



**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## Instrumentos de gestão urbana do solo no Equador, campo cego e outras formas de produção do espaço

Luis Andrés Cevallos Serrano

Universidad Central del Ecuador e Universidade de São Paulo

Camila Cavalheiro Ribeiro da Silva

Universidade de São Paulo

### Sessão Temática 11: Novas interpretações possíveis para a questão urbana e regional

*Resumo. Nos últimos anos, a legislação equatoriana incorporou novos instrumentos de planejamento urbano que buscam dar um sentido prático à gestão funcional e jurídica do solo urbano. Esses conceitos, adscritos à ideia de "solo criado", se revestem, no Equador, de uma formalidade técnica desconectada dos lugares onde foram produzidos originalmente, e cujo conteúdo é principalmente a organização do espaço urbano em fragmentos de propriedade privada da terra. A influência de organizações internacionais, a falta de inovação local e as condições políticas orientaram o trabalho dos urbanistas de Quito para o uso de instrumentos preconcebidos para a construção de planos que, apesar das contradições em sua trajetória em contextos como o brasileiro, ocupam vazios instrumentais em outros países. Aplicados pela urgência em enfrentar as contradições entre capital, terra e trabalho mediante um planejamento urbano "adequado", esses instrumentos são apenas representações que dominaram o imaginário do urbanismo local, deixando pouco espaço para abordar particularidades locais da propriedade capitalista da terra; e reduzindo, sobretudo, a possibilidade de pensar em conceitos de planejamento baseados em formas coletivas de posse da terra reconhecidas pela Constituição Equatoriana.*

*Palavras-chave. Equador; planejamento urbano; instrumentos urbanísticos; propriedade privada; propriedade coletiva*

### Land policy instruments in Ecuador, blind spot and other forms of production of space

**Abstract.** *In recent years, Ecuadorian legislation has incorporated new urban planning instruments which seek to provide practicality to the functional and legal management of urban land. These concepts, based upon to the idea of "created soil", show themselves in Ecuador with a technical formality disconnected from the places where they were originally produced and whose real content is mainly the organization of urban space in fragments of private land. The influence of international organizations, the lack of local academic innovation and political conditions have conducted the work of urban planners in Quito towards the use preconceived instruments for the development of plans that, despite the contradictions in their trajectory in contexts such as Brazil, fill instrumental gaps in other countries. Utilized by the urgency of facing the contradictions between capital, land and labor through an "adequate" urban planning, these instruments are in Ecuador mere representations that have dominated the imaginary of local urbanism, leaving little space to address the local particularities of capitalist property of land and reducing, above all, the possibility of thinking about planning concepts based on collective forms of land tenure recognized in the Ecuadorian Constitution.*

*Keywords: Ecuador; urban planning; land policy instruments; private property; collective property.*

## **Instrumentos de gestión urbana del suelo en Ecuador, campo ciego y otras formas de producción del espacio**

**Resumen.** *En los últimos años, la legislación ecuatoriana ha incorporado nuevos instrumentos de planificación urbana que buscan dar un sentido práctico a la gestión funcional y jurídica del suelo urbano. Esos conceptos, adscritos a la idea del “suelo creado”, se revisten en Ecuador de una formalidad técnica desconectada de los lugares donde fueron producidos originalmente y cuyo contenido es principalmente la organización del espacio urbano en fragmentos de propiedad privada de la tierra. La influencia de organizaciones internacionales, la falta de innovación académica local y las condiciones políticas han orientado el trabajo de los urbanistas de Quito a utilizar instrumentos preconcebidos para la construcción de planes que, a pesar de las contradicciones en su trayectoria en contextos como el brasileño, ocupan vacíos instrumentales en otros países. Aplicados por la urgencia de enfrentar las contradicciones entre el capital, la tierra y el trabajo mediante una “adecuada” planificación urbana, éstos instrumentos son apenas representaciones que han dominado el imaginario del Urbanismo local, dejando poco espacio para abordar las particularidades locales de la propiedad capitalista de la tierra y reduciendo, sobre todo, la posibilidad de pensar en conceptos de planificación basados en formas colectivas de tenencia de la tierra reconocidas en la Constitución Ecuatoriana.*

*Palabras clave:* Ecuador; planificación urbana; instrumentos de suelo; propiedad privada; propiedad colectiva.

### **1. Formas de propiedad capitalistas y no capitalistas encontradas: un problema teórico**

Con la creación de la Constitución de 2008, son reconocidas en Ecuador diversas posibilidades alrededor de la tierra, sus modalidades de propiedad y, con ellas, las formas producción social solidarias, no capitalistas, que han coexistido conflictivamente con la urbanización capitalista desde la formación moderna del país. Junto con la propiedad privada, se determinan derechos para diversas formas de tenencia colectiva de la tierra, así como los derechos al disfrute de la ciudad y la vivienda. En términos conceptuales, se abren nuevas posibilidades para la gestión y planificación del territorio, se condiciona la propiedad de la tierra al cumplimiento de una función social y se incluye de forma expresa las maneras de habitar los territorios ancestrales colectivos.

No obstante, las novedosas herramientas jurídicas todavía no logran explotar el potencial de la tenencia colectiva y la economía solidaria para el desarrollo de instrumentos propios en relación con el medio universal de trabajo, la tierra, sea en la ciudad o el campo. La planificación de la ciudad tradicionalmente nunca ha afectado con firmeza la institución de la propiedad privada de la tierra, reforzando la individualización y consumo inmobiliario del suelo. El uso colectivo de la tierra que navega contra la acumulación privada del capital, siendo apenas objeto de delimitaciones fragmentadas por parte de la planificación.

El modo de producción capitalista en América Latina sometió lo preexistente para apoderándose así del trabajo, la tierra y los conocimientos colectivos de las culturas que fueron colonizadas. Cueva (1985) ya entendía que durante los procesos de independencia el capital consiguió asentarse firme sobre las bases coloniales de expropiación de tierras colectivas y explotación de las poblaciones indígenas en los Andes, en un proceso claro de dominación política y económica de un modo sobre cualquier otro. La concentración de tierras y el dominio comenzado con la colonización española se transformaron en contenido del capitalismo de las sociedades andinas. Así, la propiedad privada se aseguró como derecho de las élites locales respaldadas - controladas por la metrópoli, y junto con el trabajo asalariado logra constituirse como una oposición a los modos colectivos de producción que no desaparecieron.

Marx entendió que el Capital se hacía presente en las colonias como la antítesis a toda forma colectiva de producción donde el trabajador es propietario, para así luchar contra éstas, porque solamente en Europa occidental el capital permitía “existir a su lado” a formas colectivas cuando no pudo someterlas: “A contradição desses dois sistemas económicos diametralmente opostos se efetiva aqui, de maneira prática, na luta entre eles.” (MARX, 2017b, p. 835) Marx se refería a los colonos norteamericanos, pero deja claro que la colonización tiene como lógica la eliminación de

los obstáculos que formas sociales distintas al capital le presenten, aun cuando para esto sea necesario dejarlas existir bajo ciertas condiciones.

En Los Andes, la especificidad es el sometimiento español de la población indígena, difiriendo del exterminio norteamericano. Pero, la continuidad de formas no mercantiles de producir (hábitat incluido), también requiere ser entendida por las luchas indígenas, como aquellas que Cueva (1985) relata en países latinoamericanos. La dominación de la vida no mercantilizada tendría en la lucha no solamente su antítesis sino esa presencia permanente de una alternativa en potencia que acompaña a países como el Ecuador hasta el presente.

Como anota Pereira (2015, p. 12), observando la clasificación de Jaramillo (1982), el espacio urbanizado latinoamericano no ha logrado la desaparición de las formas no mercantiles de producción de espacio, a pesar de ser actualmente coordinado por el mercado inmobiliario. En la relación dialéctica entre ambas formas, mercantilizadas y no mercantilizadas, yace la cuestión del control del espacio:

A combinação dessas estratégias – de espoliação e exploração - é constatável em qualquer cidade latino-americana e mostra o caráter dilapidador da produção do espaço organizada pelo mercado, que resulta numa em situações urbanas profundamente desiguais. (PEREIRA, 2015, p. 12)

La tesis de Pereira permite entender que la existencia de una antítesis al espacio mercantilizado es su incapacidad de desarrollar productos habitacionales masivamente accesibles prefiriendo vías de acumulación basadas en un espacio diferenciado. Las contradicciones y límites de la producción mercantil del espacio, que no logra producir vivienda como mercancía genuina, requieren excavar en lo profundo de las posibilidades emancipadoras de las relaciones no capitalistas, en miras de una superación de las relaciones capitalistas (PEREIRA, 2015, p. 5).

Jaramillo avanza de una clasificación hacia una heterogeneidad estructural latinoamericana que caracteriza al sistema en lugar de frenar la acumulación capitalista. El autor realizó un importante estudio de clasificación que trata de explicar qué factores movilizan a diferentes agentes a producir diferentes productos habitacionales (JARAMILLO, 1982) y expone la heterogeneidad como necesidad del capital en la ciudad latinoamericana (JARAMILLO, 2015). Sin embargo, difiere ampliamente de la propuesta más radical de Pereira en cuanto la fuente para superar las contradicciones de la producción capitalista del espacio: Jaramillo deposita la confianza en la regulación del mercado, en instrumentos de gestión de suelo (JARAMILLO, 2009, p. 436).

Pero ¿hasta qué punto la regulación produciría cambios estructurales en el modo mercantilista de producir? Parece más bien que la producción mercantil del espacio nos impone una “racionalidad técnica” que amenaza con constituir un campo ciego cuando Jaramillo defiende una utilización combinada de varios *instrumentos* (JARAMILLO, 2009, p. 438). Así, apuesta en colocar al Estado como una fuerza que reacciona al mercado, sin cuestionarse la manutención interna de la propiedad privada de la tierra y las lógicas del mercado de suelo. La idea de una institucionalidad que soluciona contradicciones en el espacio, no obstante, demanda de un soporte político y de clase para concretarse como posibilidad de superación, porque las contradicciones “no son producto de su forma racional [...]; son producto del contenido práctico y social y, más específicamente, del contenido capitalista” (LEFEBVRE, 1976, p. 42); y, además, es la clase dominante la que manda en el plano institucional:

[...]dispone de un doble poder sobre el espacio; en primer lugar, a través de la propiedad privada del suelo, que se extiende a la totalidad del espacio, excepción hecha de los derechos de las colectividades y del Estado, y, en segundo lugar, a través de la globalidad, a saber, el conocimiento, la estrategia, la acción del Estado propiamente dicho. Existen conflictos inevitables entre esos dos aspectos, y especialmente entre el espacio abstracto (concebido o conceptual, global y estratégico) y el espacio inmediato, percibido, vivido, desmigajado y vendido. En el plano institucional, esas contradicciones se hacen patentes entre los planos generales de ordenación y los proyectos parciales de los negociantes de espacio. (LEFEBVRE, 1976a, p. 42)

Si la planificación urbana pretende enfrentar la producción desigual del espacio con soluciones basadas en el realismo mercantilista, sin reconocer las condiciones históricas de acumulación dependientes de las rentas de la tierra ni la persistencia de otras formas de tenencia de la tierra, estará trabajando a ciegas en la búsqueda de soluciones.

El problema del campo ciego en la planificación es quizá una ramificación de la propia ideología del capital y de su economía política, tan antigua como este modo de producción, pero que curiosamente se presentaba de forma franca en los momentos de colonización. Criticando las prescripciones teóricas de Wakefield para la expansión británica, Marx observó que en los sitios colonizados se explicitó frontalmente, sin el disfraz de la economía política europea de aquellas épocas, la lucha entre formas de producción opuestas y con ésta las necesidades del capitalismo: que la tierra pueda transformarse en propiedad privada de pocos y formar una clase asalariada perenne de tal manera que salarios y precios de tierra nunca se encuentren para consumirse mutuamente (MARX, 2017, p. 843).

Los desdoblamientos de esta separación entre salario y precio de la tierra nos acompañan en nuevas formas hasta estos días, pero esta separación ya no se manifiesta tan explícitamente como en la conciencia de los colonizadores. Paralelamente, persisten formas no capitalistas de producción en América Latina, sea porque el capital lo “permite” para su modo de acumulación, o bien las luchas colectivas han dejado huellas perennes. Mientras cada vez menos trabajadores logran volverse propietarios de su vivienda, el sistema capitalista demanda que cada vez más tengan que ser pagados por debajo de aquel “precio suficiente”:

A grande beleza da produção capitalista consiste em que ela não só reproduz constantemente o assalariado como assalariado, mas, em relação à acumulação do capital, produz sempre uma superpopulação relativa de assalariados. (MARX, 2017b, p. 839)

Si las condiciones de la clase trabajadora continúan siendo expresivas en términos de bajos salarios, proliferación de barrios tugurizados y persistencia de otras formas de producción y propiedad, debemos explicitar, ante los ojos de la planificación urbana, el poder con el cual la propiedad privada de la tierra manifiesta como principio de acumulación:

[La renta de terrenos para construcción se caracteriza] pelo domínio do preço monopólico em muitos casos, principalmente na exploração mais desvergonhada da miséria (pois a miséria é, para os locadores de imóveis, uma fonte mais lucrativa do que as minas de Potosí já foram para a Espanha), e **pelo poder descomunal que essa propriedade fundiária proporciona** quando, reunida nas mesmas mãos com o capital industrial, praticamente habilita este último a excluir da Terra, enquanto sua moradia, os trabalhadores em luta pelo salário. Uma parte da sociedade exige da outra um tributo em troca do direito de habitar a Terra, assim como, de modo geral, a propriedade fundiária implica o direito dos proprietários a explorar o corpo do planeta, as entranhas da Terra, a atmosfera e, com isso, a conservação e o desenvolvimento da vida. (MARX, 2017c, p. 833-834)

Posiblemente, la dificultad de dominar con criticidad el trabajo de planificar radica en que tanto académicos como profesionales están formados dentro de una realidad urbana que ya está constituida por las determinaciones rentistas del capital. Tendemos, entonces a operar inevitablemente dentro sus las representaciones ideológicas, sus *instrumentos*.

Grespan profundiza el modo en que las representaciones del sistema capitalista atraviesan y dominan la subjetividad de todos los agentes sociales, y recurre al cambio metodológico que hace Marx respecto a Hegel en términos del sujeto:

Marx acredita que o capital, de maneira “mística”, é o caso inverso de um “sujeito” que se arvora em “substância” e cujas formas devem ser apresentadas, por isso, de acordo com a relação na qual se desdobram na realidade social do mundo moderno. Os agentes econômicos que se vêm aí plenamente livres e autodeterminados, têm sua subjetividade de fato condicionada pelo grande “sujeito”, o capital, comandando suas ações de tal modo que elas lhes aparecem como simples resultado de seu livre-arbítrio. Esses agentes podem ser comparados, portanto, a atores

“representando” una peça teatral em consonância com as cenas em que se desenrola e se “apresenta” um enredo só em parte conhecido por eles. (GRESPLAN, 2019, p. 13-14)

Si el saber de los urbanistas contiene *instrumentos* que operan como utopías de racionalidad, no necesariamente se explica por mala voluntad, sino porque esa voluntad está sometida a la lógica impuesta por un sistema formal y práctico de la producción del espacio. Instrumentos burocráticos y propuestas internacionales de urbanismo, como formas separadas de su sustancia, operan en la conciencia de los agentes del proceso urbano:

... lo urbano, esa virtualidad en marcha, esa potencialidad que ya desde ahora se realiza, constituyen **un campo de visión ciego** para aquellos que se limitan a una racionalidad ya trasnochada, y así es como corren el riesgo de consolidar lo que se opone a la sociedad urbana, lo que la niega y la destruye en el transcurso del proceso mismo que la crea, a saber, la segregación generalizada, la separación sobre el terreno de todos los elementos y aspectos de la práctica social, disociados los unos de los otros y reagrupados por decisión política en el seno de un espacio homogéneo. (LEFEBVRE, 1976c, p. 71)

Es imperativo destacar tres consideraciones para escapar a la lógica de la racionalidad capitalista. Primero, que la tierra no es fruto del trabajo humano, y es por tanto una mercancía ficticia<sup>1</sup>; segundo, la formalidad jurídica de los títulos de propiedad puede llevarnos a moldear soluciones que aplazan la superación de las contradicciones del capitalismo, especialmente aquellas que se ramifican a partir de la renta capitalista del suelo; y tercero, el espacio imaginado en la planificación se concretiza físicamente por agentes específicos colocando al urbanista como un tecnócrata. En otras palabras, el poder político sobre la propiedad de la tierra constituye todavía el difícil obstáculo de acciones transformadoras de la sociedad para movilizar el trabajo humano como principio de distribución del espacio en lugar de su propiedad.

La lógica de que la tierra tiene un precio lleva a racionalizar la apariencia formal de que ésta tiene valor, tanto como las rentas capitalizadas de la tierra aparentan ser intereses del capital<sup>2</sup>. Gresplan resalta el poder fetichista de la renta de la tierra:

Se a terra tem preço, então seu proprietário recebe o arrendamento como uma espécie de amortização da quantia que pagou por ela, e obscurece-se o fato original de o “globo terrestre” ter sido objeto de apropriação primitiva e excludente, ou seja, de que a renda corresponde a um mero título jurídico, e não ao valor de um produto de trabalho. (GRESPLAN, 2019, p. 224)

Títulos jurídicos e instrumentos de gestión del suelo se juntan en la producción de esta confusión entre diferentes formas de valor. En cierto sentido, los instrumentos son ramificaciones jurídicas título de propiedad privada de la tierra, sofisticaciones que además podrían asimilar los mismos “valores de uso especiales” o “sustancias formales” (GRESPLAN, 2019b, p. 223) que se engendran a partir de las formas de valor autonomizadas, propias del mismo capitalismo<sup>3</sup>. Estas formas operarían en el mundo de las representaciones prácticas de los poderes que la propiedad del dinero y la tierra pasan a la conciencia de los agentes económicos:

No momento de sua plena autonomia em relação a substância, a forma de valor se apresenta como se fosse a própria substância. A partir dela, engendram-se qualidades sofisticadas, valores de uso especiais, consumo exclusivo, marcas registradas e todo tipo de bens intangíveis e de serviços imateriais. (GRESPLAN, 2019b, p. 223)

La planificación y sus concepciones del espacio se basan en procedimientos analíticos que demandan una visión homogénea pero con cierta flexibilidad controlada por sus dispositivos formales que, no por acaso, terminan siendo la visión más útil a las fuerzas dominantes. La pretendida racionalidad que está en lo inexistente, virtual y utópico de la planificación puede esconder detrás de su apariencia la producción de la desigualdad en el espacio. Nuestra dificultad reciente de escapar a soluciones dentro del mercado parece evidenciar un contundente realismo capitalista, en la concepción de Fischer<sup>4</sup>, cuando la lógica mercantil del espacio del capital nos parece a todos la única y natural manera de operar el espacio urbano.

Lefebvre advierte de forma clara el papel de la planificación que se pretende racional, instrumento del ordenamiento, y que se presenta como una visión del Estado, pero que aparenta dar autonomía a los profesionales que trabajan en la planificación urbana, con los vicios tecnocráticos que eso implica. Así, ofrece una perspectiva fundamental para desmitificar los instrumentos de planificación que se subordinan a ese ordenamiento como técnicas al servicio de intereses privados:

El espacio instrumentalista [...] es producto y manipulado tal por los tecnócratas, a nivel-de lo global, del Estado, de las estrategias. Lleva el nombre burocrático de "ordenación del territorio". No pasa de ser una mera abstracción. Por un lado, remite a lo histórico, sobre cuyas ruinas se asienta, así como a la antropología e, incluso, a la prehistoria. Pero, por otro, tan sólo los intereses denominados "privados", los de los promotores y de los bancos, le confieren una existencia práctica: se lo apropian; ellos, tan sólo ellos, se sirven del instrumento que el estado les proporciona; en su condición de amos del cotarro, disponen de los medios (a pesar de algunos obstáculos de tipo institucional). (LEFEBVRE, 1976d, p. 101-102)

Cuando inevitablemente aparezcan conflictos entre la racionalidad tecnocrática, las necesidades del capital y necesidades colectivas de habitar ¿cómo responderá la planificación del espacio?

## 2. La propiedad de la tierra en la Constitución del Ecuador y un campo ciego en potencia

En tanto el trabajo de ordenamiento territorial (gestión urbana, gestión del suelo o planificación del suelo) opera con las definiciones técnico-jurídicas escritas en la ley, su lenguaje adopta la lógica constitucional. La Constitución del 2008 representó para el Ecuador el reconocimiento más importante de las diversidades sociales de su proceso de formación histórica, procurando conceptualizarlas dentro de la forma del Estado del llamado Buen Vivir. Destacan las formas colectivas de organización del espacio basadas en la ancestralidad, que anteceden a la colonización española. Así, las relaciones no capitalistas pasan a tener una forma de existencia constitucional renovada, entendiendo que la búsqueda de lucros no es la única vía posible para las demarcaciones del territorio.

Art. 60. Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La **ley regulará** su conformación. Se **reconoce** a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una **forma ancestral de organización territorial**. (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2008)

Éstas y otras formas socioespaciales presentes en el espacio urbano se vuelven de obligatoria inclusión en la planificación nacional. En la Constitución, la propiedad colectiva y su indivisibilidad son retratadas como aquellos modos de vida que preceden al capitalismo y coexisten con él. Estas cualidades son manifestadas en el Artículo 57, que otorga a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas derechos de tierra comunitaria indivisible y usufructo. (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2008)

No es casualidad que estos reconocimientos junto con la economía popular y solidaria estén presentes en esta Constitución, puesto que ésta resulta de una Asamblea Constituyente en la que uno de sus intelectuales protagónicos buscaba el reconocimiento del conflicto de coexistencia entre la economía capitalista y las formas de producción colectivas, recíprocas, cooperativas y solidarias; conflicto originado por unas diferencias sustanciales del sujeto económico: el capital o el ser humano (ACOSTA, 2015, p. 322). Se anheló un Estado que incline sus lógicas hacia el "Buen Vivir" del ser humano, en oposición al paternalismo que protege jurídicamente a las facciones locales del capital.

Uno paso fundamental para la operativización de los principios de la Constitución fue la construcción de leyes orgánicas y ordenanzas municipales estructuradas bajo una lógica de planificación nacional, que otorguen sentido y operatividad en términos de la gestión de lo común en las escalas del territorio. No obstante, desde la Constitución es posible identificar el contenido

del campo ciego en potencia, que inevitablemente es traducido en la práctica de la planificación urbana.

La actual carta magna ya no explicita como un componente del sistema económico el derecho igualitario de acceder “a la **propiedad de los medios de producción**” como sí lo hacía la constitución de 1998 en su Artículo 242 (ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 1998). Más bien, la nueva constitución sustituye *propiedad* por *distribución*, dificultando acciones más concretas sobre el problema del monopolio de los medios de producción. Así señala el numeral 2 del artículo 276:

Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en **la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción** y en **la generación de trabajo** digno y estable. (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2008)

La propiedad de la tierra, que es un “objeto universal del trabajo” (MARX, 2017, p. 255) y como tal un medio universal de producción ya no es más un derecho explícito, apenas lo es su distribución. Además, el trabajo es colocado como “generado” y no como “generador”. Así declarado, el sistema económico no se compromete al asunto angular del campo ciego: la propiedad de los medios de trabajo.

La propiedad colectiva de la tierra en la Constitución se revela encerrada espacialmente y casi exclusiva de lugares con recursos naturales, agricultura, o preexistencias comunales a ser reguladas. Se separa del eje central del sistema urbano, apenas se reconoce. En el Artículo 248, está explícito que las formas colectivas de tenencia entran en la planificación bajo un principio de “regulación” y reconocimiento, junto con cualquier otra unidad territorial mínima para la participación política. (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2008)

El reconocimiento de lo preexistente no implica posibilidades de conformar, por ejemplo, una nueva comuna urbana de propiedad colectiva. Ésta se enfrentará en desventaja a las condiciones del acceso a la propiedad de la tierra como mercancía, ya sea por ocupación emergente periférica o costosos proyectos de urbanización. Las diferencias entre aquellas unidades no son abordadas. La fraseología del Artículo 321 está revestida de un ideal de igualdad entre las formas sociales de propiedad, presentándolas en yuxtaposición como diferentes, pero no relacionadas:

Art. 321.- El Estado reconoce y garantiza **el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta**, y que deberá cumplir su función social y ambiental. (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2008)

Esta yuxtaposición formal no puede ofrecer un marco explícito para reconocer lo sustancial: que una forma de propiedad propiamente capitalista subordina a las otras y que en caso de conflicto por un mismo fragmento de la tierra la balanza de la justicia se inclinará siempre hacia la dominante. Esta igualdad formal construye un campo ciego, escondiendo el proceso de dominación y resistencia que explican la disputa por la tierra. Aunque existen previsiones que protegen a comunas y tierras ancestrales ante la apropiación privada de rentas extractivas de la tierra, éstas no contemplan el proceso activo de urbanización, el de las rentas inmobiliarias, donde el dominio generalizado del lote privado asegura el monopolio de la propiedad privada, y por el cual la producción de inmuebles puede ser un negocio lucrativo.

¿Puede la propiedad comunitaria y cooperativa abrirse paso como modo de urbanizar la tierra para el uso y disfrute sin someterse al mercado del suelo?

Art. 31.- Las personas tienen derecho al **disfrute pleno de la ciudad** y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El **ejercicio del derecho a la ciudad** se basa en la gestión democrática de ésta, en la **función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad**, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2008)

El derecho de disfrutar no es igual al derecho de producir ciudad, así como la esfera de la circulación es diferente a la esfera de la producción. Esta oposición no sería un problema si a

pesar de la mercantilización, o por causa de ella, se lograra que hasta los más pobres accedan a tierra urbanizada de gran calidad. Es claro que eso no ocurre, basta con observar la manera en que los productos habitacionales mejor localizados son inalcanzables para la mayoría de la población. Y si la ciudad es producida de tal forma que imposibilita el acceso masivo a su consumo, esto no debería ser ignorado por una planificación que procura el “disfrute pleno”.

Sin embargo, no podemos afirmar que la forma en que está escrita la Constitución es en sí misma un obstáculo para crear instrumentos de planificación basados en modos de tenencia y producción de espacio de carácter colectivo. Después de todo aún se puede explorar lo posible en el Artículo 321, en tanto las condiciones políticas y la academia se inclinan a la defensa real del derecho a otras formas de propiedad. Además, el mismo Artículo 31 coloca como objetivo superior la “función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad”. (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2008)

En 2010, se crea el Código (nacional) de Organización y Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), que delega funciones a escalas menores de gobierno, concretando un poco más las determinaciones constitucionales y, al mismo tiempo, profundizando la visión de circunscripción que encierra y regula la existencia de lo colectivo como una forma autónoma y excepcional de producción del territorio.

En términos de la escala geográfica de los territorios ancestrales, la legislación ecuatoriana tiene importantes avances de reconocimiento. Pero es importante reconocer que las formas no capitalistas de producción enfrentan todavía muchas dificultades para poder hacerse presentes como modos de construir el espacio urbano, a pesar de contener posibilidades contrahegemónicas. La viabilidad de una forma ampliada de producción territorial colectiva queda por ahora condicionada a preexistir como excepciones aisladas y a tener origen ancestral.

Solamente el sector agrario tiene una prohibición explícita de apropiación capitalista de la tierra como recurso. Artículo 282: “[...] Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, [...]” (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2008). Tal especificidad no existe para ningún otro sector de la producción o sus trabajadores, que son absorbidos apenas dentro de la abstracta “función social y ambiental” de las formas de propiedad del Artículo 321. (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2008). Parecería que la función social de la propiedad colectiva es apenas la de existir bajo un reconocimiento, y no como un principio productor de espacio.

El acceso a la propiedad privada de la tierra, y los problemas que ella acarrea en la producción del espacio, es la gran ausente en las posibilidades de la Constitución y el COOTAD. Aunque la tierra tenga legalmente una “función social”, veremos que reglamentos, ordenanzas y sus instrumentos irán reafirmando discretamente el poder de la propiedad privada porque se basan en sus lógicas de formación urbana.

Por la Constitución y el COOTAD, las competencias para crear instrumentos de suelo, controlar el uso y ocupación del suelo y el proceso inmediato de urbanización recaen en la escala municipal (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2008). Pero, no existe obligatoriedad ni competencia para estimular las formas sociales colectivas como *instrumentos* para superar los obstáculos derivados del monopolio de la propiedad privada de la tierra.

Los gobiernos municipales son obligados a ser ciegos ante las contradicciones de la propiedad capitalista porque el ejercicio de su esperada autonomía en la provisión de lo común sólo se concretiza a condición de utilizar, aparte de los financiamientos del Estado, los tributos locales propios, participaciones en rentas extractivas o donaciones (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2010). Esta necesidad de financiar sus competencias exige, por tanto, la concretización de un territorio que en su producción y uso tenga la capacidad de generar lucros, de donde se pueda extraer los tributos.

Esto coloca a espacios colectivos como receptores de subsidio, haciendo necesario que existan espacios productores de rentabilidad tributable. Esta es una apariencia invertida en términos de

justicia, puesto que quien menos contribuye a la formación de precios altos del suelo, como una comuna, aparece como improductiva y receptora de subsidios, al mismo tiempo que una centralidad de negocios inmobiliarios que impacta en la formación de precios del suelo se presenta como un generador de tributos al gobierno municipal.

### 3. La influencia internacional de los instrumentos de gestión de suelo

La formación de planificadores urbanos actuales en el Ecuador tiene una importante influencia de instituciones vinculadas a la producción del Lincoln Institute of Land Policy (LILP) que, además de recoger las experiencias en instrumentos de gestión del suelo de Brasil, Colombia y otros países, ofrece soluciones de regulación de mercado con diferentes tipos de impuestos o contrapartidas, que son presentadas como herramientas a disposición de los gestores urbanos del sector público para *capturar* el valor de la obra pública y *depositarlo* en nuevas inversiones de infraestructura.

Con este vehículo, Brasil y Colombia han exportado sus instrumentos como herramientas autónomas adaptables a contenidos de otras formaciones sociales, como si tuvieran una neutralidad. Pero, el éxito de estos instrumentos autonomizados de su contenido original depende de las habilidades de los profesionales de cada municipio. Por ejemplo, en un párrafo titulado “aprendiendo de las experiencias de implementación”, Smolka libera de responsabilidad a este cuerpo de conocimiento, explicitando así la desconexión entre los conceptos y las especificidades reales:

Aunque los cobros de captura de valor en teoría son **neutrales** en relación con el uso del suelo y deberían aplicarse enteramente sobre los propietarios del suelo, en la práctica la implementación exitosa demanda habilidades de gestión para lidiar con varios factores complejos y diversos actores... [traducción propia] (SMOLKA, 2013, p. 3)

Esta corriente de pensamiento busca influenciar las prácticas tributarias y de gestión del suelo de América Latina comparándolas y proponiendo su perfeccionamiento colaborativo, con la conveniente premisa de que los municipios de una nación deben generar sus “propios ingresos” y desconectarse de las asignaciones estatales, de su “dependencia fiscal” (SMOLKA e FURTADO, 2014, p. 10). Como testimonio de su influencia, está el reporte denominado “Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina”, que tuvo la venia del Banco del Estado del Ecuador, y es el resultado del Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana (FLINIUI)” y que se realizó en Quito 2013. (SMOLKA e FURTADO, 2014)

La piedra angular de esta corriente es el concepto de *captura de valor*, que en este caso tiene connotaciones diferentes al pensamiento marxista:

La captura de valor se refiere a la **recuperación por parte del público de los incrementos en el valor del suelo (ingresos no merecidos o plusvalías) generados por acciones ajenas a la inversión del propietario sobre la tierra** [...] Aunque todos estos incrementos sean esencialmente ingresos no merecidos, las políticas de captura de valor se enfocan principalmente en los incrementos generados por la inversión y acciones administrativas del sector público, tales como la otorga de permisos para el desarrollo de usos de suelo y densidades específicas. El objetivo es recurrir a valor de suelo generado de manera pública para posibilitar a las administraciones locales a mejorar el desempeño de la gestión del uso del suelo y financiar infraestructura urbana y servicios públicos. [traducción propia] (SMOLKA, 2013, p. 8)

Esta visión es presentada como neutral e independiente de las determinaciones estatales de ordenamiento territorial. Además, se constituye una representación de un espacio urbano local todavía más abstracto, la cual actúa como explicación de lo real. En esta representación sería necesario apenas contener las distorsiones superficiales de un mercado cuyas fuerzas internas no son discutidas ni estarían en el campo de acción de la planificación municipal.

Por otro lado, el valor y la plusvalía tienen definiciones distintas a cómo se desarrollan estos conceptos en la exposición marxista del capital. Se asume como principio que la tierra tiene un valor que proviene de acción estatal, y se establece que los cambios de precio de suelo constituyen

el contenido de la plusvalía. Ambos parámetros ignoran por completo que el suelo no es producto del trabajo humano y por tanto carece de valor.

Conceptualmente, se coloca como sujeto de impuesto al propietario del suelo, como el que se apropia de un *unearned increment*, en el sentido de una valorización no merecida de su propiedad. Aquí, aunque parece reconocerse el rol de la propiedad del suelo en los problemas urbanos, en realidad no se discute en qué consiste ese valor respecto a la forma precio, ni cuál es el contenido real de ese incremento, o mucho menos el poder monopólico de la propiedad como institución.

La pasividad del propietario de la tierra no se cuestiona, sino que se asume como un principio general que se enmienda mediante cobro de impuestos. Además, esta base conceptual no incluye a los agentes productores de los edificios, ni las relaciones con otros sectores de la producción. Es de esperarse que todo se resuelva en la esfera del intercambio, dentro del ámbito del precio de la tierra, el costo de la obra pública, las formas de impuesto al propietario y contrapartidas a inmobiliarios. Los edificios en sus formas de vivienda social, autoconstrucción y producto inmobiliario de alto patrón tienen el rol como compensaciones, recepción de subsidios o fuentes de las que se puede “recuperar” el “valor” del suelo, respectivamente

A medida que se construye una lógica formal de operatividad en la planificación pública, ésta fácilmente puede confundirse con teoría de valor, de renta de la tierra, teoría urbanística, etc. Parece que aquí se forma de ideología urbanística con “acción coherente”, “reflexión metódica” que constituye una “región del saber”, y modos de práctica y teoría, tal como Lefebvre (1976b, p. 43-44) reflexionaba la política del espacio.

Una vez constituida una racionalidad como medio de comprensión del espacio urbano, donde cada cosa tiene su rol y posición, son presentadas varios instrumentos *neutrales* como:

- Impuesto predial (impuestos a la propiedad de la tierra)
- Contribuciones especiales de mejoras
- Cargos y exenciones por derechos de construcción (incluyendo transferencias de derechos de construcción)
- Privatización de la tierra pública para redesarrollo
- Planes parciales, anuncios de proyectos.
- Reajuste de tierras
- Subasta (o venta) de derechos de construcción adicional
- Zonas Especiales de Interés Social

Diversas variaciones de estos instrumentos fueron discutidos en el FLINIUI (SMOLKA e FURTADO, 2014), consolidando la influencia del LILP y sus articulaciones con la banca pública nacional, los académicos y los profesionales de la planificación y gestión urbana. Entre las experiencias de uso de los instrumentos de suelo que se reportaron, las ecuatorianas se limitaban a ciertas formas básicas como la contribución por mejoras, que no llegan a la sofisticación de los CEPAC de São Paulo o los Planes Parciales de Bogotá. Pero como hemos mencionado, un objetivo que moviliza esta comparativa de experiencias es la posibilidad de adaptar e implementar, por ejemplo, en Ecuador, instrumentos que están desarrollados en otros lugares. El entonces director del LILP, Gregory Ingram declara:

Lo que funciona en un área urbana puede necesitar ajustes para actuar en entornos institucionales diferentes. La adaptación o mejora de las políticas urbanas resulta viable y escalable cuando las políticas y su aplicación están bien documentadas y efectivamente difundidas. Sólo entonces los gestores de las políticas urbanas podrán respaldarse en quienes estuvieron antes de ellos, y únicamente entonces podremos construir una base de conocimiento sobre aquello que marcha bien. (SMOLKA e FURTADO, 2014, p. 6)

El avance de esta forma de pensamiento ocurre en momentos en que los profesionales del urbanismo requieren insumos técnicos y conocimientos prácticos para la planificación del espacio urbano en el Ecuador. Simultáneamente, los estudios dispersos de varias disciplinas no logran

conectarse con la práctica real de planificación urbana de los municipios. Este vacío es llenado por los instrumentos de gestión. En lo académico, se revela el vacío instrumental de la producción académica ecuatoriana que ha ignorado la tarea de desarrollar conocimiento práctico en base a las necesidades sociales e históricas propias.

En 2015, se realiza en Quito el seminario “La cuestión urbana en América Latina: panorama de la investigación y la información” (REBOTIER e METZGER, 2016, p. 1), donde se exponen las diferentes líneas de trabajo que estaban caracterizando los estudios urbanos de varios países de la región. Bermúdez et al. (2016) presentan “La investigación urbana en Ecuador (1999-2015): Cambios y continuidades”, que muestra cambios en el campo de los estudios urbanos ecuatorianos en el paso hacia el siglo XXI, cuando comienzan a efectivizarse las influencias internacionales sobre gobernanza.

Bermúdez et al. (2016, p. 119) revelan que a partir de 1980 ocurre una diversificación en la investigación urbana, dejando atrás las visiones de la territorialidad nacional, la economía política y el urbanismo funcionalista, para enfocarse en la escala inmediata de las condiciones de vida como problemas sociales urbanos. Pero también inicia un abandono gradual de las investigaciones de corriente marxista sobre la ciudad, limitándose a pocos trabajos enmarcados en las teorías de la dependencia. Cuestiones como la propiedad privada de la tierra ya no se manifiestan con claridad, pero sí existe una preocupación por los diferentes modos de vida y de producción del espacio en los centros urbanos dentro de grupos de investigación, casi exclusivamente en Quito y Guayaquil.

Para los años 90, como expone Bermúdez et al. (2016, p. 123), comienza a aparecer una especialización técnica e influencia más clara de la cooperación y organismos internacionales. Junto con ese fenómeno, las cuestiones instrumentales de la planificación espacial se vuelven dominantes en la investigación aplicada. Los municipios de Quito y Guayaquil comisionan y comandan el pensamiento urbano con visiones de ordenamiento espacial, con diversidad de temáticas, pero aglutinadas en un lenguaje cartográfico. Ocurre, como señalan los autores, un retroceso de la reflexión académica sobre los cambios sociales y un avance de las discusiones de variables más espaciales de la ciudad.

El siglo XXI arranca con una disminución del interés por los estudios urbanos, pero una retomada de la influencia internacional aparece con la llegada de los discursos globales de desarrollo sostenible, gobernanza, tecnologías de la información, así como preocupaciones medioambientales y estudios de la vivienda. Junto con estas visiones, surgen ideas de modelos de gobernanza que aspiran a asociaciones público-privadas, al mismo tiempo que la municipalidad de Quito va abandonando su rol protagónico en el pensamiento urbano (BERMÚDEZ, CABRERA, et al., 2016, p. 125), reduciendo su capacidad de integrar instrumentalmente varias disciplinas.

Hay poquísimas señales de una influencia directa de pensamiento marxista, excepto por la presencia de autores de alcance global como David Harvey. La gran especialización en temas del funcionalismo urbano (como riesgos, ambiente, transporte, gobernanza) no implica un retroceso de los trabajos etnográficos y sociológicos. Sin embargo, estos ya no tienen una receptividad en la municipalidad como fuentes de información al estar reducida o eliminada la oficina que encargaba investigación. Instituciones como FLACSO Ecuador absorben estos últimos temas. El urbanismo y la planificación municipal reciben entonces una imposición epistemológica:

La definición de objetos de estudio, de conceptos operativos y de metodologías para el análisis urbano también se encuentra articulada al financiamiento y a las prioridades de investigación e intervención de actores nacionales e internacionales. Dicha influencia se configura a través de organismos de financiamiento multilateral [...], agencias de las Naciones Unidas [...] y de cooperación internacional [...], entre otras<sup>5</sup>. (BERMÚDEZ, CABRERA, et al., 2016, p. 126)

Es aquí donde la posibilidad de producir conocimientos propios de planificación urbana o de gestión del suelo es reducida por el gran espacio que ocupa la circulación internacional de ideas y agendas. Los *instrumentos* se reciben y se consumen, en lugar de producirse y perfeccionarse

en el interior de la dinámica social urbana. Quito, ya sin su centro de investigación municipal, ahora se relaciona con otras áreas del conocimiento sin un hilo conductor propio. Simultáneamente, éste y todos los municipios reciben la *obligación* de producir en un plazo determinado sus planes de ordenamiento, uso y gestión del suelo (PUGS). Las urgencias del mismo Estado que reconoció constitucionalmente la diversidad de formas sociales de producción exigieron una rapidez en la incorporación de *instrumentos* de suelo y sin una academia local lista:

En los últimos años la creciente influencia del Estado en la determinación de las prioridades no solo de las entidades públicas sino también de la cooperación internacional fijó una nueva agenda de trabajo. Las investigaciones en temas urbanos y de otro orden son requeridas por múltiples instituciones del Estado, a partir de la contratación de consultorías puntuales cuyo objeto principal es resolver problemas de diseño de política pública, de elaboración de propuestas normativas y temas específicos de planificación urbana o territorial. (BERMÚDEZ, CABRERA, *et al.*, 2016, p. 126-127)

Tanto por *instrumentos* que se dicen neutrales como por una academia ecuatoriana cada vez más especializada en lo instrumental y por fuera de su dimensión política – a través de consultorías sobre ambiente, infraestructura, transporte, tributación, etc. –, parece consolidarse la “ideología” urbanística que preocupaba a Lefebvre (1976b, p. 43).

A pesar de que Bermúdez reconoce una diversidad de estudios urbanos locales en el siglo XXI, esto no significa éstos se hayan articulado a la planificación. Aunque hay señales de que se desea construir una nueva forma de teoría de la renta de la tierra, se define como exclusiva para la ciudad y limitada por el imaginario de lo inmobiliario, perpetuando un campo ciego autoinfligido donde lo urbano es visto como un lugar y no como un proceso social.

Trabajos como el de Ospina (2010), aunque reveladores en la mirada al problema de la vivienda urbana, reflejan un abandono de la producción académica local a las categorías de la renta de la tierra a partir de Marx, considerándolas “limitadas” al mundo de la agricultura, sin comprender que se tratan de sectores de la producción conectados al sistema económico en general con desdoblamientos en todos los ramos de la producción. También se ignora el hecho de que la construcción del espacio fue abordada por Marx (2017c) en su exposición categorial. ¿Cómo discutir entonces la posibilidad de una crítica estructural para una planificación territorial nueva si los procesos sociopolíticos son vistos apenas como lugares?

#### 4. Instrumentos urbanísticos en la legislación ecuatoriana

Antes de los instrumentos de gestión del suelo, ciertas prácticas tributarias de difusión internacional ya estaban incluidas en la legislación y la práctica ecuatoriana. El **impuesto a la propiedad de la tierra** y las **contribuciones especiales de mejoras** ya estaban en el Régimen Municipal de 1971<sup>6</sup> (COMISIÓN JURÍDICA DEL GOBIERNO DEL ECUADOR, 1971). Vigente hasta 2005, esta ley se formuló a partir la solicitud de los propios gobiernos locales ecuatorianos reunidos en el Congreso de la Asociación de Municipalidades.

Pero, la llegada de nuevas variantes de tributación de suelo, con un lenguaje instrumental, se da por influencia directa en espacios de formación académica internacional y consultorías extranjeras, en programas de cooperación técnica. Quizá las necesidades del cambiante mercado inmobiliario, determinado en gran medida por los ciclos mundiales del capital y el proceso de integración económica global, de una forma u otra, implicaron necesariamente la circulación internacional de ideas de planificación urbana que en otras centralidades mundiales estaban siendo concebidas.

En 2011, aparece en Quito una modalidad similar a los Planes Parciales de Bogotá o a las Operaciones Urbanas Consorciadas de Brasil<sup>7</sup>, pero basada en una sola propiedad, conocida como **Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales** (PUAE), “instrumentos de planificación urbanística arquitectónica de iniciativa pública o privada” (CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO, 2011). Aplicable a terrenos de más de una hectárea, se inaugura así la posibilidad de emprendimientos inmobiliarios de gran escala que se benefician de una

planificación especial. Esta ordenanza, además, incorpora más formas de planes especiales o parciales que permitieron la construcción de grandes equipamientos públicos gubernamentales en Quito.

En 2012, el Código Municipal de 1997<sup>8</sup> incorporó el concepto de “**suelo creado**”<sup>9</sup> (MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, 2019), similar a la concepción brasileña. Conjuntamente, se generó la posibilidad de permitir superar las cantidades de metros establecidas en la planificación a cambio de un cobro basado en el precio del suelo, en “**Zonas Urbanísticas de Actuación Especial**” (ZUAE). Este caso es quizá el primer ejemplo de equivalencia entre una cuota del espacio planificado y un precio pagado al municipio. No obstante, vale destacar que este instrumento operó sin la autonomía financiera de título de propiedad que tienen los CEPAC de São Paulo<sup>10</sup> y sin la posibilidad de venta en bolsa de valores.

En 2013, una primera forma de **operación urbana** llega a Quito para el desarrollo inmobiliario alrededor del antiguo aeropuerto: el **Plan Especial Bicentenario** (CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO, 2013). Aparecen en el Ecuador conceptos<sup>11</sup> como “gestión de suelo”, “operador urbano”, “estándares urbanísticos” y “beneficios urbanísticos”, en una ordenanza que ya presenta influencia de experiencias internacionales. La lógica construida para este plan depende enteramente de la forma privada de propiedad de la tierra, donde los precios mercantiles del suelo, o la renta capitalizada, constituyen la fuente de financiamiento de la infraestructura pública, con el discurso conocido de que el “precio futuro del suelo” es un beneficio por el cual se cobrará un cargo (CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO, 2013).

Renta y propiedad privada de la tierra constituyen, así, la raíz de la que se derivan otras formas abstractas de “operación” del espacio como las demarcaciones cartográficas de polígonos denominados “unidades de gestión”. Se define la “reestructuración de terrenos” de tal manera que se integran lotes pequeños bajo una nueva parcela de propiedad, pero exclusivamente para la producción de edificaciones de gran altura, según los “estándares” de la ordenanza, inclusive acudiendo a la presión municipal ante un pequeño propietario que se niegue a ceder a este esquema, lo que se denomina “potestad administrativa”. Una empresa municipal asume el rol de *operador urbano* de estos *instrumentos*.

Fue evidente que ni siquiera los inmobiliarios ecuatorianos tenían la capacidad o el interés de movilizar las determinaciones del mencionado plan (REINOSO, 2016). Así, queda expuesto que se introdujeron instrumentos de suelo por representación abstracta de las relaciones económicas en el espacio, que no correspondían al contenido real de la formación social en la que se pretendieron utilizar. Sin embargo, en la lógica interna de este plan se inauguró, en Ecuador, una nueva tecnicidad espacial de la planificación que quiere hablar el lenguaje del mercado inmobiliario para *controlarlo*.

Para 2016, se construye un lenguaje nacional de instrumentos de planeamiento y gestión con mayor coherencia formal, con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS). Los instrumentos de *planeamiento* son una forma de delimitar fragmentos de terreno, características tipológicas urbano-rurales y cuota de espacio que se permite construir.

Los instrumentos de *gestión del suelo* son figuras jurídicas de tributación para la propiedad privada – aplicables dentro de las demarcaciones hechas por los primeros instrumentos – que orientan los estándares del *orden* y definen qué es un objeto ordenable, bajo criterios de intervención de mercado, gestión de la propiedad privada y solución formal –opuesta a estructural– de los conflictos.

Art. 40.- Los instrumentos de planeamiento del suelo son herramientas que orientan la generación y aplicación de la normativa urbanística...

[...]

Art. 47.- Los instrumentos de gestión del suelo son herramientas técnicas y jurídicas que tienen como finalidad viabilizar la adquisición y la administración del suelo necesario para el cumplimiento

de las determinaciones del planeamiento urbanístico y de los objetivos de desarrollo municipal o metropolitano...

. (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2016)

Estos artículos anticipan que tendrá que gestionarse los “conflictos inevitables” que advertía Lefebvre (1976, p. 42) entre el espacio abstracto, el del planeamiento “concebido o conceptual, global y estratégico”, y el espacio que es “inmediato, percibido, vivido, desmigajado y vendido”.

Al examinar éstas y otras disposiciones legales, no solamente se mencionan las diferencias entre lugares “de hecho” y lugares formales con diferentes grados de *consolidación*, sino que conflictos resultantes del choque entre planificación y práctica son abordados como síntomas específicos y desconectados entre sí, es decir, como producto de diferentes racionalidades que podrían ser solucionadas con una sola racionalidad planificadora. Notoriamente, no existe mención a las relaciones de poder o de clase social.

Las comunas no están presentes ni siquiera como formas de propiedad en la LOOTUGS (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2016). Aspectos como la cooperación están restringidas a las métricas de participación con parcelas de propiedad o con dinero en los “planes parciales” (Artículo 34). La “cooperación entre partícipes” (Artículo 49) se muestra solamente por la mediación del Estado con sus *concesiones onerosas* o como una forma de organizar geoméricamente parcelas de propiedad privada. En el Artículo 78, los “actores de la economía popular y solidaria” aparecen como capaces de asociarse al sector público y privado, con la misma formalidad que el contrato de trabajo esconde la desigualdad entre capitalista y trabajador.

La “**concesión onerosa de derechos**” de edificabilidad es colocada como una forma conciliatoria entre el mundo jurídico de los títulos de propiedad y el mundo económico materia de tributación. En ella, la forma dinero y los valores de uso colectivo urbano se vuelven intercambiables – equivalentes – y orientan, así, el componente tributario incorporado en el precio de la tierra bajo nuevas asignaciones de uso del suelo. Se fundamentan en dicha concesión el financiamiento de los servicios públicos. Así, los beneficios de la planificación son atravesados por una métrica mercantil que aparece representada por el concepto de distribución de cargas y beneficios.

En 2019, pasó a otorgarse *pisos adicionales* en las ZUAE sin pagos al municipio mientras los proyectos arquitectónicos cumplan especificaciones de eficiencia energética y estén ubicados en las cercanías del transporte público, a lo que se llamó *eco-eficiencia* (CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO, 2019). La exposición de motivos de la ordenanza que formalizó dichas transformaciones citaba directamente un trabajo no especificado de 2017 del LILP. Algunos proyectos inmobiliarios fueron beneficiarios de ese *espacio concebido*, como el edificio IQON (en construcción en 2022), el primero en alcanzar los 30 pisos de altura en Quito. Los PUAE, por su parte, aunque ofrecían consideraciones para la economía popular y solidaria, en la práctica fueron usados para el planteamiento de equipamientos gubernamentales y proyectos privados<sup>12</sup>. PUAE y ZUAE fueron derogadas y los derechos que generaron fueron absorbidos con la actualización del Código Municipal. (MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, 2022).

Hasta el presente, varios municipios del Ecuador han tenido que elaborar sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) y Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), como dispone la LOOTUGS (ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, 2016). El inicio de la experiencia con instrumentos en Quito se remonta a la década de 1970, aunque estos no dominaban la lógica de planificación. A diferencia de varios gobiernos locales, la capital no necesitó consultorías especializadas para interpretar la nueva ley, pero los instrumentos se volvieron instrumentos se volvieron herramientas dominantes.

Quito aprobó su primer PMDOT y PUGS en 2021 (CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO, 2021) absorbiendo las demandas por *planificaciones especiales* dentro del lenguaje de la LOOTUGS. Sin embargo, ciertas posibilidades de formas de producción no mercantilizadas, aunque importadas, logran ser incorporadas por el equipo técnico del plan. Es el caso de las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) que, sumadas a las propuestas de regularización de

asentamientos humanos de hecho, de bancos de suelo y de vivienda social a través de *planes complementarios*, podrían encontrar vías de superación de las contradicciones urbanas.<sup>13</sup>

## 5. La planificación y los equipos técnicos municipales en Quito

Quizá la expresión más clara de una esperanza en instrumentos que pretenden *corregir* el mercado puede leerse en la visión del exsecretario de Territorio, Hábitat y Vivienda de Quito, entrevistado por Bonilla cuando dice:

La mía [filosofía política] es que el rol de los municipios es encontrar los mecanismos técnicos, legales, políticos y financieros para que el mercado converja en los objetivos de política pública y sea un partícipe activo de la construcción de la ciudad. (BONILLA, 2020, p. 61)

Bonilla recoge también la plena consciencia de parte de los empresarios inmobiliarios de que el poder de influencia en el municipio les provee las mejores condiciones para la materialización de los edificios que producen lucrativamente, en las tierras cuyas rentas contribuyen a tal objetivo:

...bajo el esquema de urbanismo concertado entendemos que hay que sentarse a exponer cuáles son los costos y beneficios de una cierta política de aprovechamiento del suelo [...]. Eso implica poder establecer unos protocolos de diálogo sobre ciertos temas que generalmente el sector público rechaza dialogar. Por ejemplo: las expectativas de rentabilidad. Es poco usual que el sector público dialogue sobre lo que es una rentabilidad razonable detrás una operación inmobiliaria, o de una operación urbanística. (BONILLA, 2020, p. 64)

Otra perspectiva que muestra la dificultad de la cultura actual de planificación en mirar más allá del mercado como fundamento, es una propuesta municipal de ordenanza que busca la “reactivación económica y fomento de empleo para mitigar los efectos económicos del sector de la construcción” (SECRETARÍA DE TERRITORIO HÁBITAT Y VIVIENDA MDMQ, 2020). Se trata en realidad de una propuesta para acelerar el ciclo inmobiliario y retirar lo que se consideran obstáculos burocráticos que son, más bien, políticos<sup>14</sup>.

La adopción de las aspiraciones de las empresas constructoras e inmobiliarias nos muestra que los *instrumentos*, aunque se presenten como *neutrales*, lidian con un contexto donde los conflictos políticos tienen como protagonistas a los agentes capitalistas locales.

Uno de los técnicos del equipo de elaboración del primer PUGS de Quito expone que antes de la llegada de los instrumentos de gestión había grandes limitaciones para el trabajo de planificación, dando espacio para negociaciones entre agentes privados y el municipio sin involucrar a la ciudadanía. Él considera que ahora se puede involucrar a la ciudadanía en el desarrollo urbano, a condición de que se puedan ejecutar dichos *instrumentos*. Nos deja claro que como profesionales necesitaban conocimientos instrumentales que la LOOTUGS les ofreció. Pero, está consciente de que la capacidad municipal de tener *operadores urbanos* aún no ha sido puesta a prueba en la práctica, que su creatividad está limitada por los instrumentos y que es necesario un “...compromiso político [...] con las políticas de suelo, de vivienda...” (Daniel Castañeda, geógrafo entrevistado en 2022 por los autores).

Los equipos técnicos de planificación tratan de direccionar los instrumentos y conocimientos adquiridos hacia una justicia socioespacial. La relativa diversidad de herramientas les permite buscar cierta creatividad, pero simultáneamente, sus límites les impiden sobrepasar las barreras del poder político, que se presentan como externas a su trabajo intelectual. Esta insuficiencia en relación con lo que prometen las técnicas actuales de planificación explicita la dimensión política de la producción y planificación del espacio.

No obstante, los técnicos del reciente PUGS de Quito pudieron incluir demarcaciones para la incorporación de vivienda de interés social mediante el uso ZEIS, de manera inédita para Ecuador y reflexionando sobre la experiencia brasileña. ¿Podría esta concepción abrir condiciones para la lucha popular por más demarcaciones ZEIS en la ciudad? En ellas es donde reposará “la

obligatoriedad de la planificación y construcción de vivienda de interés social...”, Artículo 2180 del Régimen de Suelo (CONCEJO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, 2022).

Respecto a otras formas colectivas, comunales y comunitarias de propiedad y de producción del espacio, el reciente Código Municipal (MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, 2022) toma nota de su existencia en términos de micro participación política, como una unidad comparable a barrios que igualmente pueden organizarse en asambleas y elegir representantes (Artículo 402). Sin directrices para ocupar comunalmente nuevas tierras, al menos se abre la ventana para las que ya están conformadas puedan “construir y proponer agendas barriales y comunitarias de desarrollo” (Artículo 409).

Este es un elemento que los instrumentos urbanos no observan. Esa manifestación del campo ciego sobre la dimensión política del espacio se puede inferir con claridad cuando el geógrafo entrevistado por los autores expone que hay una incompatibilidad entre la autonomía de las comunas y la competencia del municipio como regulador del uso y gestión de suelo. El gobierno nacional protege a las comunas, pero éstas no llegan a ser parte instrumental de la planificación municipal.

## 6. Conclusiones

Existe en el Ecuador, principalmente en Quito, una vanguardia en la utilización de instrumentos urbanísticos que han sido importados y colocados al servicio de soluciones dentro de la lógica del mercado del suelo. La propiedad privada constituye todavía el concepto central oculto de estos instrumentos, sin definir las posibilidades que podrían tener las formas de propiedad comunal de surgir y de producir ciudad.

Las limitaciones académicas locales en términos del desarrollo de instrumentos propios son explicables por dos vías:

- La influencia de instituciones internacionales articuladas con organismos financieros mundiales estimula la homogenización de soluciones urbanas en la lógica del mercado;
- El desarrollo de investigaciones propias locales ha sido reemplazado por el consumo de estudios de diferentes disciplinas que no abordan el campo ciego de las relaciones de propiedad de la tierra o la política de clases.

Las formas colectivas y no capitalistas de propiedad de la tierra y de producción del espacio son reconocidas como un derecho para existir pero no para producir ciudad fuera de las delimitaciones asignadas por ley. Lo colectivo parece atrapado en la contradicción entre el aislamiento y la autodeterminación. Es urgente pensar en instrumentos técnicos contrahegemónicos y acciones políticas sobre la forma en que se accede a la tierra sin el intermedio obligatorio del capital.

El campo ciego de la planificación urbana recorre un hilo que conecta la fraseología constitucional ecuatoriana sobre la propiedad y la lógica instrumental de las ordenanzas y planes en los que ejercen influencia los empresarios del espacio. Un conjunto cohesionado de ideas reformistas del capital aún ignora el problema del acceso real a tierra urbanizada de forma directa, positivando más bien el mercado del suelo como un modo incuestionable de producción de espacio.

Los esfuerzos por reformar los instrumentos urbanísticos aún no abren espacio suficiente para alterar los **procesos** de formación capitalista de precios del suelo, ni pretenden hacerlo. Estas formas de tributación y organización urbanística se presentan como autónomas respecto a las relaciones económicas y de propiedad, pero al mismo tiempo son concebidas en función de éstas.

La academia local, por su parte, deberá enfrentar el problema de la propiedad privada de la tierra y sus rentas como un pilar de la producción capitalista y como institución protegida por el Estado, para así poder despejar los espacios que el realismo de la racionalidad del capital ha ocupado en la técnica y las leyes de la planificación. Además, tiene el desafío de producir conocimiento instrumental propio rescatando para sí misma la *función social de la propiedad y la ciudad*. Por ahora, la gestión del ideal común de una “función social de la propiedad” parece un término

abstracto que no resuelve las diferencias ni aborda de manera alguna los conflictos entre el capital, el trabajo y la tierra, entre el negocio, el trabajador y su vivienda.

## Referencias

- ACOSTA, A. El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas. **Política y Sociedad**, Madrid, v. 52, n. 2, p. 299-330, 2015. ISSN DOI: [https://doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2015.v52.n2.45203](https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v52.n2.45203).
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. **Constitución Política de la República del Ecuador**. [S.l.]: [s.n.], 1998.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**. Montecristi: [s.n.], 2008.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**. [S.l.]: [s.n.], 2010.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo**. Quito: [s.n.], 2016.
- BERMÚDEZ, N. et al. La investigación urbana en Ecuador (1990–2015): cambios y continuidades. In: METZGER, P., et al. **La cuestión urbana en la región Andina: Miradas sobre la investigación y la formación**. Quito: Centro de Publicaciones PUCE, 2016. p. 122-173.
- BONILLA, P. **El ciclo operativo del promotor inmobiliario en la producción del periurbano del Distrito Metropolitano de Quito. Tesis de Maestría**. Quito: FLACSO Ecuador, 2020.
- COMISIÓN JURÍDICA DEL GOBIERNO DEL ECUADOR. **Ley Orgánica Municipal**. [S.l.]: [s.n.], 1971.
- CONCEJO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. **Ordenanza Metropolitana No. 0172 - Régimen Administrativo del Suelo en el DMQ**. Quito: [s.n.], 2011.
- CONCEJO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. **Ordenanza Metropolitana No. 0352**. Quito: [s.n.], 2013.
- CONCEJO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. **Ordenanza Metropolitana No 003 - Reformatoria del Código Municipal ZUAE y PUAE**. Quito: [s.n.], 2019a.
- CONCEJO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. **Ordenanza No. 284 que aprueba el proyecto urbanístico arquitectónico especial - PUAE SAN PATRICIO**. Quito: [s.n.], 2019b.
- CONCEJO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. **Ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 - 2021**. Quito: [s.n.], 2021.
- CONCEJO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. **Ordenanza No. 044-2022 - Reformas al Código Municipal Metropolitano**. Quito: [s.n.], 2022.
- CUEVA, A. Las luchas y sus perspectivas democráticas. In: CUEVA, A. **El desarrollo del capitalismo en América Latina**. México: Siglo Veintiuno editores, 1985a. p. 48-64.
- CUEVA, A. Proceso de acumulación originaria. In: CUEVA, A. **El desarrollo del capitalismo en América Latina**. México: Siglo Veintiuno editores, 1985b. p. 65-78.
- FISHER, M. **Capitalist realism: Is there no alternative?** Winchester: John Hunt Publishing Ltd, 2009.
- GRESPLAN, J. Considerações iniciais. In: GRESPLAN, J. **Marx e a crítica do modo de representação capitalista**. 1ra. ed. São Paulo: Boitempo, 2019a. p. 9-21.
- GRESPLAN, J. Motivos de compensação. In: GRESPLAN, J. **Marx e a crítica do modo de representação capitalista**. 1eira. ed. São Paulo: Boitempo, 2019b. Cap. 7, p. 181-237.
- JARAMILLO, S. Las Formas de producción del espacio construido en Bogotá. In: PRADILLA, E. **Ensayos sobre el problema de la vivienda en México**. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, 1982. p. 149-212.
- JARAMILLO, S. La Evolución histórica de la propiedad del suelo urbano. In: JARAMILLO, S. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. 1era. ed. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2009. Cap. VIII, p. 351-439.
- JARAMILLO, S. Heterogeneidad estructural en el capitalismo: Una mirada desde la teoría del valor trabajo abstracto. **Territorios**, n. 34, p. 59-85, julio 2015. ISSN Doi: [dx.doi.org/10.12804/territ34.2016.03](https://doi.org/10.12804/territ34.2016.03).
- LEFEBVRE, H. El Espacio. In: LEFEBVRE, H. **Espacio y Política**. 1ra. ed. Barcelona: Ediciones Península, 1976a. p. 23-42.
- LEFEBVRE, H. Reflexiones sobre la política del espacio. In: LEFEBVRE, H. **Espacio y Política**. 1ra. ed. Barcelona: Ediciones Península, 1976b. p. 43-62.

LEFEBVRE, H. La ciudad y lo urbano. In: LEFEBVRE, H. **Espacio y Política**. 1ra. ed. Barcelona: Ediciones Península, 1976c. p. 63-71.

LEFEBVRE, H. Instituciones de la sociedad "posttecnológica". In: LEFEBVRE, H. **Espacio y Política**. 1era. ed. Barcelona: Ediciones Península, 1976d. p. 89-126.

MARX, K. Capítulo 5: O processo de trabalho e o processo de valorização. In: MARX, K. **O Capital: Crítica da economia política**. Livro I: O processo de produção do capital. 2da. ed. São Paulo: Boitempo, 2017a. Cap. 5, p. 255-275.

MARX, K. Capítulo 25: a teoria moderna da colonização. In: MARX, K. **O Capital: Crítica da economia política**. Livro I: O processo de produção do capital. São Paulo: [s.n.], v. 1, 2017b. Cap. 25, p. 835-844.

MARX, K. Capítulo 46: Renda de terrenos para construção. Renda de mineração. Preço da terra. In: MARX, K. **O Capital: Crítica da economia política**. Livro III: O processo de circulação do capital. São Paulo: Boitempo, 2017c. Cap. 46.

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. **Situación económica y productiva del DMQ**. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito. 2014.

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. **Ordenanza Municipal 1: Código Municipal Para El Distrito Metropolitano de Quito, 1997 - Derogado**. Quito: [s.n.], 2019.

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. **CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - Reformado 02 de diciembre de 2022**. Quito: [s.n.], 2022.

OSPINA, Ó. **Dolarización y desarrollo urbano: Mercado de vivienda nueva en Quito**. 1era. ed. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2010.

PEREIRA, P. C. X. **Mercantilização da terra e do trabalho. Um problema insolúvel?** I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. 2015.

POLYANI, K. The Self-Regulating market and fictitious commodities: labor, land and money. In: POLYANI, K. **The Great Transformation**. 2nd. ed. Boston: Beacon Press, 2001. Cap. VI, p. 71-80.

REBOTIER, J.; METZGER, P. Introducción: para una contribución colectiva a un debate regional sobre los estudios urbanos. In: METZGER, P., et al. **La cuestión urbana en la región Andina: Miradas sobre la investigación y la formación**. Quito: Centro de Publicaciones PUCE, 2016. p. 1-20.

REINOSO, V. **Grandes vacíos urbanos: el vacío urbano en la transformación de la ciudad contemporánea** parque Bicentenario de la ciudad de Quito. Tesis de maestría. Quito: FLACSO Ecuador, 2016.

SANDRONI, P. Los certificados de potencial adicional de construcción (CEPACS) como instrumento para el financiamiento del Desarrollo Urbano. In: SMOLKA, M.; FURTADO, F. **Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina**. Quito: Lincoln Institute of Land Policy, 2014. Cap. 6, p. 53-59.

SECRETARÍA DE TERRITORIO HÁBITAT Y VIVIENDA MDMQ. Ordenanzas MDMQ. **Ordenanza Metropolitana de reactivación económica y fomento de empleo para mitigar los efectos económicos del sector de la construcción**, 2020. Disponible en: [https://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Comisiones%20del%20Concejo%20Metropolitano/Usode%20Suelo/2020/2020-07-20/](https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Comisiones%20del%20Concejo%20Metropolitano/Usode%20Suelo/2020/2020-07-20/). Acceso en: 20 Diciembre 2021.

SIMONI-SANTOS, C.; BARBOSA, I. Dispositivos y flujos financieros en el paisaje de la edificación brasileña. **Astragalo**, v. 25, p. 79-104, 2018.

SMOLKA, M. **Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development**. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, p. 68. 2013. (ISBN 978-1-55844-284-9).

SMOLKA, M.; FURTADO, F. **Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina**. Quito: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

---

<sup>1</sup> En 1957, Polyani critica, sin acudir al método marxista, el tratamiento mercantil que se ha dado en la economía a elementos necesarios para la sociedad que no son producidos como mercancías: tierra, trabajo y dinero. (POLYANI, 2001)

---

<sup>2</sup> Grespan (2019b, p. 223) investiga la autonomía en relación con la sustancia de la forma valor, misma que se presenta como siendo ésta misma la sustancia, dando origen a diversas “sustancias formales” que tienen como una de sus bases la “confusión entre renta e intereses de capital”.

<sup>3</sup> Vale la pena referirse a los CEPAC de São Paulo, títulos abstractos y autónomos (SIMONI-SANTOS e BARBOSA, 2018) que representan no solamente fracciones del título de propiedad de la tierra en una nueva centralidad urbana, sino el valor futuro que sus rentas pueden capitalizar.

<sup>4</sup> Fisher (2009) propone una perspectiva de extrema naturalización de las relaciones capitalistas como “el sentido generalizado de que no solamente el capitalismo es el único sistema político y económico viable, sino que además es ahora imposible siquiera imaginar una alternativa coherente”(traducción propia)

<sup>5</sup> Bermúdez et al. (2016) expone la lista de instituciones dentro de estas categorías.

<sup>6</sup> Esta ley fue reemplazada por una nueva versión en 2005.

<sup>7</sup> *“Una operación urbana consiste en un instrumento legalmente instituido que es aplicado a un área de la ciudad dentro de un perímetro definido, para el cual se desarrolla un proyecto de intervenciones del poder público con el objetivo de dotar o mejorar la infraestructura y los equipamientos urbanos a fin de hacerlos compatibles con la densificación deseada para dicha área”* (SANDRONI, 2014, p. 53)

<sup>8</sup> Fue reformado integralmente en 2019.

<sup>9</sup> Art. 94 al 103.

<sup>10</sup> “Por ser un título de mobiliario independiente de la propiedad del terreno, este derecho puede circular en el mercado financiero por caminos diferentes de aquel que normalmente representa la propiedad de la tierra” (SIMONI-SANTOS e BARBOSA, 2018, p. 94)

<sup>11</sup> Art. 31 y 34.

<sup>12</sup> Algunos proyectos no llegaron a consolidarse, como el PUAE de San Patricio (CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO, 2019).

<sup>13</sup> En ocasiones anteriores, municipios como el de Quito han desarrollado proyectos de vivienda social sin la necesidad de un esquema complejo de instrumentos, pero tampoco han logrado convertirlos en forma permanente y generalizada de provisión de vivienda para los trabajadores urbanos.

<sup>14</sup> Después de todo, la construcción y las actividades inmobiliarias, con los servicios asociados, conforman uno de los mayores sectores de la actividad en Quito en términos de valor agregado bruto superando el 25%. (MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, 2014)