que debe estar formalizada en un instrumento general. Es mejor trabajar como VISIÓN GLOBAL y que se genere la GESTIÓN POR PIEZAS (PIT).

Se plantea igualmente, la opción de poder trabajar al plan parcial como un documento más ligero, ágil que tuviera como objeto la definición del modelo de esta pieza de forma dinamizadora y que pudiera ser llamado como operación urbana, o plan maestro o “modelo territorial zoom” de la pieza, que sea construido como un ejercicio de co-creación con participación ciudadana, hacer un ejercicio de inteligencia colectiva, para entender qué se quiere de esta área.

MQ – Considerar el uso de la figura de planes zonales, ya que la LOOTUGS no le contempla, pero tampoco impide que sean incorporados otros instrumentos en el proceso de formulación de los PUGS.

R - IA – Menos, es más.

Momento 3 - Conclusiones de cada jornada.

- **MAURICIO MARÍN** – Quito tiene sectores que pueden recibir planes parciales. ¿Pero cuándo es definitivamente necesario un plan parcial? No queremos llenar el PUGS de planes parciales que no se van a ejecutar. Si hay que cambiar la norma donde no se requiera un Plan parcial pues seguir adelante.
- **MARIA ISABEL VÁSQUEZ – PREGUNTA:** ¿Si se aprueba un plan zonal por su escala, sería necesario incluir dentro del plan zonal varios planes parciales? o se podría solventar todo en el zonal?

R - AP – ¿Cuándo se requiere un plan parcial? Todo el suelo rural que va a suelo urbano tiene que manejarse por plan parcial. En el caso de Colombia, la Ley 388 determina que ciertas áreas del suelo urbano deben ser desarrollados obligatoriamente por plan parcial, que haya una gestión compartida, reparto de cargas y beneficios, APP,

En el caso de Colombia, existe una figura intermedia, los macroproyectos o actuaciones urbanas integrales, que puede cubrir el escenario de zonalidad entre lo general del POT y lo específico del zonal, pero esa figura no se ha utilizado mucho.

El plan zonal se ha utilizado y como fue creado por el POT de Bogotá, establece que su alcance es intermedio y tiene como una de sus ventajas el ayudar a bajar la planificación general y la norma urbana general del POT a la planificación de una escala menor o parcial de detalle del plan parcial. Entonces, si se crearon los planes zonales para que fueran desarrollados por dos o más planes parciales, era descomponer las piezas en piezas más gestionables la escala del plan zonal.

Siempre el plan zonal debe estar desarrollado por dos o más planes parciales. Lo que no tendría sentido es que un plan zonal sea desarrollado por un solo plan parcial pues es duplicar esfuerzos, o utilizando dos instrumentos para una misma pieza o área. Se crea y se diseña para ser desarrollado por piezas y estas por planes zonales.

¿Cuándo se requiere un plan parcial? En el Ecuador no está definido claramente cuándo usarlo o el escenario de cuándo usar un plan parcial, salvo en la incorporación de suelo rural a suelo urbano va por plan parcial, no hay discrecionalidad. La otra es cuando en suelo urbano, algunos tratamientos de suelo urbano debo hacerlo si o solo si el plan parcial.

En el caso de la Ley 388, todo suelo en tratamiento de desarrollo y de renovación urbana, siempre se debe hacer a través de plan parcial. Esto lleva a decir que la respuesta a si necesito o no plan parcial, es el territorio o el polígono de actuación el que debe dar la respuesta para usar el plan parcial. Esta figura nos ayuda a atender las siguientes situaciones:

1. Llevar a detalle el modelo de ordenamiento territorial, o modelo de ciudad, y son los tratamientos los que dan el modelaje. Eso requiere una planificación con una escala más adecuada, con detalle más precisos, elevar al diseño de esa pieza los elementos de la cultura, costumbres, arraigo, paisaje, movilidad, seguridad, que el modelo de ciudades dice debo materializar. Esto es, por tanto, complementar la planificación de la ciudad en el detalle en el polígono, allí podría necesitar un plan parcial.
2. Cuando el polígono del territorio o la intervención determina una gestión de suelo, y se ve la oportunidad de unir a la población a una gestión asociada del polígono, es decir que la financiación del plan parcial se lleve a cabo con recursos fiscales y privados. Es decir, realizo reparto de cargas y beneficios. Si yo necesito para esa gestión, acudir

además a los mecanismos de gestión de suelo, que son la cooperación entre partícipes, al reajuste de suelo, la parcelación, a la integración inmobiliaria, y además descomponer en unidades de actuación urbanística, se requerirá utilizar el plan parcial. Si se ve necesario una gestión asociada para mejorar el parcelario, de generar compensaciones, para mejorar la disposición de algunas cargas, de establecer cargas y beneficios.

3. La financiación, es decir si necesito generar esquemas de reparto de cargas y beneficios, generar suelo para generar facilidades públicas y se necesita vender en el mercado y generar recursos o captura de plusvalía, el plan parcial es un instrumento clave para resolver el cierre financiero del proyecto.

Si encuentro en ese territorio de intervención, uno de 3 o de 2 de estas, es necesario el uso del plan parcial, pero no olvidarse lo que establece la norma nacional cuando es posible pues allí no hay discrecionalidad para aplicar el instrumento de plan parcial.

El PUGS de Quito, debería determinar cuándo un plan parcial debe utilizarse, si va atado a un PIT, o al tratamiento. Ahora, si a un PIT debo involucrarlo en la figura del plan parcial, no es necesario. Un PIT podría desarrollarse por uno o por más PIT. Se recomienda que usemos los instrumentos, pero no abusemos de los instrumentos. Una forma de ello es usar la figura del plan parcial resolver un problema de muchas hectáreas de suelo ya sea urbano o de expansión. Es importante recordar que el uso de la figura del plan parcial debe jugar con dos elementos, que son las extensiones de suelo y con el número de propietarios, que debe ser factible de gestionar y gobernar, porque el plan parcial no puede resolver los problemas de grandes extensiones, o donde existan muchos propietarios pues se vuelve inviable. La extensión del área de suelo y el número de participantes o propietarios gobernables y gestionables, las variables ambientales que tenga el suelo, son determinantes para que el plan parcial sea factible de ser utilizado.

Puedo tener PITS que pisan lo urbano y lo rural, se puede hacer gestión de suelo, a través de la división de planes parciales, que den respuesta a la dinámica y problemática de lo urbano y de lo rural. Hay que desmitificar en el trabajo con los PITS y planes parciales, el hecho de que toda la pieza PIT tiene que ser objeto o sujeto de un solo instrumento de planificación, ya sea el plan zonal como lo tiene Bogotá, o el plan parcial como lo define la LOOTUGS. Se debería flexibilizar el uso de los instrumentos a la necesidad, pues ésta se encuentra en el territorio, y los instrumentos debo adaptarlos a su realidad en la que voy a planificar y usarlos en función al alcance que le da la norma. Se puede jugar en el uso de los instrumentos en la medida que el territorio me lo demande. El instrumento también tiene un alcance. Por el hecho de tener más instrumentos, o más planes parciales, **no quiere decir** que se puede resolver todo o que se puede resolver mejor.

En Colombia se ha complicado la gestión, por el hecho de poner esa cascada de instrumentos a algo en particular que es gestión de suelo, o que es diseño urbano. Un ejemplo de ello se da

cuando debo resolver un problema de diseño urbano en un polígono se debe poner sobre él el plan parcial y además que se debe desarrollar un reajuste de suelo, y además que debe existir un plan zonal, si hay equipamientos que se debe activar, etc.

La cascada de instrumentos está correcta siempre que te ayude a resolver temas de tiempo, el urbanismo se encarece mucho con los años, un presupuesto previsto para una OUI para el año 1 sino la ejecuta hoy, y se hace en el año 10. Difiere si este es ejecutado en el año n. **Los instrumentos deben ayudarte con precisión y con agilidad la necesidad y con costos razonales.**

Menos, es más. Todos tendemos a crear estructuras infladas, hay una actitud crítica de diversos actores, de que nuestro urbanismo no funciona, porque hay tantos instrumentos, que llega el momento de desaprender, y si es factible desbloquear con instrumentos ágiles, simples.

Es importante ver y revisar el pasado para aprender. Debemos considerar las variables actuales como el escenario de migración y de la pandemia para alcanzar el derecho a la ciudad para todos los habitantes, garantizar el acceso a la movilidad sostenible, al espacio público, a las fuentes de empleo. Es importante considerar que estos documentos no pueden quedar exclusivamente en ordenanzas, o planos, es necesario su implementación a través de una gestión específica.

Se han dado algunas reflexiones muy válidas, y en el contexto del distrito se podrá decir que tiene sus características particulares, que hay una diversidad en cada parroquia, en cada administración zonal, que en lugar de hacer una acupuntura urbana, es necesario realizar una acupuntura territorial, por parroquia, que ha puesto a reflexionar a esta escala intermedia que es los PITS y a través de ella buscar los tratamientos que nos permitirá generar la aplicación de los instrumentos de gestión y de financiación para construir e ir consolidando la ciudad.

JORNADA 4: Instrumentos de gestión y financiamiento urbano

Las presentaciones de los días anteriores nos han dejado varias orientaciones y recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de gestión en el PUGS de Quito. Que debe en su proceso de implementación buscar una cohesión social y territorial.

El día anterior fue de recomendaciones para implementación de instrumentos urbanísticos en Quito para beneficio social, económico y ambiental colectivo. Hoy, la temática va enfocada en gestión y financiamiento urbano.

Las presentaciones nos dejaron varias orientaciones y recomendaciones para la aplicación de los instrumentos del PUGS, en su proceso de implementación procurar una cohesión social y territorial. Lecciones como en el caso de Bogotá en la definición de los diferentes planes y la ejecución en el tiempo, reflexión necesaria para el establecimiento de la cantidad y diferente tratamiento de los planes, debe ser un ejercicio de acupuntura territorial para que con menos se pueda lograr mayor transformación e impacto en el territorio.

Los instrumentos de gestión y financiamiento urbano deben procurar una dotación de infraestructura espacial de beneficio social y económico de todas las personas que habitan la ciudad. Los instrumentos no deben quedar exclusivamente en un documento, buscar su gestión e implementación a través de un operador urbano.

Preguntas orientadoras:

- Instrumentos de gestión, ¿Cómo se determina el instrumento que se aplica a una actuación urbana para garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios?
- Operador urbano, ¿Qué contenidos y procedimientos se necesita para el funcionamiento del operador urbano?

Momento 1 - Conocimiento conceptual y práctico en relación a la implementación de instrumentos de financiamiento para suelo urbano y rural.

PRESENTACIÓN FINANCIACIÓN URBANA EN COLOMBIA

- **Expositor: JOSÉ ANTONIO PINZÓN BERMÚDEZ - Subdirector de Vivienda y Desarrollo Urbano – Departamento Nacional de Planeación de Colombia**

En 1950, la economía de Colombia era muy sencilla, rural y dedicada a la agricultura y a lo agropecuario. Después, se da un rápido proceso de urbanización, industrialización y con ello, se hace visible la violencia en el campo. Hasta hace poco tuvieron la presencia de las guerrillas más antiguas de Colombia, FARC, y que en la actualidad han transitado a una participación política luego de dejar las armas, e iniciado una transformación discutiendo en el congreso con la fuerza de las palabras y no con la fuerza de las armas.

Este rápido proceso de urbanización evidenció la existencia de una serie de brechas de bienes públicos, y de infraestructura en las ciudades. Se realizan proyecciones y tendencias sobre este

fenómeno y determina que estas brechas se acentuarán puesto que 9 de cada 10 personas para el 2050 vivirán en centros urbanos. Por lo que, es necesario generar recursos en la ciudad para crear bienes públicos, vivienda y atender las demanda actuales y futuras, para minimizar las externalidades de la urbanización.

Para la gestión de estos bienes públicos, a nivel nacional y subnacional se tienen solo cuatro formas de financiar su desarrollo: los impuestos; deuda; venta de bienes y servicios, y los rendimientos financieros. En el caso particular de los municipios, se cuenta con impuestos, contribuciones, participaciones. En Colombia y en las ciudades, se tiene un amplio abanico de experiencias para gestionar estos requerimientos y lo hacen a través del recurso tierra, a la captura de su plusvalía. Entre ellos tenemos varios instrumentos tradicionales y no tradicionales:

Financiación del desarrollo urbano en Colombia
Instrumentos de financiación tradicionales y no tradicionales

Fuente de financiamiento	Principales Instrumentos del financiamiento de desarrollo urbano	
	Tradicional	No-Tradicional
Impuestos Municipales y Transferencias		
Deuda	Impuesto Predial Unificado	TIF – Financiamiento por Impuestos Futuros
Venta de bienes y servicios	Contribución de Valorización	Alianzas Publico-Privadas APPs
Rendimientos financieros	Participación en Plusvalías	Derecho Real de Superficie

A partir de la Ley 388, la participación en plusvalía es importante. Hay muchos que han sido probados, pero al igual que la ciudad, los instrumentos también deben modernizarse, innovarse en las distintas ciudades conforme sus características

- **INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO TRADICIONALES:**

1. **IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO (IPU)** recae sobre la propiedad, y es el impuesto que financia gran parte de las obras de infraestructura en los municipios:
 - a. Progresivo, hogares con mayor capacidad de renta, generan mayores aportes
 - i. Avalúo catastral, variable que se estima de manera técnica con ejercicios metodológicos que han logrado desarrollarlo en Colombia
 - ii. Uso de suelo / actividades más rentables
 - iii. Estratificación socioeconómica en 6 niveles (busca ser eliminado, aunque permite que los hogares con más alto estrato ayuden o subsidien el pago de los servicios públicos)
 - (5-6 pagan servicios para 1-2)
 - El problema es que genera segregación, pone a vivir a los ricos en un sector y los pobres en otro.
 - Su filosofía es de alto aporte, sin embargo, actualmente se busca modificarlo y emplear la progresividad.

- iv. Las tarifas de este impuesto oscilan entre el 5 y el 16 x 1000. La ley crea dos excepciones de manera particular: para el caso de viviendas de interés social, es decir para las viviendas de más bajos ingresos, da la posibilidad de que sea gravado a partir del 1 x 1000 pero es una condición excepcional. La otra que supera la tarifa máxima es para el caso de los lotes urbanizables o no urbanizados con el propósito de impulsar el impuesto predial como un instrumento de desarrollo. Estos son gravados con el valor más alto, con el 33 x 1000 de forma tal que permita hacer uso del suelo de la manera más provechosa posible, y generar todas las infraestructuras.
- v. Recae sobre los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles.

1. Impuesto Predial Unificado

Tiene una participación significativa en los ingresos tributarios de los municipios

 <p>Es un Impuesto a la propiedad, por lo que su hecho generador está asociado con la existencia del predio</p>	<p>La tarifa es fijada por los Concejos y oscila entre el 5 ‰ y el 16 ‰ del avalúo</p>	
 <p>Las tarifas se establecen de manera progresiva aplicando criterios como la estratificación socioeconómica, los usos del suelo y el avalúo catastral</p>	<p>A predios VIS se les puede aplicar tarifas desde el 1 ‰. A terrenos urbanizables y urbanizados no edificados se les aplica tarifas hasta el 33 ‰</p>	
 <p>La base gravable es el avalúo catastral o el autoavalúo del predio</p>	<p>Recae sobre los Propietarios o Poseedores</p>	

2. CONTRIBUCION DE VALORIZACIÓN, data de 1925

- a. Es un complemento ideal con el IPU
- b. Se cobra como una cuota extraordinaria que utilizan las administraciones locales para financiar proyectos estratégicos y que tienen una condición especial, a diferencia del IPU, es que tiene una destinación específica
- c. Financia grandes obras municipales: puentes, metro, avenidas, espacios públicos, desarrollo de grandes piezas de ciudad
- d. La tarifa es el método de distribución y pueden ser distribuidas de manera local, zonales o general en función de la cercanía a la obra que genera incremento de valor en la propiedad y que logran transformar el diario vivir del sector.
- e. Se usa modelos matemáticos para determinar la tarifa, y generalmente es la exponencial inversa para hacer la distribución, ya que a medida que se alejan de la acción pública, se pagará menor cantidad o a la inversa.
- f. Recae sobre los propietarios o poseedores

2. Contribución de valorización

Gravamen real que recae sobre la propiedad inmobiliaria

	Sobre la construcción de obras de interés público que generen un mayor valor en la propiedad inmueble, con destinación específica
	Obras ejecutadas por municipios, distritos y áreas metropolitanas*
	Recae propietarios o poseedores de inmuebles
	Pueden ser distribuidos de manera local o general (métodos de distribución) y están en función del grado de beneficio que se presente dada la cercanía a la obra.

*Los departamentos y la nación también pueden cobrar esta contribución, si los beneficios de la obra se dan a escala regional o nacional. La Ley 1819 de 2016 regula la contribución nacional de valorización (CNV)

Actualmente el DNP adelanta los lineamientos para la implementación del cobro por obras de la nación



3. PARTICIPACION EN PLUSVALIA, se ha recolectado importantes recursos a nivel ciudad. El artículo 82 de la Constitución establece que todas las instituciones públicas deben participar de ese mayor valor que genere la acción urbanística.
 - a. Permite a la municipalidad a participar en el incremento de valor de suelo por acciones urbanísticas y redistribuirlo en el territorio
 - i. Incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana
 - ii. Modificación en la clasificación del uso de suelo, y es importante llevarlo a valores monetarios; tarifa es del 50/50
 - iii. Mayor aprovechamiento de suelo, es decir con los cambios de la norma si antes era 2 pisos y luego 30 pisos, tendrá un valor diferente y la tarifa es de 50/50 por las decisiones tomadas por la ciudad.
 - iv. Obra pública (cuando no se cobró la valorización). La legislación nos permite oscilar entre el 30 y 50 por ciento de ese mayor valor generado por metro cuadrado. La legislación establece el destino de ese recurso recuperado, en especial en vivienda, espacio público, renovación urbana.

3. Participación en Plusvalía

Por mandato constitucional las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística



La participación en plusvalía es el instrumento que le permite a la administración municipal participar en el incremento del valor del suelo por acciones urbanísticas y redistribuirlo en el territorio

Por acción actuación urbanística:

- Incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana
- Definición o modificación de la zonificación de usos del suelo
- Mayor aprovechamiento del suelo (índice de ocupación y/o el índice de construcción)
- Por obra pública cuando no se haya cobrado valorización



Recae propietarios o poseedores de inmuebles



Tarifa: Entre el 30% y el 50% del mayor valor generado por metro cuadrado.



Destinación: Vivienda de interés social, infraestructura vial, espacio público, macroproyectos y programas de renovación urbana, entre otros. Las prioridades de inversión deben ser consignadas en el POT. (Destinaciones respaldadas mediante Sentencia C-517 de 2007)



- INSTRUMENTOS INNOVADORES:

1. TIF (TAX INCREMENT FINANCING) – IMPUESTOS POR INCREMENTO GRADUAL

- a. Ley 1955 de 2019 – art. 278, se encuentra el modelo teórico descriptivo de este impuesto.
- b. Se utiliza para proyectos estratégicos de renovación urbana, en especial en la actualidad en el que el proceso de urbanización, en la que se ha vuelto la mirada a los centros urbanos, intervenir la ciudad construida y controlar la mancha de expansión.
- c. No se genera más impuestos, sino que se usa y complementa los impuestos establecidos en el marco legal vigente, en este caso el impuesto predial unificado. Al intervenir espacialmente el sector escogido, se procede a incrementar los impuestos existentes a través de incrementar las bases gravables del impuesto, por realizar:
 - i. Mejoramientos en los entornos
 - ii. Mayor tamaño del censo resultante de la intervención.

El impacto será por los mayores valores producto de la intervención, sino por el incremento en el número o base de contribuyentes. Por lo que generará unos diferenciales de impuestos.

El municipio seguirá recibiendo el impuesto original, y se financiará la infraestructura con el diferencial que se lo lleva a mercados de capitales, se lo titulariza, hasta un 50% de estos valores por temas conservadores. Esto permitirá financiar la construcción de los bienes públicos.

Lo mejor de este instrumento, el municipio no ve afectada su recaudación, pues lo sigue recibiendo, pero el delta recaudado va a financiar el desarrollo de los bienes públicos.

12

1. Mecanismo tipo TIF (Tax Increment Financing)

Creado mediante el artículo 278 de la Ley 1955 de 2019 para la financiación de la renovación urbana



2. DERECHOS REALES DE SUPERFICIE PARA INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

- a. Se está usando en el metro de Medellín

- b. Generar recursos asociados a predios donde existan proyectos de transporte y permitan generar proyectos inmobiliarios que permitan detonar todo lo que tiene que ver con la sostenibilidad y operatividad de los sistemas de transporte.
- c. Permite el desarrollo de proyectos inmobiliarios alrededor de infraestructuras de transportes y que sean ejecutados por terceros – permite la construcción y el aprovechamiento económico de las edificaciones.
- d. Se complementa con el uso de otros instrumentos tradicionales para su mejor operativización.

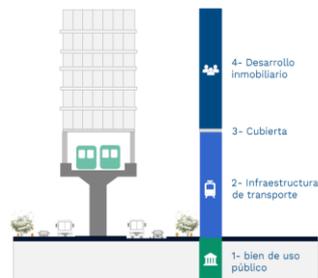
2. Derechos Reales de Superficie en Infraestructura de Transporte

Mecanismo de financiación para sistemas de transporte público creado mediante el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019

- Habilita el desarrollo de proyectos inmobiliarios en infraestructura de transporte, a la vez que se capturan recursos para la sostenibilidad de los sistemas de transporte público
- Consiste en permitir a un tercero construir y aprovechar económicamente edificaciones en áreas libres o disponibles dentro de la infraestructura de transporte

Estamos trabajando en la definición de los lineamientos y condiciones requeridos para viabilizar y promover su implementación por parte de las entidades territoriales

Experiencias internacionales



Fuente: Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible – DNP.

3. ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (APP)

- a. Rumbo a la competitividad
- b. Ha permitido desarrollar varias infraestructuras del país, es necesario escala, tamaño, es decir grandes infraestructuras, de largo plazo.
- c. No se paga si el servicio no es bueno
- d. No se invierte en proyectos inmaduros, el financiamiento del proyecto, evaluaciones económicas y financieras, etc., permite minimizar el riesgo.

3. Asociaciones Público Privadas (APP)

Las APP son un mecanismo que permite alcanzar la competitividad que requiere el país

Disposiciones Generales

- Ley de APP de carácter transversal - Proyectos mínimo de 6.000 SMMLV ~ (\$4.687 millones)
- Plazo máx. incluidas prórrogas - 30 años*
- Límite a adiciones con recursos públicos y a prórrogas hasta 20% de valor del contrato
- Aportes Nación según disponibilidad de servicio



No se paga si el servicio no es bueno

Facilitan la provisión y mantenimiento de infraestructura, dentro de unos parámetros de disponibilidad y calidad. Además, por ser proyectos de largo plazo, éstos se pueden adaptar a las restricciones presupuestales de los entes públicos.



No se invierte en proyectos inmaduros

Adecuada estructuración de proyectos en cuanto a estudios, análisis de riesgos, evaluación socioeconómica y justificación de la modalidad de contratación



Cumplimiento de plazo de construcción

No hay anticipos. El pago se realiza de acuerdo con el cumplimiento y disponibilidad del servicio



Precios realistas

Se limitan las adiciones en recursos al 20% del valor del contrato (CAPEX y OPEX)

* Plazo superior solo cuando se cuente con concepto previo favorable del CONPES
** 20% para proyectos de infraestructura vial de carreteras

Consideraciones finales

Los municipios deben optimizar el uso de los instrumentos tradicionales de captura de valor del suelo, al tiempo que avancen en la implementación de mecanismos innovadores

1. Colombia cuenta con una amplia experiencia en la implementación de instrumentos de captura de valor del suelo
2. La aplicación de instrumentos tradicionales a nivel municipal debe complementarse con instrumentos innovadores, según el tipo de proyecto a financiar
3. El éxito del financiamiento del desarrollo urbano radica en la generación de capacidades para combinar los distintos instrumentos y complementarlos entre sí para la generación de recursos
4. Es clave contar con catastros actualizados, modernos y eficientes que provean información del territorio para la toma de decisiones a nivel local

El Estatuto Nacional de Instrumentos de Financiación del Desarrollo y la Renovación Urbana propuesto en las bases del PND 2018-2022 ofrece una oportunidad para abordar estos retos



El tema fundamental que es condición necesaria para buscar la prosperidad es contar con un catastro actualizado. Sin lugar a duda, una condición necesaria es contar con un verdadero catastro.

RECOMENDACIONES

No se puede construir ciudad, o plantear escenarios positivos de desarrollo urbano, sino se cuenta una batería de instrumentos de financiación que complementen los instrumentos de planificación y de gestión. La gran sustancia para las ciudades está en resolver los problemas de financiación de corto y mediano plazo. En el caso de Colombia, muestra que podemos ser creativos al combinar instrumentos tradicionales y no tradicionales.

La LOOTUGS plantea el escenario no tradicional, y cimentado en el suelo y su gestión, por lo que compartimos similitudes, en cuanto a recaudar de la participación en plusvalías, en potenciar el reparto de cargas y beneficios no solamente como principio del ordenamiento territorial ni como un mecanismo de gestión de suelo sino como un instrumento que apalanque la financiación. El reajuste de suelo es un instrumento clásico en otros países. En nuestro caso, la experiencia japonesa ha sido inspirador su utilización, puesto que los japoneses resuelven los problemas de financiación y cierre de los proyectos a través del uso del reajuste de terreno generando terreno de reserva que salen al mercado para tener recursos para la construcción de infraestructura y equipamientos.

En Quito, hay que prever los escenarios de financiación, los instrumentos no pueden caer del cielo cuando se quiera utilizar en la planeación y en la gestión. El uso de los instrumentos debe pensarse desde la planeación y la formulación de los instrumentos, se debe saber con anticipación cuáles son las zonas generadoras de plusvalía, por qué, quiénes la generan, cómo las recaudo, en qué las reinvierto, cuáles son las zonas propicias de reparto de cargas y beneficios para la obtención de recursos de financiación desde la fase de planeación. Por tanto, es necesario pensar en paralelo en la planeación, gestión y en la financiación.

PRESENTACIÓN LA EXPERIENCIA DE SAO PAULO, BRASIL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO URBANO

- **Expositor: DANIEL MONTANDON (BRASIL) – Experto ONU-Habitat**

En Brasil, aunque el principal instrumento sea el Plan Maestro, la zonificación o “zoning” es el instrumento más práctico. La diferencia con Colombia es que en Brasil es lote por lote y no por polígonos, ni por planes parciales o en escala intermedia.

No se tiene en Brasil la cultura de aplicar proyectos por escala intermedia. La aplicación de las operaciones urbanas, concesión onerosa de construcción, las zonas especiales de interés social, la transferencia de derechos de construcción se lo realiza lote por lote. Esta característica para comprender la implementación de los instrumentos en Brasil. Después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001, se desarrollaron los instrumentos urbanísticos.

El sistema de planificación urbana en Brasil

- Aunque la principal herramienta de planificación para las ciudades brasileñas es el Plan Maestro (Plano Diretor), el *zoning* es el principal instrumento práctico de la planificación.
- Como resultado, tenemos una regulación sistémica y extensa en el territorio municipal.
- Los instrumentos que lograrán éxito en Brasil son aquellos operados en la lógica del *zoning* (lote por lote): Concesión Onerosa de los Derechos de Construcción, Operaciones Urbanas Consorciadas, Zonas Especiales de Interés Social, declaratoria de utilización obligatoria, Transferencia de los Derechos de Construcción, etc.
- Las bases nacionales para la aplicación de los instrumentos son muy sólidas desde el punto de vista jurídico y técnico. El desafío es político...



El “suelo creado” establece que cuanto más incrementa la densificación o posibilidad de construir más pisos, hay necesidad de compensar a las ciudades con espacio público, áreas verdes, parques, con los sistemas de soporte. El funcionamiento de esto es definido por el Plan maestro ya que debe determinar las normas, de cuánto y dónde debe construirse en una determinada área, así como definir el excedente de potencial constructivo hasta el límite máximo. Esta asignación se la realizará bajo un pago previo de una contraparte por el privado. Todos los recursos recaudados se asignan a un fondo municipal que es destinado para el desarrollo urbano, y se aplica para la construcción de vivienda social, mejoras de espacio público.



Unión Europea



CIUDADES
INCLUYENTES
COMUNIDADES SOLIDARIAS

Mecanismo de funcionamiento

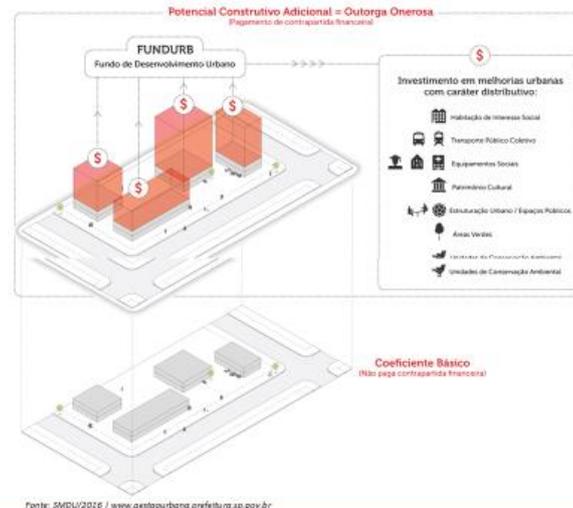


En el caso de la Concesión onerosa, el Plan Maestro puede establecer áreas en las que el derecho a construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de utilización básico adoptado, bajo una prestación o pago de una contraparte por el privado. El Plan Maestro debe definir las áreas de incidencia del instrumento; el coeficiente de utilización básico; los límites de ocupación máximo, los límites máximos y el destino de los recursos.

Después de 50 años, el derecho a construir puede considerarse un bien público, y siendo ello otorgado por el gobierno y al resultar un incremento en el valor de los privados o cuando es necesario adaptar la infraestructura a la densidad prevista, su concesión será onerosa. Es decir, que, para hacer una construcción sostenible en el territorio, el proyecto deberá tener actividades no onerosas como las viviendas sociales, pero si hacen áreas comerciales se debe pagar una contraprestación por el efecto de valorización.

En el caso del Plan Director Estratégico de Sao Paulo, la concesión onerosa de los derechos de construcción tuvo dos momentos, y en el 2014 tuvo una mejora definiendo un coeficiente de utilización es unitario para toda la ciudad y otro coeficiente de utilización máximo establecido de 4, entonces se aplica este instrumento en la diferencia entre estos, es decir arriba de 1 y debajo de 4 se paga una contribución para el fondo de desarrollo municipal.

Esquema básico de funcionamiento



12

ONU HABITAT
POR UM FUTURO URBANO MELHOR

Fórmula de cálculo¹⁰

- $C = (A_t / A_c) \times V \times F_s \times F_p$, donde:
- C: contraparte financiera por cada m² de construcción adicional;
- A_t: área de terreno en m²;
- A_c: área construida computable total pretendida en el proyecto en m²;
- V: valor del m² del terreno constante en el Catastro de Valor de Terreno para fines de Concesión Onerosa, conforme Cuadro 14;
- F_s: factor de interés social, entre 0 (cero) y 1 (uno), conforme Cuadro 5;
- F_p: factor de planificación entre 0 (cero) y 1,3 (uno y tres décimos), conforme Cuadro 6.

El factor es de acuerdo con el uso, y el factor de planificación diferencia valores por el territorio. El factor es más alto donde hay más empleos. Y donde hay menos, el factor es nulo.

Hay factores sociales, como el caso de hospitales públicos no pagan, privados sí, siendo proporcional al tamaño de la habitación. La contraparte representa 4.9% del valor del proyecto. Tenemos que mirar cuánto representa las cargas para los privados, si son muy altas no se logra la asociación con los privados. En el caso de Brasil, se ha definido que la **participación máxima viable es de 5%**.

¹⁰ Referirse a presentación realizada por expositor para los detalles de los cuadros mencionados en la fórmula de cálculo



Unión Europea



Principales resultados obtenidos (2005 a 2012, PDE 2002)



Algunos emprendimientos no pagaron la concesión onerosa, porque hubo una transición con el coeficiente de edificabilidad básica a 1 y cuando no era 1. La incidencia es en toda la ciudad. Como se destinó los recursos:

- Revitalización del Vial del Anhangabau – 80MI reales – con participación ciudadana.

La concesión onerosa existe desde el 2002 y se ha tenido mejoras en los últimos años.

La operación urbana es, en esencia, un proyecto urbano, cuya estrategia de implementación involucra la asociación entre las autoridades y el sector privado.

Hay experiencias internacionales exitosas, como la localizada en Puerto Madero, Argentina. Las reglas de las OUC están en el Estatuto de la Ciudad.

Operación Urbana Consorciada en el Estatuto de la Ciudad

- **CONCEPTO:** conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el gobierno municipal, con la participación de propietarios, residentes, usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de lograr transformaciones urbanas estructurales, mejoras sociales y mejoramiento ambiental en un área.
- Debe estar previsto en el Plan Maestro y definidas las ubicaciones de su aplicación.
- Se pueden proporcionar los siguientes incentivos / beneficios:
 - la modificación de las normas urbanísticas, así como los cambios en las normas de construcción;
 - regularización de construcciones;
 - incentivos para el uso de tecnologías destinadas a reducir los impactos ambientales.
- Posibilidad de concesión de certificados de potencial de construcción adicional (CEPAC) como alternativa de pago de la contraparte.
- Los recursos recaudados de las contrapartes deben invertirse dentro del perímetro de cada operación urbana.

La ley específica de cada operación urbana debe preverse en el Plan Maestro, y debe establecer:

- definición del perímetro;
- programa básico de ocupación; densidades, etc.
- programa de asistencia económica y social para la población directamente afectada por la operación;
- propósitos de la operación;
- Estudio previo de impacto urbanístico;
- contraparte para la concesión de los beneficios;
- forma de control de la operación, que debe compartirse con los representantes de la sociedad civil;
- naturaleza de los incentivos que se otorgarán por el uso de tecnologías destinadas a reducir los impactos ambientales.
- Definir los beneficios y las contrapartidas que se deberán pagar y serán utilizadas en las intervenciones del plan de la operación urbana
- Definir un modelo de gestión, que en el caso de Sao Paulo es coordinada por parte de una empresa municipal y con la participación de la sociedad por medio de un consejo que define las prioridades de aplicación y el responsable de la ejecución es el gobierno municipal.
- Contar con las licencias ambientales para su ejecución y ser aprobado por una ley específica

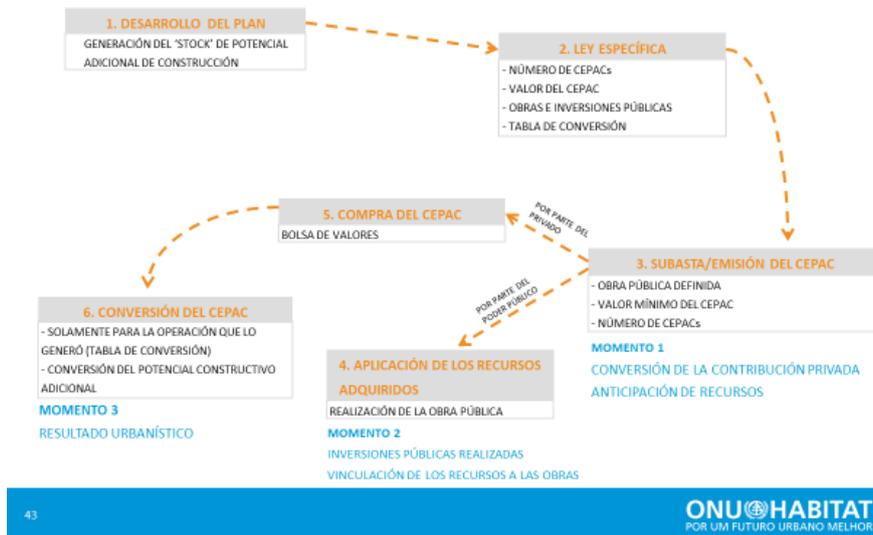
Es necesario comprender el ciclo del CEPAC, que primeramente se define el plan, se define el potencial de construcción, cuántos CEPAC se pueden emitir, cuáles son obras de intervención pública y su tabla de conversión. El CEPAC es estimar un potencial de construcción y emitir títulos anticipando el pago de contrapartes. Esto es definido en la ley municipal y aprobada esta ley se debe definir un prospecto regulado por la Bolsa de Valores, porque es un título que debe tener la protección del sistema financiero y se procede con la subasta, con esto es la anticipación de recursos.

Con ello tiene 2 caminos, la negociación privada solo puede negociar este título, solo convertir en metros cuadrados en el área del proyecto que lo generó y por parte de la institución pública se materializa la obra pública, y solamente cuando el privado ejecuta sus intervenciones, se obtiene los resultados de la intervención urbanística.

Esquema básica para la formulación de la OUC

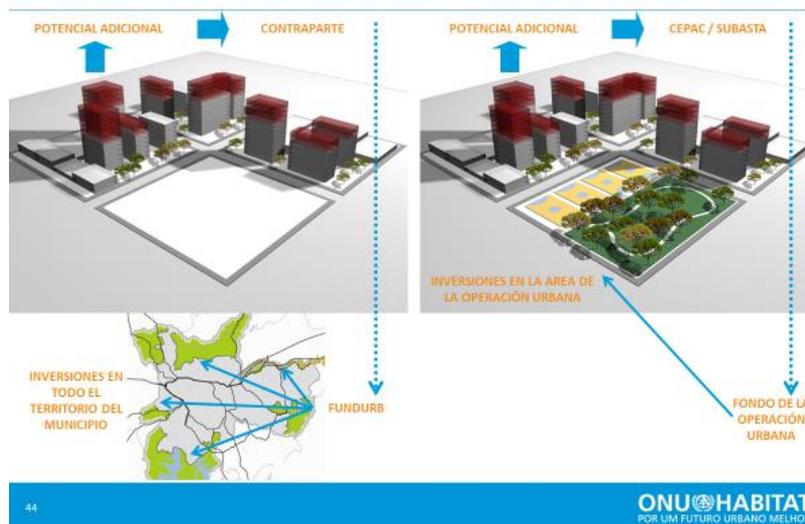


El ciclo del CEPAC Certificado de Potencial Adicional de Construcción



El CEPAC es creado en títulos y anticipa el pago del derecho de construcción adicional. Se hace la subasta de los títulos, es necesario definir la obra pública, la cantidad de CEPAC.

Diferencia entre concesión onerosa y operación urbana consorciada



La diferencia entre los dos instrumentos es básicamente el lugar de ejecución de la intervención. Es decir, en la concesión onerosa se tiene la intervención en todo el municipio, y en la operación urbana solo se aplica en el área de la intervención del proyecto que la generó.

Es importante decir que la aplicación de estos dos instrumentos en Brasil se basa en la experiencia de Sao Paulo. Han sido positivos en el proceso de financiamiento, aunque la forma urbana requiere ser

mejorada. Estamos desde hace 40 años experimentando y mejorando estos instrumentos en Sao Paulo, toca empezar.

Un ejercicio práctico enriquecedor que se concatena con las anteriores presentaciones y que ratifica que es necesario empezar y ser innovadores. Es necesario pensar fuera de la caja para mejorar la calidad de vida de los habitantes, para la gestión territorial de nuestras ciudades, de las diferentes administraciones.

PREGUNTAS

- **PAULINA FEIJOO:** En el DMQ el sistema de catastro no es óptimo para la toma de decisiones, por lo que quisiera saber si con los datos existentes, ya que no abarcan las características topológicas necesarias ¿cómo se puede llegar a una correcta valorización del suelo, o al menos aproximada, y que permita realizar el reparto de cargas y beneficios de una manera justa?

R - JAPB: En su opinión es muy difícil pues terminaría siendo sumamente costoso implementar o desarrollar cualquier tipo de instrumentos sin contar con un catastro actualizado. Al ser muy costoso ello, siempre se recomienda o se comparte la experiencia de metodología de Colombia para determinar los avalúos catastrales. Es imposible determinar el valor catastral de cada predio del país, que en Colombia tiene cerca de 17 millones de predios, y hacer el avalúo de cada uno es sumamente difícil y costos. Por ello se apoyan en metodologías testeadas universalmente y es la metodología de zonas homogéneas, como zonas de ciudades que poseen unas características físicas similares, en principio valen lo mismo. Por lo que se desarrollado los procesos de avalúos masivos, lo que ha permitido minimizar los costos, que utilizando peritos o lonjas evaluadoras de manera individual. De igual manera, se han realizado ejercicios de avalúos de predios con información secundaria, con revistas especializadas, se corre varios modelos con las características intrínsecas y extrínsecas, pero los datos obtenidos tienen diferencias en las precisiones. Por lo que realmente, de esa experiencia no considera que exista una metodología más sencilla y a costos más económicos para realizar el catastro de esa cantidad de predios. Se necesita conocer el territorio, saber qué área tiene, la forma, la localización, el dueño, sino porque nos ayuda a realizar los ejercicios de cargas y beneficios. Para tomar mejores decisiones, se necesita contar con información actualizada y para formular políticas públicas basados en información.

- **CHRISTIAN TELLO:** Actualmente los recursos económicos recaudados a través de la herramienta ecoeficiencia ingresan a las arcas generales del municipio, no se puede realizar preasignaciones. Para la gestión de la renta capitalizada por procesos de captura de valor se debe crear un “operador urbano” que garantice el financiamiento y ejecución de proyectos en zonas deterioradas o informales. En la experiencia de Colombia ¿se crearon empresas públicas para el desarrollo y operativización de programas?

R: En Colombia, los operadores urbanos o la figura de empresas de desarrollo urbano surgen por varios propósitos, principalmente para ser el brazo articulador de la ejecución de las políticas y de los planes de ordenamiento territorial. Son la gerencia de la ciudad que no solo convoca los intereses públicos, sino también incorpora la posibilidad de articular los intereses privados.

Estas empresas tienen varias competencias, en las épocas recientes y cuando entra en vigor el POT, se ve la necesidad de implementar los instrumentos de planificación intermedia, estas empresas en las ciudades más grandes y en algunas intermedias, se dedican a

- Formular los instrumentos,
- Garantizar la gestión asociada de suelo con los partícipes de los polígonos de intervención,
- Buscar la generación o cómo se puede inyectar de los recursos de capital privado bajo figuras de APP en dimensiones locales
- Lograr cautivar la participación de privados para la facilitación y construcción de algunas infraestructuras específicas o equipamientos de los polígonos
- Apoyar o apalancar la norma urbanística de estos proyectos de intervención, en su mayoría generadas por empresas industriales del estado que asumen competencias dadas por el alcalde
- Tienen la posibilidad de recaudar y movilizar de recursos de las empresas grandes de cada ciudad, como el caso de Barranquilla, Medellín, Bogotá,
- Ejecutar los impuestos prediales en las obras resultantes del POT

Estas empresas nacieron como la gerencia de ciudad, para apoyar la planificación y su ejecución, pero rápidamente se vieron involucradas en facilitar la ejecución de los recursos de financiación, y como no están sumergidas en la institucionalidad, éstas llegan a garantizar celeridad y transparencia en la ejecución.

Un plan de ordenamiento o un PUGS sin un gerente de la ciudad no es un buen plan ni va a ser implementado adecuadamente. Las secretarías de planificación no aguantan con la gerencia de la ciudad. La gerencia de ciudad va más del ejercicio de una oficina de planificación.

- **CLAUDIA PÁEZ:** en la ciudad de Quito existen varias condiciones catastrales como en Tababela donde está el aeropuerto, no hay catastro. Y siendo una zona de presión inmobiliaria hace falta ¿Cómo se podría financiar el catastro? –

Cómo articular dos instrumentos, como ejemplo coloco el caso de Quito en la meseta central, se tiene la aplicación los criterios de ecoeficiencia y se aplica la concesión onerosa con el objetivo de densificar su meseta ¿Cómo se podría aplicar otro mecanismo (como el TIF) y cómo articular 2 instrumentos sin cargar demasiado los propietarios, o al inmobiliario y evitar perder la atracción a esta meseta y evitar que se trasladen hacia otras zonas como los valles que rodean a la ciudad?

R: Financiar el catastro es simple, pero se requiere mandatarios visionarios. En Colombia se ha establecido que, por cada peso invertido en el catastro, retorna entre 20 y 30 pesos, por lo que el catastro se paga solo. Los mandatarios deben estar preocupados por la construcción de ciudad, de proveer de bienes públicos y por tanto hacer inversión en este proceso, por sus retornos sustanciales. Para ello se requiere un capital político importante para la comprensión de la ciudadanía, y que al final ésta vea que los recursos son retornados a su favor.

En el caso de complementar instrumentos para no generar sobre carga tributaria en los hogares, en el caso del TIF es un complemento, la intervención de los procesos urbanos están orientados para la densificación, con ello se busca generar mayor número de viviendas y de comercio, por lo

expandingo la base de tributación por lo que no hay una carga específica sobre uno, sino que se distribuye a través de una mayor base de pagadores de impuestos y por las mejoras del entorno.

Cuando utilizamos la contribución de valorización en Colombia, es importante realizar ejercicios de capacidad de pago, ya que cuando se da distribuciones de ejercicios asociados a cargas tributarias se va a tener muchos problemas. Por lo que es importante, poder calibrar los estudios de capacidad de pago, si ello no es factible, esto se vuelve riesgoso para la alcaldía. Como no todos los hogares no tienen la misma capacidad de pago, se puede realizar una extensión del área de influencia de los proyectos para poder disminuir la carga que pueden los hogares cuando se realiza intervenciones y se pueden desarrollar a través de varias técnicas.

La capacidad de pago y todo lo que tiene que ver con impuesto es impopular, por lo que es importante el posicionamiento y aceptación política del alcalde. El retorno de las inversiones del catastro beneficia a la calidad de vida de la población, más allá del retorno económico que se logra para los presupuestos de inversión.

- **CAMILA CAVALHEIRO:** ¿Cuál fue el principal desafío o dificultad en la implementación de estos instrumentos? ¿Y cómo lidiaron con estas dificultades?, puesto que ello nos permitirá tener lecciones aprendidas para la aplicación en Quito.

R: En Colombia se realizan avalúos masivos, pero pueden tener problemas de precisión, por ejemplo, el avalúo catastral que se hace en ciudades donde el avalúo público y el avalúo comercial tienen una diferencia muy grande, por tanto, se realizan revisiones previa solicitud o requerimiento para atender esos casos. Nos ha pasado también que a veces llegan personas a los cargos que van a llevar recursos (corrupción) y se desgastan los instrumentos y que no se observa su beneficio. Estos problemas han sido tratados con pedagogía para recuperar la credibilidad, con alcaldes visionarios, con obras, con la visión y las metas de largo plazo.

En otros casos, también han tenido problemas con los ejercicios de capacidad de pago, sin embargo, con la pedagogía y la revisión se logra estabilizar y minimizar esos problemas. Pero el principal problema que han debido afrontar, es luchar con los políticos que ven oportunidades en el tema tributario. Los técnicos han realizado ejercicios de pedagogía con ellos, en talleres con las unidades de los parlamentarios, concejales.

El principal mensaje **es mostrar con obras y hacer pedagogía permanente**. Sin recursos, no hacemos nada. Eso es central y fundamental.

En los instrumentos innovadores, se presentan preocupaciones con las tecnocracias locales, entonces toca socializar repetitivamente. Si no está perfectamente regulado, se cae en las manos de los mecanismos de control. De igual manera, aplicar la pedagogía con los organismos de control.

- **CAMILA CAVALHEIRO:** ¿Qué iniciativas o propuestas de gestión existen para que el valor recaudado en las operaciones urbanas sea mejor distribuido en obras urbanas que beneficien la mayoría de la población y para que se completen todas las obras y la oferta obligatoria de vivienda social? En el caso de la Operación Urbana Agua Espraiada, se utilizó un porcentaje alto del valor en la construcción del “Puente Estaiado” mientras otras obras quedaron incompletas (por ejemplo, el parque que debería haber en la avenida Agua Espraiada no fue concluido, al igual que el metro aéreo). No pueden pasar buses por el puente y, por ende, no beneficia, por ejemplo, a los moradores de las nuevas viviendas sociales.

- ¿Existe la figura de operador urbano en Sao Paulo?

R: El modelo adoptado por las OUC es un modelo urbanístico no es sostenible hasta la implementación del Plan Maestro de 2014. Las obras e intervenciones son resultado de este plan urbanístico que no está actualizado de acuerdo con las directrices más actualizadas de la ciudad. Hoy existe la obligación de que se destine el 25% de los recursos deben ser para vivienda social. Hay contradicciones en el proceso de construcción de estas operaciones. Entonces, es importante mirar que cuando tenemos un esquema de desarrollo de este tipo, finalmente terminamos con un programa de proyectos urbanos o de intervenciones urbanas en las ciudades por lo que es necesario definir correctamente las áreas de implementación de estas intervenciones y los recursos. El Plan de 2014 da directrices para eso, con un modelo más sostenible para su desarrollo urbano.

Los operadores principales son la ejecución de la concesión onerosa, es una ejecución por medio de la aprobación de proyectos. Para las operaciones urbanas consorciadas, cuando se tiene la emisión de CEPAC, se cuenta con la participación de la bolsa de valores para la gestión y regularización del valor de los títulos, como cualquier título que se negocia en la bolsa. Pero no hay un operador en todo el proceso. La bolsa controla el proceso de la subasta para garantizar seguridad y también canalizar los cambios que se dan por la implementación del proyecto.

El principal operador que hace la implementación de la operación urbana es la propia municipalidad a través de la empresa pública "SAO PAULO URBANISMO", es responsable por la coordinación e implementación de las operaciones urbanas; ejecutar las obras del programa de inversiones de las operaciones urbanas; coordinar el grupo de gestión con participación social; articular con todo el gobierno para la gestión de los programas, aprobar de aplicación de todo el proceso de subasta de los CEPAC. Por tanto, en Brasil el operador urbano de estos procesos es el propio gobierno local.

- **JORGE PERALTA:** Los tributos conocidos en la municipalidad de Quito son: impuesto predial, tasas y contribuciones de mejoras. En ese contexto, la contribución de mejoras es la forma de recuperar la inversión de la obra tanto en la ciudad como en los sectores o y/o barrios, La pregunta es: si a esa recuperación de la inversión la obras, se debería cobrar un adicional por el plusvalor que genera esa obra en el predio beneficiado

R: La contribución por mejora en Brasil es un instrumento antiguo. Se debe contar con una ley, exige un avalúo previo de las propiedades antes y otro avalúo después de las obras para identificar el incremento de valor. Se puede cobrar una contribución, pero la sumatoria de las contribuciones no puede ser mayor que el costo de la obra. Si esta obra proporcionó una valorización muy alta, una parte se puede recuperar a través de la contribución por mejoras y otra parte se recupera con el impuesto predial u otro instrumento. Lo importante es que en Brasil no se puede recuperar un valor de valorización mayor al costo de la obra.

Momento 2 – Casos de estudio

Caso de estudio: Ecoeficiencia y concesión onerosa

- **Ninike Celi**

La ecoeficiencia se basa en 5 ejes principales, que se detallan en la figura siguiente, y que busca densificar alrededor de las centralidades de la ciudad de Quito, evitar la expansión urbana, mejorar la

red verde urbana, la movilidad, el espacio público e incentivar la construcción de vivienda social, por medio de los recursos recaudados.



Se busca motivar a los constructores que en los polígonos de intervención donde se puede implementar esta herramienta, puedan utilizar esta herramienta y cumplir con parámetros urbanos y de ecoeficiencia.

Por medio de la implementación de estos parámetros, la edificación recibirá determinados puntajes que posibilitarán su calificación como una construcción sostenible, ecológica y que articula y genera conexiones a la red verde urbana de la ciudad. Los estándares urbanísticos que se aplican se relacionan con la provisión de agua, energía y con los aportes paisajísticos, ambientales y tecnológicos que permiten dar solución a algunos problemas ambientales de la ciudad.

Adicional a este cumplimiento es necesario realizar el pago de la concesión onerosa de derechos - COD por la compra de esta edificabilidad máxima proporcionada por la aplicación de los parámetros antes mencionados. El pago de la COD se realiza por pago monetario o por pago en especie.

La aplicación de la COD se ha realizado en algunos sectores. Por ejemplo, desde que se retiró el aeropuerto de la mancha urbana en 2011, se posibilitó la verticalización y se generó el “suelo creado” de hasta 2 pisos, que se pagaba a través de una figura tributaria por esos dos pisos creados y se aplicaba en toda la ciudad.

Posteriormente se genera una fórmula basada en la ecoeficiencia más de dos pisos, pero exclusivamente se localiza en determinados polígonos y que estén relacionados con el BRT y metro, sus condiciones permitían incrementar la edificabilidad básica entre un 50% al 100% adicional.

En el 2018 se actualiza el costo del metro cuadrado de las AIVAS, el cual, al aplicar en la fórmula, el costo de este tributo se incrementó sustancialmente, e impidió que se aplique porque se dieron otras formas de generar construcción con la utilidad que requerían, ya que la utilidad de ecoeficiencia era menor con las alternativas que generaron para construir nuevos edificios (englobando terrenos).

La segunda fórmula de cálculo permite subir 50% o 100% más. En 2018, subió el valor de las AIVAS¹¹ con lo cual se disparó el valor de este tributo por edificabilidad adicional. Esto generó a que no sea

¹¹ AIVA: Es el costo del suelo por metro cuadrado

utilizado como una herramienta de ecoeficiencia ya que la diferencia Y no convenía al constructor aplicar la herramienta de ecoeficiencia.

El cálculo actual, la modificación más importante en la fórmula es que deja de ser un tributo y pasa a ser una concesión onerosa y hay un factor de ajuste, el cual se dio a partir de análisis técnicos de capacidad de construcción, análisis financieros de futuros proyectos y se integró el análisis de diversas variables.

Finalmente se generó unas condiciones de recuperación para el municipio, los rangos de AIVAS, los rangos de edificabilidad que podrían tener los polígonos y se determina incentivos conforme las condiciones de la propuesta, con el fin de que este proceso sea desarrollado en toda la ciudad y no exclusivamente en un solo polígono o en la meseta central.

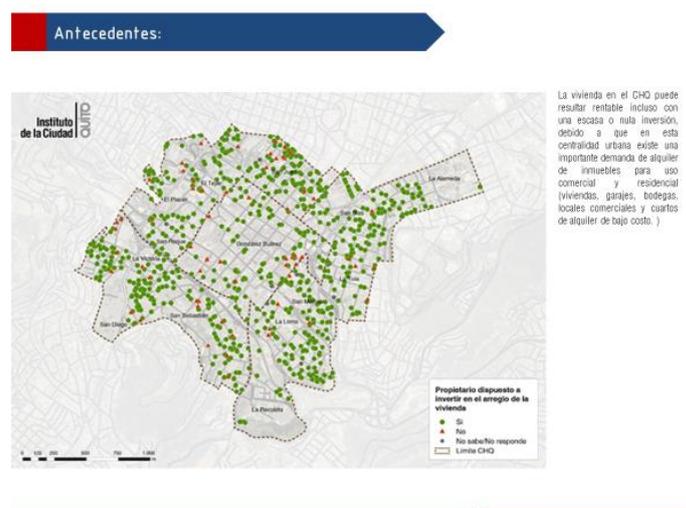
Las formas de pago para recuperar los beneficios de la COD pueden ser:

1. Monetario de contado
2. Monetario por cronograma
3. Pago en especie: el constructor realiza la obra en espacio público, infraestructura para la ciudad o en vivienda social desarrollado en los mismos polígonos donde se aplica el incremento de edificabilidad
4. % Monetario y % pago en especie

Caso de Estudio: Transferencia de edificabilidad en zonas de conservación –

- **Tito Villacís – Presentación Centro Histórico De Quito**

Como antecedente es una herramienta que se usa tanto en zonas de conservación ambiental como en zonas de conservación patrimonial. En este caso nos focalizaremos en la de conservación patrimonial.



En base a un estudio del Instituto de la Ciudad, se observa en el gráfico que existen propietarios (en color verde), dispuestos a invertir en el mejoramiento de vivienda. Como conclusión, existe interés de

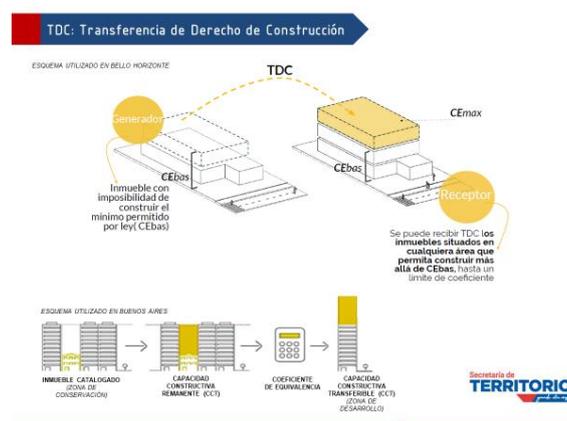
propietarios en desarrollo de mantenimiento, remodelación de las viviendas para destinarlas al alquiler, sin embargo, no existe recursos para su ejecución. Así mismo se ha identificado que realizan modificaciones o mantenimientos sin una dirección técnica adecuada o de manera informal.

Es necesario atender estas condiciones por lo que desde la municipalidad se ha planteado mecanismos que permita potencializar este proceso.



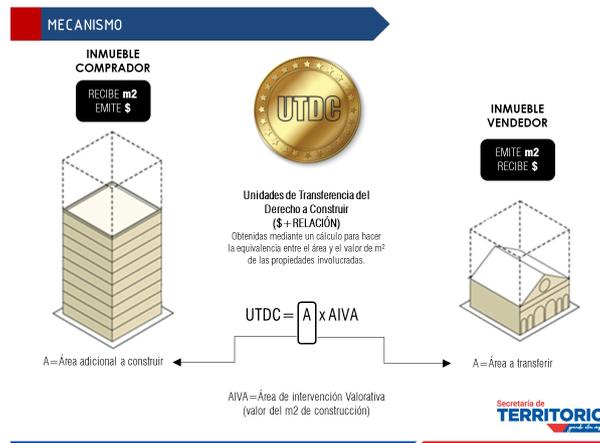
Esta propuesta busca traspasar la edificabilidad no utilizada en zonas patrimoniales para zonas de desarrollo para generar recursos de contrapartida para mejoras en las viviendas del centro histórico. Se ha visto necesario que esta transferencia de edificabilidad, (trasladando metros cuadrados) incluya conceptos de sostenibilidad ambiental, es decir con la contaminación evitada.

Se propone la integración de estos conceptos, e inclusive aquellos conceptos de traslado de beneficios, como aquellos beneficios puntuales que tienen los propietarios de inmuebles de centros históricos, como aquellos relacionados con estacionamientos que podrían trasladarse a zonas de desarrollo.



Para esto se ha utilizado ejemplos de Belo Horizonte y Montevideo, que han implementado estos conceptos. En la LOOTUGS, a través de los artículos 24 y 26 se permite el desarrollo de este mecanismo.

La transferencia de edificabilidad de zonas de conservación no necesariamente debe realizarse a zonas de desarrollo, porque hay predios inventariados con inventario selectivo que tienen una catalogación y que a su vez pueden transferir a otras zonas, y que podrían intercambiarse con otros predios vecinos aun cuando no estén en el polígono de conservación.



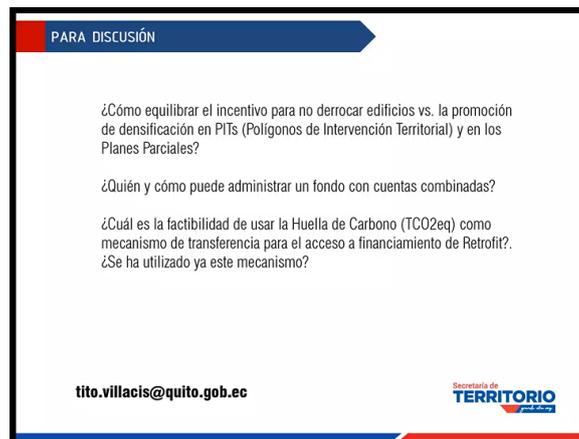
Entre los inmuebles que transfiere o reciben se empleará una unidad de transferencia o las unidades de transferencia del derecho a construir - UTDC que equivale a valores monetarios más una relación que está en relación con el área que interviene en cada uno de los predios (área a transferir y área a recibir).

¿Qué pasa con los edificios en el CHQ que han sobrepasado el límite básico?, ¿ya que son edificios que han degradado el CHQ, y cuentan con varias condiciones que favorecen su intervención por no estar totalmente catalogados, cómo pueden ser integrados a este proceso?

Para ello, hicieron una analogía con el mercado de huella de carbono, que se puede hacer transferencia de huella de carbono en la ciudad, es decir de forma interna dentro de la ciudad. Poner diapositiva de explicación

Se hace un pago inicial de 20% en efectivo y este valor puede ir a dos fondos: un fondo de recuperación de edificaciones. El objetivo de este fondo es el no construir y el no destruir, y sería administrado por un operador urbano. Se considera la edificabilidad, el financiamiento y la recuperación patrimonial¹².

¹² PAULINA FEIJOO – COMENTARIO PARA TITO VILLACIS: “Estimado Tito, en el Plan Parcial para el Centro Histórico de Quito realizado en el año 2018-2019 se topan temas de edificabilidad y transferencia de derechos. En el CHQ más del 80% de los 5.000 predios inventariados es de propiedad privada, es decir la transferencia de edificabilidad se la haría generalmente entre propietarios privados lo que consiste en un beneficio directo al custodio del bien patrimonial, aliviando la carga que esta supone. Aparte de esto no entiendo qué porcentaje ingresaría para vivienda social ni por dónde entraría el financiamiento, tal vez me perdí en la explicación, ¡muchas gracias!”



Momento 3 - Recomendaciones para la operatividad del gestor urbano (alianzas público-privadas). Conclusiones de cada jornada.

Han sido unas interesantes propuestas sobre el uso de los diferentes instrumentos de gestión de suelo y su financiamiento. Aquellas herramientas que no han sido analizadas, como el reajuste de suelo, cargas y beneficios, cómo poder integrar en este proceso de desarrollo para que al integrarlo en el PUGS puedan dar respuesta para que den las respuestas y aportar a la visión de desarrollo de la ciudad. Tenemos la ventaja de conocer las lecciones aprendidas de Colombia y Brasil para capitalizar en el desarrollo de Quito.

R - DM: Tiene una preocupación con el sistema de transferencia de derechos, porque al hacerlo en el contexto brasilero, la transferencia de derechos se convierte en un bien público y se determina a través de la norma urbanística, que permite construir una determinada cantidad de metros cuadrados.

En el caso de Quito, existen muchas propiedades en estado de preservación y considera factible que por esa restricción pueda desarrollarse la transferencia de derechos. Sin embargo, desde su punto de vista, establece que el financiamiento y el desarrollo urbano es difícil lograrlo bajo el sistema de transferencia de derechos, estos son exitosos cuando son efectuados por privados, como negociaciones entre privados.

Para la administración del tipo de fondos propuestos en la presentación no puede dar orientaciones claras. En los casos de Brasil donde ha sido aplicado la transferencia de derechos, no hay contraparte o pago para el fondo para el sector público. Hay una obligación de preservación del inmueble histórico, es decir la contraparte en sí misma, es la propia preservación de la propiedad histórica, el patrimonio y no necesariamente una transferencia de recursos para el fondo.

Por este motivo, también en Brasil se han tenido situaciones de transferencia, en las que éstas se convierten en un lastre. Son derechos de construcción con un control muy específico, por lo que la posibilidad de hacer la transferencia se convierte exclusivamente en un intercambio de una propiedad hacia otra.

En la práctica, para realizar estas transferencias es necesario realizar la emisión de certificaciones, emisión de reparaciones, y otras diversas acciones. Cuando se posibilita la transferencia de derechos

de una propiedad es similar a derrocar el derecho de una propiedad en la que solo no se puede hacer uso del derecho de aprovechamiento, o de derrocarlo, solo se puede hacer uso de la transferencia. Esto implica todo un proceso de registro de este potencial de construcción.

R- GERMÁN TORRES desde DNP: El mecanismo de transferencia de derechos en Colombia y particularmente en Bogotá, para el caso particular de las cargas para los propietarios de predios patrimoniales, no ha porque la perspectiva normativa se enmarca en la Ley 388, no es aplicable este instrumento como tal. Se está revisando cómo se puede realizar estas variaciones, pues es el objeto del instrumento es aliviar esas cargas y sea efectivo la protección de esos bienes patrimoniales. Se está en la revisión normativamente cómo se tratan esos diferenciales de edificabilidades máximas y mínimas

En Colombia, la transferencia de derechos se ha fijado en el contexto de reparto de cargas y beneficios en planes y parciales, a través de cesiones para aumentar la edificabilidad. Pero en el contexto para aliviar cargas en zonas patrimoniales no ha sido aplicado.

- **CHRISTIAN TELLO:** ¿Existen experiencias en Brasil o Colombia respecto al financiamiento climático (bonos soberanos de carbono) a través del programa como: ¿Fondo verde para el clima, fondo de adaptación o GEF vinculados con intervenciones urbanísticas? respecto al fondo de cuentas combinadas

R – DM: En Brasil se cuenta con experiencias de manejo con temas de cambio climático, se tiene algunas que están relacionados con intervenciones urbanísticas. En Sao Paulo, hay un instrumento de pagos por servicios ambientales. Otro relacionado con cambio climático, mecanismos como la contribución ambiental, que es la obligación de aplicar normas en determinados edificios, y si se aplica se benefician en el incremento de edificabilidad sin pago de la concesión onerosa, es decir sin pago de contraparte. El beneficio es proporcional al costo de la solución sostenible del edificio, no es una acción con un fondo estructurante. Se podría encontrar mayores ejemplos en Argentina.

- **CLAUDIA PÁEZ:** Para el manejo de los recursos, el fondo de cuentas de estos recursos, ¿puede ser manejado con fideicomisos? ¿Cómo se ha manejado en Colombia

R – DM: En Brasil, hay fondos nacionales, pero hay solo una experiencia puntual en SP de pagos por servicios ambientales. Hay un mecanismo de “contribución ambiental” en SP para algunos edificios que pueden tener el beneficio en área construida sin tener que pagar en dinero la contraparte. Creo que hay más ejemplos en Argentina en este sentido.

CIERRE

Se ha contado con cuatro sesiones acompañadas por expertos internacionales, en las que se han dejado varios comentarios y recomendaciones conforme la temática de la jornada. Principalmente, se resalta los siguientes puntos:

1. Flexibilización en los usos de los instrumentos que se determina en la LOOTUGS
2. Contar con una visión definida y con el modelo de desarrollo territorial para el DMQ
3. No hacer mezclas o identificación de muchos tratamientos urbanísticos en los diferentes polígonos debido a la complejidad para su gestión y administración
4. Ser innovadores en el uso de los instrumentos

5. Pensar en instrumentos que nos permitan dinamizar la ciudad, a través de elementos y de procesos estratégicos como la formulación o definición de OUI, como ejercicios de acupuntura territorial para proponer y desarrollar diferentes mecanismos de gestión para la gestión
6. Convocatoria y participación ciudadana y privada en estos procesos
7. Es necesario contar con un brazo gestor de este proceso para la implementación de la normativa urbana, cuando se cuente con el instrumento de planificación. Su presencia es necesaria, porque no es factible en la misma unidad administrativa que formula la gestión de este instrumento
8. Lecciones aprendidas del desarrollo y uso de los planes parciales, UPZ, de los planes zonales que se han implementado en Colombia como de los CEPAC en Brasil.
9. Visibilizar la incorporación de la población beneficiaria en los procesos de desarrollo con miras a una inclusión social y territorial.
10. Son piezas que se articulan una a una, como un rompecabezas, que cumple un rol y un objetivo en la construcción de la ciudad. No por ser piezas pequeñas dejan de tener importancia. No importa su tamaño, cada uno contribuye a la gestión de la ciudad, produce beneficios para todos y para la economía de la ciudad.

Ha sido una experiencia muy fructífera para consolidar los instrumentos de planificación y los proyectos de desarrollo para la ciudad, mucho más humana buscando una justicia y equidad espacial. Todo empieza con los instrumentos y las ventajas que presenta la LOOTUGS.

Un agradecimiento a cada agencia, y a los consultores que han participado en este proceso, de parte del Municipio, la secretaría de Territorio, los profesionales del equipo de la Secretaría que buscan promover el mejoramiento de la vida de los habitantes a través de la generación de políticas pública que permita tener una ciudad más inclusiva y equitativa.

Han participado alrededor de 50 funcionarios e invitados de otros cantones, porque consideramos que el territorio es uno solo, que no existe una línea imaginaria que nos divide, y debemos trabajar en forma coordinada. Esperamos que puedan ver los productos finales de este proceso y se identifique la inclusión de sus recomendaciones en esos instrumentos que permitirá contar con una región, más equitativa y una ciudad más vivible y visible.

El fin del proyecto Ciudades Incluyentes, Comunidades solidarias, es buscar la inclusión e integración social y territorial, por lo que esperamos llegar a territorio prontamente para alinearnos a las dinámicas existentes en el territorio para el trabajo con los refugiados, migrantes y comunidades de acogida.



Unión Europea



CIUDADES
INCLUYENTES
COMUNIDADES SOLIDARIAS

Anexo 1

Resultados de la encuesta de evaluación de las Jornadas de Capacitación: “Instrumentos de planificación para la inclusión social y territorial: Plan de Uso y Gestión de Suelo”

Fechas: 9, 10, 16 y 17 de junio del 2020

La presente encuesta fue solicitada a los 48 participantes permanentes de la jornada de capacitación, y se recibió hasta el día de cierre de la encuesta y fijado para el 23 de junio, 26 respuestas a la misma. Que equivale al 54,16% de los participantes.

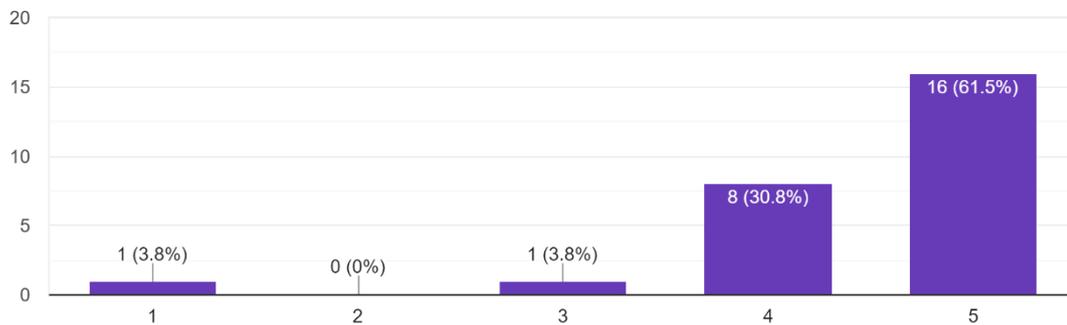
De este universo de respuestas se desglosa a continuación los resultados en términos porcentuales:

- **Pregunta : En términos generales, ¿qué tan satisfecho está con las jornadas?**

Siendo 5 totalmente satisfecho y 1 nada satisfecho, se cuenta que de

En términos generales, ¿Qué tan satisfecho está con las jornadas

26 responses



- **Pregunta : ¿En su opinión, las jornadas fueron de interés para usted?**



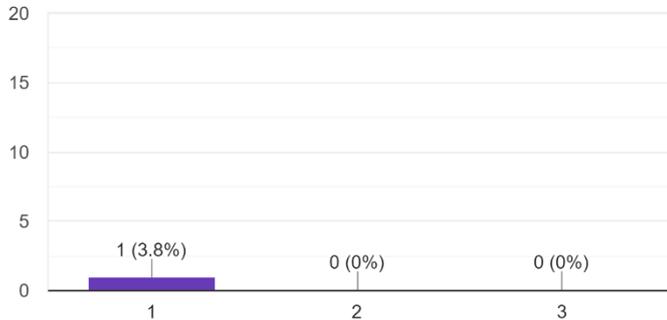
Unión Europea



CIUDADES INCLUYENTES
COMUNIDADES SOLIDARIAS

En su opinión, ¿Las jornadas fueron de interés para usted?

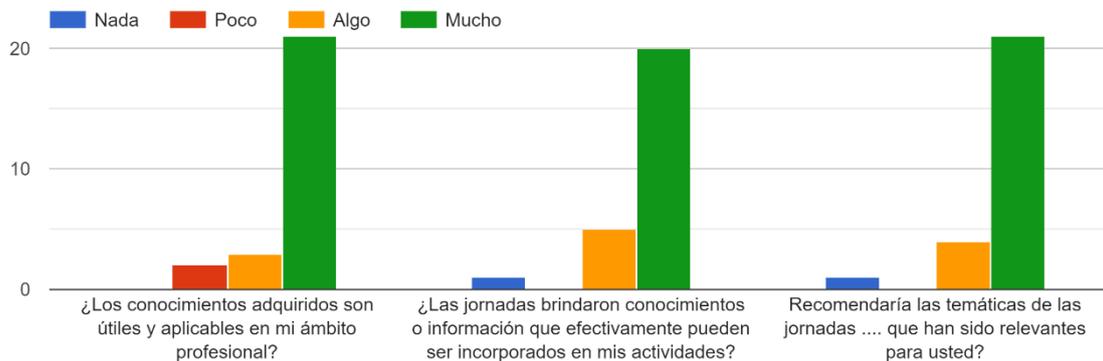
26 responses



Estas jornadas fueron de interés para el 77% de los participantes.

- **Pregunta: Evaluación de utilidad y aplicabilidad.**

Evaluación de utilidad y aplicabilidad



Se concluye que los conocimientos adquiridos y que los temas tratados en cada jornada han sido relevantes y podrán ser aplicados en la gestión de sus actividades.

- **Pregunta: ¿En términos de logística y organización cuál es su grado de satisfacción?**

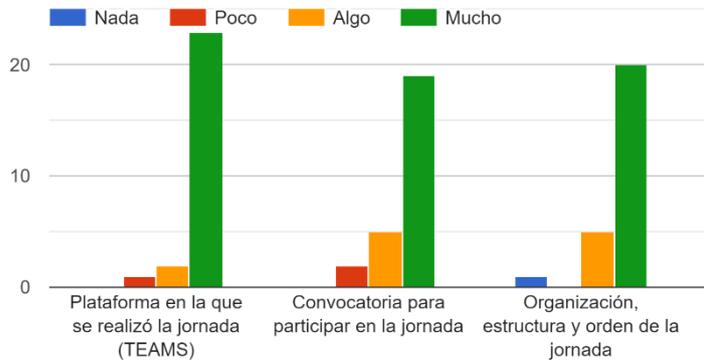


Unión Europea



CIUDADES INCLUYENTES
COMUNIDADES SOLIDARIAS

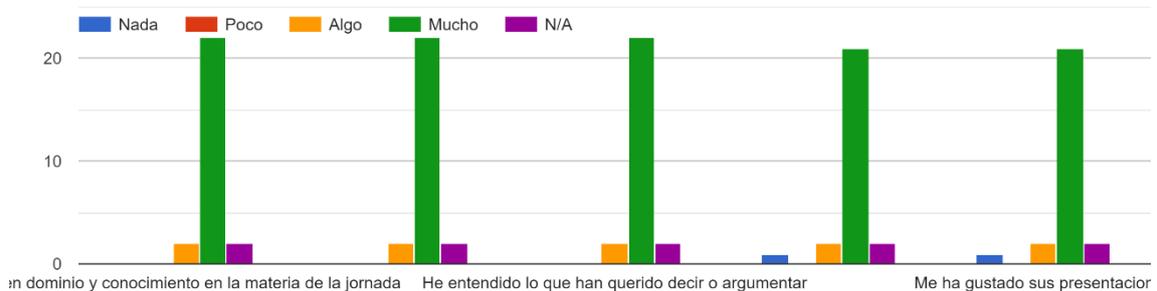
En términos de logística y organización, ¿cuál es su grado de sa



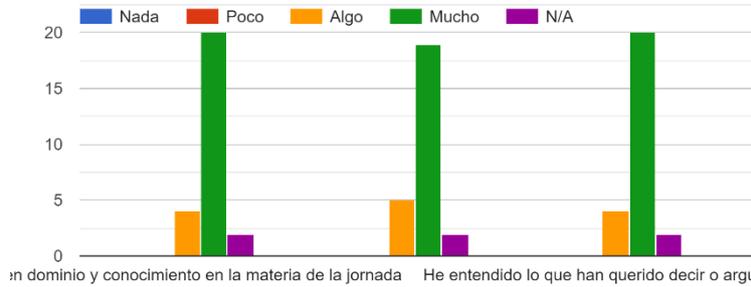
En términos generales tanto logística como organización para el desarrollo de cada jornada se desarrollaron a satisfacción de los participantes, pero se observa que el tiempo para el desarrollo de preguntas y respuestas siempre es necesario destinar mayor tiempo.

- **Pregunta: Evaluación de los expertos de la jornada 1, 2, 3 y 4**

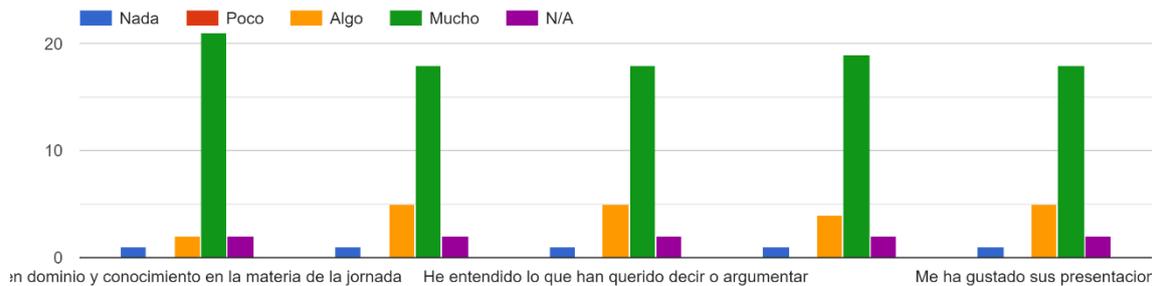
Evaluación de los expertos de la jornada 1



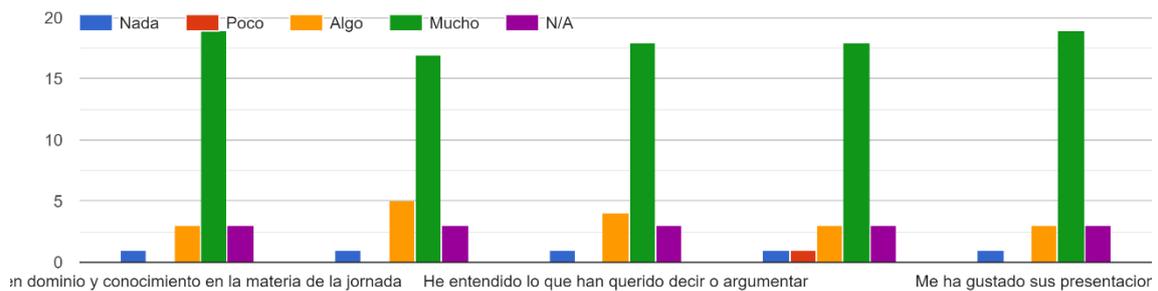
Evaluación de los expertos de la jornada 2



Evaluación de los expertos de la jornada 3



Evaluación de los expertos de la jornada 4



En términos generales la evaluación otorgada a los conferencistas de las jornadas determina que han sido conocedores de las varias temáticas abordadas y que transmitieron su conocimiento y experiencia a los participantes a través de los análisis de casos y sus presentaciones.

- **Pregunta:** ¿Qué tan satisfecho se siente con los contenidos de las jornadas?



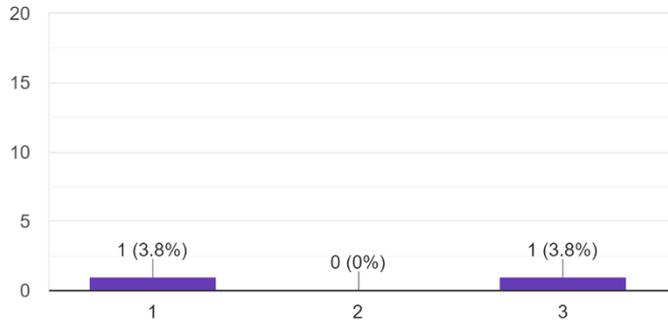
Unión Europea



CIUDADES
INCLUYENTES
COMUNIDADES SOLIDARIAS

Qué tan satisfecho se siente con los contenidos de las jornadas

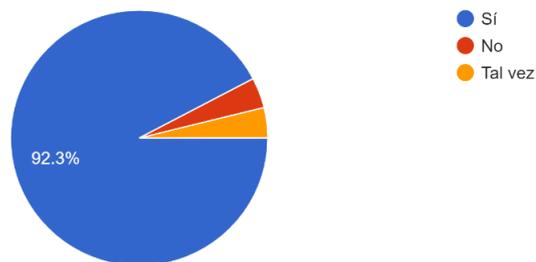
26 responses



- **Pregunta: ¿Estaría interesado en participar en futuras jornadas de capacitación similares a esta?**

¿Estaría interesado en participar en futuras jornadas de capacitación similares a esta?

26 responses



Se concluye que existe un alto interés de participar en jornadas similares.