

Urban Policy Papers

Recomendaciones de políticas
urbanas para el uso y la gestión
del suelo en Cuenca

Compilador: Gustavo Durán

Autores y autoras: Paola Ortiz, Vanessa Pinto, Marcela Aguirre,
Víctor Antonio Peláez, Diana Paz y Diego Enríquez

© 2019 FLACSO Ecuador
Diciembre de 2019
ISBN: 978-9978-67-526-7 (pdf)

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

Flacso Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Índice de contenidos

Abreviaturas	IX
Introducción	1
Capítulo 1	
Periurbanización y relaciones campo-ciudad	
<hr/>	
Informe 1. Análisis de los patrones morfológicos de urbanización en la gradiente urbano-rural de Cuenca: el rol de las cabeceras parroquiales en la conformación del territorio	5
<i>Paola Ortiz</i>	
Introducción	6
Ciudad fragmentada y ciudad dispersa: patrones morfológicos contemporáneos de la expansión urbana en Latinoamérica	7
Análisis demográfico y morfológico de la expansión urbana de Cuenca y sus principales externalidades.	10
Las cabeceras parroquiales y su relación con la expansión urbana de Cuenca	13
Recomendaciones de política para la expansión urbana, con un enfoque en las cabeceras parroquiales.	22
Referencias	25

Informe 2. Políticas de uso y gestión de suelo en los procesos de expansión urbana en Cuenca	29
<i>Vanessa Pinto</i>	
Introducción	30
El proceso de desarrollo urbano en Cuenca	30
Reflexiones para un desarrollo urbano sostenible	41
Conclusiones y recomendaciones	46
Referencias	48

Capítulo 2

Mercados de suelo y política habitacional

Informe 3. La influencia de la planificación en el ordenamiento del territorio, el caso del parque La Libertad en Cuenca	53
<i>Marcela Aguirre</i>	
Introducción	54
Problemática	56
Fundamentación teórica	57
Recopilación y sistematización de información secundaria	63
Conclusiones	72
Recomendaciones	73
Referencias	73

Informe 4. Construyendo hábitat, cohesión y capacidades: la vivienda social en Cuenca	79
<i>Victor Antonio Peláez</i>	
Introducción	80
Capability approach	81
Desarrollo del caso Cuenca	83
La problemática de la vivienda	87
Conclusiones	94
Propuestas	96
Referencias	99

Capítulo 3

Estrategias de adaptación al cambio climático y movilidad urbana

Informe 5. La gobernanza de los sistemas de transporte: el tranvía como articulador del modelo de ciudad en Cuenca	105
<i>Diana Paz</i>	
Introducción	106
Fundamentación teórica	107
Los desafíos de la coordinación	109
El diseño del tranvía en Cuenca: antecedentes y marco jurídico de la descentralización en Ecuador.	110
Plan de Movilidad y Espacio Público de Cuenca (PMEP)	114
La coordinación en la implementación como un problema de planificación	119
Conclusiones.	121
Referencias	122
 Informe 6. Cuenca y el cambio climático: recomendaciones de políticas locales de adaptación para la planificación territorial	 125
<i>Diego Enríquez</i>	
Introducción	126
Fundamentación teórica	130
Sobre la adaptación local al cambio climático	134
Recopilación de información secundaria	136
Lineamiento para la adaptación a escala urbana: ordenamiento y densificación urbana e infraestructura.	142
Conclusiones.	143
Referencias	144

Abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIIFEN	Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno de El Niño
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CRE	Constitución de la República de Ecuador
EMUVI-EP	Empresa Pública Municipal de Urbanización y Vivienda
EPU	Ecología Política Urbana
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
ha	Hectárea
IERSE	Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
JNV	Junta Nacional de Vivienda
LAU	Laboratorio de Arquitectura y Urbanismo
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
m	Metro
m ²	Metro cuadrado
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MEA	Ministerio de Ambiente de Ecuador
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador

MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile
PDM	Programa de Desarrollo Municipal
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PMOT	Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial
PRMS	Plan Regulador Metropolitano de Santiago
PUGS	Plan de Uso y Gestión del Suelo
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIV	Sistema de Incentivos de Vivienda
UAU	Unidades de Actuación Urbanística
UCUENCA	Universidad de Cuenca

Introducción

En un mundo urbano donde las ciudades presentan procesos de transformación cada vez más vertiginosos, la acción pública está llamada a reflexionar sobre su acción a través de las instituciones y la política. Instrumentos y herramientas que quizás hace 20 años eran aceptables para regular la forma en cómo crecen y se desarrollan las ciudades hoy son insuficientes, pues los patrones de comportamiento de la economía, y cómo esta produce al espacio urbano, se van adaptando dinámicamente. Los efectos sociales y ambientales (positivos y negativos) de esa nueva urbanización, demandan, también, un nuevo Estado.

Esta publicación es parte de ese contexto. Recoge reflexiones producidas en el seno del Doctorado en Políticas Públicas de la FLACSO Ecuador. Durante el proceso formativo de la convocatoria 2018-2021, se organizó un laboratorio de políticas urbanas en Cuenca para que nuestros estudiantes tuvieran la oportunidad de instrumentalizar todo su aprendizaje en un problema de investigación concreto: la generación de políticas sectoriales urbanas en una ciudad intermedia, tomando en cuenta el marco de producción de un Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), herramienta presente en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS).

Este proceso de planificación del ordenamiento territorial es liderado por la municipalidad y acompañado por un equipo de asistencia técnica internacional de ONU-Hábitat. A ellos queremos agradecer por permitirnos conocer de primera mano una serie de procesos en los que la política

pública tiene un efecto real sobre la construcción de la ciudad y la ciudadanía, como el Proyecto Tranvía, la estrategia de parques y espacio público desarrollada por la ciudad y las acciones de la dirección de ordenamiento territorial del municipio. Estos fueron, entre otros, los espacios donde se desarrolló nuestro laboratorio académico, de cara a la expansión urbana en Cuenca y sus problemas conexos.

Además, se organizaron espacios de diálogo técnico/académico con los funcionarios de ONU-Hábitat quienes tienen a cargo el PUGS, con los investigadores del Laboratorio de Arquitectura y Urbanismo (LAU) de la Universidad del Azuay, con el Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador (IERSE) de la Universidad del Azuay, con LactaLAB de la Universidad de Cuenca (UCUENCA), con el Centro de Etnografía Interdisciplinaria KALEIDOS (UCUENCA-FLACSO Ecuador). En todas estas instancias buscamos conocer sus propuestas académicas y sus posibilidades de incidencia en la política pública. A todas las personas que trabajan en estos espacios muchas gracias por permitirnos aprender y ampliar nuestra visión de las políticas urbanas y territoriales.

Este documento está construido a partir del trabajo académico individual de los estudiantes. Cada uno de los aportes se inicia con una pregunta de investigación en torno a una política sectorial urbana concreta, con el desafío de recomendar políticas en un formato de *urban policy paper*. Están organizados en tres capítulos que agrupan los principales desafíos del desarrollo territorial en Cuenca y en la mayoría de las ciudades de Ecuador. El primer capítulo se titula “Periurbanización y relaciones campo-ciudad”; el segundo “Mercados de suelo y política habitacional”, el tercero “Estrategias de adaptación al cambio climático y movilidad urbana”.

El propósito final de esta publicación es devolver los resultados a la fuente donde se originó el conocimiento académico y hacer un sencillo aporte al proceso complejo que es pensar la ciudad por parte de sus diversos actores políticos y académicos.

Gustavo Durán
Doctor en Estudios Urbanos
FLACSO Ecuador