

# LOS CLICHÉS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO

Autor:

**Dr. Arq. Sergio A. Bermeo A.**

Doctor en Ciudad, Territorio y  
Sustentabilidad  
Docente – Investigador Universidad  
Central del Ecuador - Facultad de  
Arquitectura y Urbanismo  
sabermeo@uce.edu.ec

Quito, 13 julio de 2021



COLEGIO DE ECONOMISTAS DE PICHINCHA

*Es una organización gremial técnica,  
un espacio abierto al análisis, al  
diálogo y al debate democrático sobre  
el acontecer económico local,  
nacional e internacional.*

Calle Ñaquito N 35 37 y Juan Pablo Sanz  
Telfs.: 593-2457 466

ecocol@colegiodeeconomistas.org.ec  
<https://colegiodeeconomistas.org.ec/>

## Introducción

A finales del siglo XX, la ciudad de Quito inicia un proceso de **urbanización acelerada** debido a desplazamientos humanos masivos, nacionales e internacionales, de ciudad a ciudad en busca de nuevas formas de producción y centros económicos, esto obliga a la administración asumir responsabilidades y competencia que eran del Estado a partir de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de 1993, a través de características en **planes de desarrollos y ordenamientos territoriales** (PDOT) y **Planes de Uso y Gestión del Suelo** (PUGS) neoliberales, que conformaron el área metropolitana de la ciudad. Actos que condujeron a una re-conceptualización de su función, control, estética, estructura, perfil y mancha urbana, así como, de su imaginario urbano por la creciente diversidad social-económica con problemas de segregación socio-espacial.

Ya para el nuevo milenio, los límites metropolitanos se transformaron en fronteras de permanencia y fronteras ampliadas alterando los límites jurídico-políticos en medio de un complejo de relaciones de poder que operan sistemáticamente desde las políticas públicas de ordenamiento territorial, así como, desde los intereses económicos de los grupos de poder inmobiliarios, excluyendo la participación activa de la ciudadanía, organizaciones sociales, la académica, pequeños constructores y planificadores de la ciudad, dando como resultado una polarización política, social y urbana.

Esta disolución de los límites condujo a la **conurbación urbana** especialmente hacia los valles de los Chillos, Cumbayá, Tumbaco, Nayón, Llano Chico, el valle semi-desértico de San Antonio de Pichincha y los llanos de Turubamba, Quitumbe y la Ecuatoriana, que definieron a Quito por medio de la Constitución del 2008 como una ciudad-distrito-región, lo que implica asumir, además, las competencias de los gobiernos cantonales, provinciales y regionales.

Con estos antecedentes, Quito para el 2020 alcanza una población de 2'781.641 habitantes con una densidad de 657,60 hab/km<sup>2</sup>, convirtiéndose en el cantón más poblado del país, dividido en 9 administraciones zonales, 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales. Quito, con sus límites desbordados, enfrenta un proceso de **peri-urbanización**, es decir, los ciudadanos se alejan del hipercentro y se desplazan hacia las nuevas periferias urbanas en busca de un costo de

suelo más accesible, una forma de vida más apegada a la naturaleza, una nueva modalidad de habitabilidad en conjuntos cerrados de vivienda, pero también, como un suelo de oportunidad con falta de control municipal, tomas ilegales de terrenos, estructura edificada dispersa y una clara yuxtaposición de clases sociales inmersas en la misma periferia.

En consecuencia, el proceso de crecimiento y expansión de Quito ha presentado tres lógicas de desarrollo urbano que se superponen entre sí:

- hasta **mediados del siglo XX** mantiene una **forma concéntrica** de ciudad compacta, con base en la aglomeración de servicios y funciones administrativas, económicas, religiosas, pero, con presencia de segregación étnica y social,
- hasta **finales de los ochenta** se desarrolla de manera **longitudinal** a través de la dotación de equipamientos públicos e infraestructura que incentiva a una dinámica económica y empleo, sin embargo, se produce una alta contaminación ambiental, congestión vehicular, así como, se reduce la calidad de vida, y,
- desde el inicio de los **dos mil** hasta la actualidad presenta una **estructura dispersa** y hacia la periferia ampliando el espacio urbano, pero también, se reduce la reserva del suelo agrícola, ecológico, ambiental, cambio del uso de suelo de rural a urbano (conurbación y ru-urbanización), mayor tiempo de desplazamiento y menor accesibilidad hacia áreas de trabajo.

Esto se puede evidenciar en el porcentaje del índice de desarrollo urbano de 0.710 en 2007 subió a 0.760 en 2017, pero, ha venido disminuyendo hasta 0.759 en 2019, borrando todos los logros alcanzados en salud (vida larga y saludable), educación (conocimientos) e ingresos (nivel de vida digno) y si a esto se suma nuevos factores de medición como: emisiones de dióxido de carbono y la huella material de las ciudades, el ajuste del índice baja de 0.759 a 0.718, es decir, una diferencia de 5.4%, reflejo de la dependencia a combustibles fósiles, la huella material y urbana por el crecimiento y expansión hacia las periferias, uso del automóvil, segregación urbana y déficit de equipamientos urbanos.

A sí también, si se compara la tasa en porcentaje de pobreza y pobreza extrema que para el 2007 se ubicaba en 36.7 y 16.5 respectivamente, esta se reduce significativamente terminando el 2017 con 21.5 y 7.9 debido a la implementación de políticas públicas, económicas y urbanas de corte progresista, sin embargo, a partir del 2018 hasta el 2020 esta tasa crece al 32.4 y 14.9 según la última encuesta del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Inec), publicada el martes 2 de marzo del 2021, datos que evidencian las **graves condiciones económicas de la ciudad**, colocan a un mayor número de ciudadanos en los índices de pobreza y que además, deben combatir con las desigualdades que deja la pandemia de la COVID-19. Por tanto, a pesar de que Quito está regulado por planes de desarrollo y ordenamiento territorial, las actuales condiciones colocan al desarrollo urbano de la ciudad en una **crisis urbana** con las siguientes características:

## Expansión desproporcionada

La falta de gestión de la municipalidad en el ordenamiento territorial junto con la reducción de asignación presupuestaria para administración, control, ejecución y aprobación de proyectos públicos y privados en la ciudad ha provocado que el **límite del área urbana se expanda desproporcionalmente**, es decir, la mancha edificada antropizada crece mucho más rápido en proporción al número de habitantes.

## Densificación esparcida

A pesar que el PDOT y PUGS propone la **densificación** como estrategia de crecimiento de las áreas compactas o hipercentro para evitar la expansión de la ciudad, la realidad es que todos los límites urbanos de Quito se han **ampliado hacia la nueva periferia**, zona peri-urbana de los valles que obliga a cambiar el uso de suelo de rural o agrícola a urbano residencial. Esta fuga de desarrollo esparcido hacia las periferias se debe a que no se ha potencializado los terrenos vacantes de propiedad pública en primera instancia, así como, terrenos privados en desuso, vacantes o subutilizados.

## Descentralización monopolizada

Debido al crecimiento acelerado y expansivo a las periferias de la ciudad, el PDOT, las regulaciones gubernamentales y el Municipio, no lograron cumplir con los planes y propuestas para la creación de centros de equipamiento, atención y servicio público en las **nuevas áreas de desarrollo** que debían funcionar como elementos descentralizadores para la ciudad. Por el contrario, dichos equipamientos empiezan a ser **monopolizados** por cada una de las empresas públicas municipales, provinciales o estatales obligando a los usuarios a grandes desplazamientos pendulares para cubrir las necesidades de gestión administrativa, acceso a servicios y derechos, fuentes de empleo, infraestructura y equipamiento, concentrando estas funciones en los hipercentros y dejando sin estos servicios a las zonas periféricas.

## Autonomía tecno-burócrata

Como parte de las estrategias establecidas en el PDOT, se divide a Quito en **9 administraciones zonales** para que actúen de manera autónoma y descentralizada, sin embargo, eso es una utopía, la gestión administrativa de la municipalidad se ha convertido en una tecno-burocracia. En la cual, los usuarios deben esperar de tres meses a un año y medio o más para obtener diversos permisos municipales como, informe de bordes de quebrada, actualización de áreas, actualización de catastros, potencialización, proyectos urbanos especiales, factibilidad de servicios de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, telefonía e incluso conexión a internet, entre otros. Tiempos extendidos por las mismas empresas públicas por no poseer un **sistema robusto de información** abierta, general, consolidada y única para evitar el flujo de información entre las mismas, además, que han incentivado a la corrupción interna, tramitadores e influencia de poderes.

## Competencias incompetentes

El PDOT, PUGS, demás reglamentos y leyes sirven para establecer las competencias de cada uno de los estamentos municipales, provinciales o estatales, de tal manera, se distribuya el correcto funcionamiento y desarrollo de planes urbanos de acuerdo al alcance correspondiente. Sin embargo, esta **descentralización de competencias** provoca un reflujo en el diagrama funcional y administrativo provocando que cada entidad quede limitada en funciones y la ciudad quede con espacios liminales que no se sabe quién debe administrar. Por ejemplo, los grupos y organizaciones para la protección de áreas naturales como el **Ilaló**, han debido transitar por diferentes despachos como el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI, la Secretaria del Medio Ambiente, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, la Secretaria de Territorio, Hábitat y Vivienda STHV, el Municipio de Quito, Consejo Metropolitano, entre otras, buscando cuál de estas carteras tiene la pertinencia para actuar, algunas se han visto anuladas por sus superiores, otras no poseen pertinencia, otras comparten pertinencia y, mientras tanto,

la ciudad queda desprotegida por la **incompetencia** de unificar las competencias políticas, territoriales y geográficas del sector público.

## Proyectos urbanos públicos en privados

Dentro del PDOT y PUGS se establece que para el desarrollo y crecimiento de la ciudad la administración municipal debe proveer de proyectos, equipamientos y servicios urbanos e inmobiliarios de iniciativa pública, mismos que, pueden ser financiados por el sector público y/o privado a través del pago de contribución especial por derechos de edificabilidad. En la realidad, el déficit del gasto público no le permite intervenir en estos proyectos, por lo que, el sector privado a cambio de que sean aprobados proyectos inmobiliarios y especulativos, incremento de altura de edificación, cambio de uso de suelo, entre otras autorizaciones que cualquier constructor medio no puede acceder, acude a este intercambio mediante la **concesión onerosa de derechos (COD)** para comprometerse en financiar y construir tales proyectos públicos. Pero, esto no es todo, como el Municipio no cuenta con un banco de proyectos urbanos deja a libre elección, criterio y propuesta del sector privado el planteamiento del desarrollo de la ciudad, quedando en manos de intereses privados y no de lo que verdaderamente necesita la ciudadanía.

## Desprotección de áreas naturales

A pesar que tanto en el PDOT, PUGS y otros planes están orientados para que las leyes y normativas protejan las áreas naturales, mantengan el uso de suelo agrícola y rural; el **poder especulativo** de inversionistas privados poco a poco cercena los recursos naturales urbanos como quebradas, laderas, bosques, minas, ríos, humedales, el chocó entre otros. Procesos especulativos que se desarrollan a largo plazo para no levantar sospecha de las autoridades y de la ciudadanía, por ejemplo, el tener acceso a los planes de ordenamiento (cosa que los constructores menores o ciudadanía de base no posee) les permite comprar terrenos en sectores estratégicos y aun costo irrisorio, para años después ir modificando la geografía del terreno con movimientos de tierra, rellenos de quebradas, deforestación de plantas endémicas, etc., una vez preparado el terreno, empiezan los trámites para cambio de uso de suelo a urbano sustentado en una actualización de catastro, nuevos bordes de quebradas y restitución de su geografía, y finalmente, obtener un terreno legal para presentar un proyecto inmobiliario que además, se inscribe en parámetros ambientales para seguir adquiriendo más beneficios.

## Eco-deficiencia

Establecido en las ordenanzas municipales, el PDOT, PUGS y demás leyes, los proyectos arquitectónicos y urbanos que cumplen ciertos parámetros ambientales de eco-eficiencia tienen derecho a beneficios para incrementar el **coeficiente de ocupación de suelo (COS)**, comprar altura de edificación, reducir número de estacionamientos, declararse como proyecto especial y así, absolverse de cumplir ciertos reglamentos. Esta dinámica legal, ha causado la fragmentación del perfil urbano y mancha urbana encontrando en los grandes ejes viales edificaciones que superan el doble o triple del contexto edificado, edificaciones gigantes que se yuxtaponen a edificaciones pequeñas, compactas y consolidadas, edificaciones con muros ciegos en altura que dañan el paisaje urbano, complejo de edificaciones que se antepone y transforman al paisaje natural. Como ejemplo, basta caminar por el sector de Iñaquito, la Gonzales Suarez, Cumbayá y próximamente Tumbaco y el Valle de los Chillos, sectores víctimas del poder inmobiliario y la deficiencia urbana.

## PMDOT y PUGS totalitarios

El nuevo **Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT)** y el **Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS)** son los elementos legales oportunos para corregir errores históricos en el proceso de urbanización informal de las ciudades que le permiten dar sostenibilidad. Son lineamientos urbanísticos para la planificación local, sin embargo, lo local se está interpretando como algo totalitario, es decir, una sola ordenanza o ley que ordene a una **ciudad difusa, dispersa y fragmentada** con un alto índice de crecimiento y expansión urbana en el que cada barrio o al menos cada administración zonal tiene características diferentes. Por tanto, Quito requiere de una planificación a manera de **acupuntura urbana**, que analice y disponga en forma focalizada y no totalitaria. Por ejemplo, la dinámica urbana del centro histórico es diferente a la del hipercentro administrativo y financiero de Ñaquito, estas son diferentes a las zonas residenciales del sur y norte de Quito, as su vez, estas son muy distantes de las dinámicas que se dan en las nuevas periferias urbanas de los valles, incluso entre los mismos valles son muy diferentes, entonces: ¿por qué obtener una ordenanza generalizada y no una enfocada en lo micro-local?

## Representación no participativa

Por último, a pesar que Quito está a **vísperas de aprobar el nuevo PUGS y PDOT** que administrará a la ciudad en sus próximos 12 años, según la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) y siendo un proyecto concebido por un gran equipo técnico, profesional y multi-disciplinar, el plan no se ha construido con la **participación activa de la ciudadanía**, una construcción de abajo hacia arriba no ha existido. En este último mes se han llevado eventos de “sociabilización”, que más que eso, han sido de presentación ya que el plan está terminado y a pesar que se da apertura para sugerencias solo quedan como tal y no como una retroalimentación para reformular el plan desde la visión de la ciudadanía y no de las autoridades y profesionales. Con pretexto de la “especulación”, las autoridades no liberan la información al acceso público, cuando la **libertad de información** es un derecho de los ciudadanos establecido en la Constitución de la República, y ya se ha demostrado que quienes tienen el poder de especular son las grandes minorías de grupos económicos e inmobiliarios y no la ciudadanía las grandes mayorías de a pie. Por otro lado, Quito necesita autoridades que generen una participación activa y directa con la sociedad y no sean solo representativas que asumen lo que el pueblo necesita.

## Conclusiones

Las estrategias que adoptan los planes de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo terminan siendo **lineamientos de cliché**, es decir, estereotipos de doble aceptación, de percepción inútil generalizada, acciones o ideas excesivas que pierden objetividad, especialmente si son consideradas como poderosas o innovadoras. Se han convertido en un discurso familiar, común, que puede variar en el tiempo y generar connotaciones políticas e ideológicas.

Sin embargo, un cliché puede establecer empatía con la audiencia cuando se sociabiliza, se da apertura a la participación activa, se simplifican los procesos, se identifican las necesidades reales y locales, facilitando el entendimiento a todo público, es decir, no necesariamente el cliché es malo, puede servir para construir y ordenar una ciudad. Entonces, si cada uno de estos puntos analizados como clichés se enfocaran en el desarrollo social y no en los grandes intereses económicos podremos responder la pregunta **¿Por qué el ordenamiento territorial NO ordena?**