

Editores: Fernando Carrión, Emilia Silva,  
Alfredo Rodríguez, Ana Sugranyes

# Constitucionalismo Urbano

## La ciudad en los procesos constituyentes en América Latina



Editores: Fernando Carrión, Emilia Silva,  
Alfredo Rodríguez, Ana Sugranyes

# Constitucionalismo Urbano

## La ciudad en los procesos constituyentes en América Latina



Universidad  
Nacional  
de Córdoba



MU  
MOVIMIENTO URBANO POPULAR



Casa abierta al tiempo



UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Unidad Xochimilco



Universitat  
de les Illes Balears



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
SOCIALES



FLACSO  
ECUADOR



Corporación de Estudios  
Sociales y Educación



ADRIANA  
URBS-TIC  
FLACSO ECUADOR / MU / UNIC / UERI / UTB

© 2023 FLACSO Ecuador  
Septiembre de 2023

ISBN: 978-9978-67-657-8 (impreso)  
978-9978-67-658-5 (e-pub)

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

Editores  
Fernando Carrión  
Emilia Silva  
Alfredo Rodríguez  
Ana Sugranyes

Corrección de estilo  
Paulina Matta

---

Constitucionalismo Urbano : la ciudad en los procesos constituyentes en  
América Latina / editado por Fernando Carrión, Emilia Silva, Alfredo Rodríguez  
y Ana Sugranyes. Quito, Ecuador : FLACSO Ecuador, 2023

ix, 400 páginas : ilustraciones, figuras, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676578 (impreso)  
ISBN: 9789978676585 (e-pub)

URBANISMO ; LEGISLACION URBANÍSTICA ; DERECHO URBANÍSTICO ;  
REFORMA URBANA ; POLÍTICA URBANÍSTICA ; ZONA URBANA ;  
ECONOMÍA ; DESARROLLO URBANO ; AMÉRICA LATINA ;  
CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR ; SILVA, EMILIA, EDITORA ;  
RODRÍGUEZ, ALFREDO, EDITOR ; SUGRANYES, ANA, EDITORA.

346.0432- CDD

---

# Índice

Presentación .....	ix
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
La ciudad en los procesos constituyentes en América Latina .....	3
<i>Fernando Carrión, Emilia Silva, Alfredo Rodríguez, Ana Sugranyes</i>	
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>CONSTITUCIONALISMO URBANO</b>	
Legislación urbana en Ecuador, 2007-2017 .....	13
<i>Fernando Carrión Mena</i>	
El Proceso Constituyente y la Constitución de 1999 .....	27
<i>Ricardo Combellas</i>	
Ciudades, Constitución Federal y Legislación Urbanística en Brasil: discurso avanzado y realidad retrasada .....	71
<i>Erminia Maricato</i>	
Ciudad y desarrollo urbano en el constitucionalismo español. ¿Un modelo? .....	83
<i>Daniel Jiménez Schlegl</i>	
La ciudad en la Constitución colombiana: la emergencia del espacio político .....	101
<i>Fabio E. Velásquez C.</i>	
La ciudad en los procesos constitucionales. Caso Bolivia .....	117
<i>Luis F. Ramírez Velarde</i>	

## ÍNDICE

### CAPÍTULO 2 METROPOLIZACIÓN Y NORMAS CONSTITUCIONALES

A Metrópole no processo constituinte. Uma leitura crítica da trajetória brasileira .....	131
<i>Jeroen Klink</i>	
La cuestión metropolitana en Argentina: sobre el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires .....	147
<i>Pedro Pérez</i>	
Lógica política en la construcción de ciudad y gobiernos metropolitanos .....	163
<i>Germán Correa Díaz</i>	
Lo urbano y la propiedad en la nueva Constitución boliviana .....	175
<i>Juan E. Cabrera y M. Cecilia Chacón</i>	
Ciudades capitales en América Latina: la búsqueda de su autonomía .....	199
<i>Fernando Carrión M. y Vladimir Morales P.</i>	
Bases constitucionales para la planeación metropolitana en México .....	219
<i>Roberto Eibenschutz Harman y Ligia González García de Alba</i>	

### CAPÍTULO 3 DERECHOS DE LA CIUDAD, DE LA NATURALEZA Y A LA CIUDAD

El derecho de la ciudad. ....	237
<i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	
El derecho a la ciudad en Brasil: de la Asamblea Constituyente (1987-1988) a la práctica contemporánea .....	259
<i>Vanessa Batista Berner</i>	

### Capítulo 4 PROBLEMAS Y ACTORES CONSTITUCIONALES

Financiarización de la ciudad y proceso constituyente en Chile: pensar el poder del empresariado .....	273
<i>David Kornbluth Cambor</i>	

## ÍNDICE

La vida en el centro: debates por ciudades feministas en la nueva Constitución .....	297
<i>Geanina Zagal Ebreñfeld</i>	

Constitucionalismo y derechos colectivos. Ciudades y comunalidades indígenas .....	305
<i>Freddy Simbaña Pillajo</i>	

Plataformización urbana. Transformaciones y desafíos futuros .....	327
<i>Susana Finkelievich y Sebastián Cortez-Oviedo</i>	

### EPÍLOGO

Derechos de la Naturaleza, una lectura más urbana a partir de la <i>nonata</i> Constitución chilena .....	351
<i>Alberto Acosta</i>	

### ANEXOS

Seminario "La ciudad en los procesos constituyentes de América Latina" .....	389
--	-----

# Legislación urbana en Ecuador, 2007-2017

Fernando Carrión Mena<sup>1</sup>

## Antecedentes

Todo proceso legislativo surge de pactos sociales que se constituyen en coyunturas específicas. Es decir, que se originan en procesos políticos y no técnicos, donde la representación termina siendo un elemento determinante en la producción de la norma. De ahí la importancia de comprender la coyuntura y el peso que tienen los sujetos políticos en los procesos legislativos (correlación de fuerzas). Esta afirmación es más significativa cuando se trata de procesos constituyentes, es decir, de formular la norma suprema de una nación; porque, dentro de la jerarquía jurídica, se ubica en el vértice superior de la pirámide. Su misma denominación delata el fin subyacente: constituir un Estado surgido a partir de un poder constituyente, que redacta y aprueba un texto jurídico político en el que se definen las cualidades y condiciones de los derechos, las libertades de las instituciones fundamentales del Estado, desde el equilibrio y separación de poderes bajo lógicas republicanas.

Los primeros procesos constituyentes en América Latina tuvieron sus orígenes en las juntas independentistas surgidas a lo largo del siglo XIX; y posteriormente, en las fuertes y continuas crisis estructurales originadas, por ejemplo, en las transiciones a las democracias, luego de los regímenes dictatoriales que rompieron el orden jurídico vigente en algunos países. Pero también han ocurrido a partir de significativas crisis económicas o

---

<sup>1</sup> Académico de FLACSO-Ecuador. Ver sus publicaciones en el siguiente blog: [https://works.bepress.com/fernando\\_carrión/](https://works.bepress.com/fernando_carrión/)

políticas, que terminaron por configurar momentos cuasi refundacionales en algunos de los países de la región.

Ecuador no ha sido la excepción: en 1830, cuando decidió independizarse de la Gran Colombia, redactó y aprobó su primera norma Constitucional. Desde entonces hasta hoy, han sido veintiuna las constituciones promulgadas, las cuales representan una inestabilidad crónica, con un promedio temporal de una constitución cada nueve años. La Constitución actualmente vigente, aprobada en el año 2008, ha superado el promedio histórico de las anteriores, pues ya tiene trece años de vida.

El proceso de producción de la actual Constitución fue sumamente interesante, debido a que, comparativamente con las anteriores, nació de una consulta popular que abrió el camino, luego siguió con un proceso electoral para elegir los miembros de la Asamblea que redactaron la norma y, finalmente, fue aprobada mediante un referéndum general. En términos de su contenido, es más contemporánea, progresista, y llenó el vacío que existía, para el caso que nos ocupa, en relación con las ciudades.<sup>2</sup> Hay que destacar que, en términos urbanos, hubo un avance en esta Constitución, en tanto la ciudad fue ascendida al nivel normativo constitucional, porque hasta ese momento ninguna de las anteriores la había considerado: derecho a la ciudad.

Desgraciadamente esta innovación se truncó, debido a dos situaciones. Por un lado, a que no hubo un sujeto social explícito tras el proceso, para que lo reivindique, lo asuma y se apropie, porque el movimiento social urbano en Ecuador es muy incipiente y fragmentado; ello a diferencia, por ejemplo, de lo que ocurre en Brasil, donde el Movimiento por la Reforma Urbana es una poderosa organización que no solo logró que la Constitución de 1988 reconociera la ciudad, sino que después impulsó el Estatuto de la Ciudad, la formación del Ministerio de las Ciudades y su ejecución normativa en el ámbito municipal, bajo principios de equidad, función social del suelo, gobierno democrático y desarrollo urbano sustentable (Derecho a la ciudad).

---

2 En general, en América Latina los procesos constituyentes no han sido lo suficientemente apegados al reconocimiento del peso urbano de la región: más del 80% de la población vive en ciudades (81% al 2021, según el Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=ZJ>).



Por otro lado, hay que reconocer que fue una Constitución que, a lo largo todo su articulado, mantuvo una fuerte tensión entre una concepción del Estado altamente garantista y descentralizadora, y otra más presidencialista, que condujo a una conflictividad importante entre el gobierno nacional, los movimientos sociales y los gobiernos locales, cuyas aspiraciones fueron aplacadas.

Con este trabajo se trata de pasar revista al proceso legislativo ocurrido entre los años 2007 y 2017, correspondientes al periodo de gobierno de la Revolución Ciudadana, momento en el cual la producción legal nacional fue muy importante, sobre todo aquella que tiene como telón de fondo a las ciudades. Esto no fue otra cosa más que el reconocimiento del Ecuador como un país urbano, esto es, un lugar donde más del 72% de la población del país se concentra en las ciudades.<sup>3</sup>

Para tal efecto, se desarrollará un recorrido cronológico por coyunturas, reconociéndose cuatro fundamentales: la primera, marcada por la crisis que vivió el país en el cambio de siglo; la segunda, caracterizada por la formulación y la aprobación de la Constitución en 2008; la tercera, signada por la contrarreforma encarnada en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); y finalmente la cuarta, correspondiente a la Ley de Ordenamiento territorial y de plusvalías.

## El convulso cambio de siglo

Los antecedentes más inmediatos a la Constitución de 2008 deben ser encontrados en el cambio del siglo XX al XXI, cuando se configuró una coyuntura de crisis multidimensional, de la cual emergió un país totalmente diferente al que había existido hasta entonces. Son, al menos, cuatro los elementos que conforman este momento de honda repercusión, expresados cronológicamente de la siguiente manera: el primero, que está relacionado con la Guerra del Cenepa en el Perú, ocurrida en los meses de enero y febrero de 1995, que condujo a la posterior firma de la paz en 1998. Sin duda fue un hecho de dimensiones históricas que terminó con

---

<sup>3</sup> “En 1950 la población rural representó más del 70% de la población, actualmente alcanza el 29%” (Villacís & Carrillo, 2012, p. 41).

la delimitación física de los territorios entre los dos Estados, poniendo fin a las perennes disputas territoriales. Su concreción, para el caso que nos concierne, permitió dejar atrás el sentido integrador que el enemigo externo provocó —con hondo contenido nacionalista— a lo largo del siglo XX. Como contrapartida a la paz, que licuó al enemigo externo, se dispararon las demandas internas por autonomía, provenientes de los territorios, encabezados por Guayaquil y por los pueblos originarios, que reclamaban un Estado autonómico y plurinacional, respectivamente.

El segundo ocurrió en 1998, cuando tuvieron lugar las inundaciones de invierno en el marco del fenómeno del Niño, con una fuerza significativa, tanto que provocó un desastre sin precedentes, principalmente en la costa ecuatoriana. Este hecho, al que se sumaron la contracción financiera internacional y la caída del precio del petróleo, arrastró tras de sí una crisis del sistema financiero nacional, que se había inscrito en la propuesta de liberalización de las finanzas. Se cayeron los bancos más grandes de la costa, entre los que estaban Filanbanco, Previsora, Préstamos y Progreso, muchos de los cuales habían generado créditos vinculados. La crisis fue de tal envergadura que provocó la expulsión del país de un número significativo de la población (emigración), el cambio del gobierno elegido popularmente (Jamil Mahuad), el congelamiento de fondos (feriado bancario) y el relevo de la moneda nacional, del sucre al dólar. Esta crisis económica replanteó el tema del desarrollo, la necesidad de la regulación de la economía y la consideración de los emigrantes.

El tercero tiene que ver con la firma, en el año 1999, del denominado Plan Colombia, acuerdo entre los gobiernos de los Estados Unidos (Bill Clinton) y Colombia (Andrés Pastrana), tendiente a pacificar el conflicto interno y a controlar la producción de narcóticos. Como consecuencia de la política seguida, se originó el denominado efecto globo, que se tradujo en la internacionalización y desborde del conflicto colombiano, así como del narcotráfico, con lo cual las fronteras norte y el país se modificaron.<sup>4</sup> En otras palabras, el Ecuador se contaminó de la situación vecina, con lo cual, se vio involucrado en la red global del crimen. De esta manera pasó a ser un lugar apetecido para el lavado de recursos por la dolarización, la

---

<sup>4</sup> En ese contexto debe ser analizada la construcción de la base de Manta, con la finalidad de enfrentar las consecuencias del conflicto colombiano y del narcotráfico, desde el territorio patrio.

producción de cocaína por el desplazamiento de los laboratorios hacia el territorio nacional, el consumo de narcóticos por la ampliación de los mercados globales y el tránsito de drogas por su localización estratégica entre los más grandes productores de cocaína del mundo y de los corredores de la droga hacia los países de mayor consumo, como EE.UU. y Brasil. La respuesta constitucional se dirigió hacia la definición de las funciones de las Fuerzas Armadas, como también de la policía y de las fronteras;<sup>5</sup> y, en términos de política pública, al cierre de la Base de Manta en el año 2009.

Finalmente, el cuarto momento, relacionado con una importante crisis política ocurrida entre los años 1996 y 2006 (diez años), se expresó en la gran inestabilidad de los ejecutivos nacionales, tanto que ningún gobierno elegido popularmente terminó el periodo para el cual fue nominado. En esta década existieron diez presidentes de la República; esto es, un inaudito promedio de uno por año. El descrédito de la política llegó a su grado más alto, dando lugar a su estigmatización bajo el calificativo de “partidocracia”. También hay que destacar la gran movilización social que acompañó a estos procesos, destacándose la de los denominados “forajidos”, que incidió en la caída del presidente Lucio Gutiérrez en abril de 2005. La salida que se avizó a esta crisis del cambio de siglo, profunda y multidimensional, fue la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para que rearmara este rompecabezas, con principios tales como nueva institucionalidad; regulación de la economía; derechos, libertades, garantías y autonomías territoriales, entre otros.

## La Constitución de 2008

Alianza País ganó las elecciones nacionales en noviembre de 2006, de la mano de Rafael Correa, quien, en la campaña electoral, ofreció convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para enfrentar la inestabilidad política provocada por la partidocracia y la importante crisis económica creada por la larga noche neoliberal.

A escasos meses de entrar en funciones el presidente Correa (15 de

---

5 Se pasó de la histórica defensa de los límites entre los Estados ecuatoriano y peruano, a manejar una frontera porosa con Colombia. Un cambio histórico.

enero 2007), el Gobierno Nacional convocó a una consulta popular para conformar una Asamblea Constitucional (15 de abril 2007), ganando con el 81% de los votos. Con estos resultados, llamó a elecciones para nominar a los constituyentes, hecho que ocurrió el 30 septiembre de 2017, obteniendo el siguiente resultado electoral: 12 bloques parlamentarios, entre los cuales se encontraba el de Alianza País, que logró una mayoría absoluta de 79 asambleístas de los 130 escaños que tuvo la Asamblea. Con ello, la coyuntura y la correlación de fuerzas le fueron favorables para la redacción de una nueva norma suprema.

El 29 de noviembre de 2007 se inició el proceso de redacción del texto de la nueva Constitución y el 24 de julio se lo aprobó con el voto mayoritario de 94 asambleístas. Inmediatamente el proyecto fue enviado al Tribunal Supremo Electoral para que convocara al referéndum constitucional que la aprobaría popularmente, hecho que ocurrió el 28 de noviembre de 2008, cuando el 64% de la población se pronunció favorablemente para que entrara en vigencia. Si bien el proceso constituyente trajo aportes significativos, también introdujo una importante tensión con los gobiernos autónomos descentralizados, debido a que “en la Constitución del 2008, se instauró un ciclo de estatalidad (...) desarrollista que en su implementación fortaleció el centralismo, y concentró la gobernabilidad en el Ejecutivo” (Torres, 2020, p. 77).

La nueva Constitución, dentro del tema que nos convoca, produjo un avance en los siguientes aspectos:

- En la estructura del Estado existieron dos grandes aportes: 1) Su concepción general se definió como plurinacional, además de descentralizada, atendiendo la alta diversidad étnica y territorial del país; y 2) Su organización territorial se estructuró a partir de lo nacional y lo subnacional; esto es, de los territorios.
- No obstante, el análisis de este paso<sup>6</sup> lleva a concluir que, pese a que se posiciona el sentido del derecho prescrito, esto es, la existencia de normas legales que otorgan derechos, ellas no se aplican y, por tanto, su

---

<sup>6</sup> ¿“Un paso adelante, dos paso atrás”?

existencia no genera efecto alguno en la realidad, y ello en tal medida que no puede materializarse. Ejemplos de esta situación pueden encontrarse en los años 2013 y 2014, cuando se canceló el proyecto Yasuní, inscrito en el derecho de la naturaleza, y el oficialismo perdió en las elecciones locales de 2014 por no haber podido llevar a la práctica el derecho a la ciudad.

- El modelo de desarrollo se especificó bajo el denominado “buen vivir” o Sumak Kawsay, como eje estructural del cual surge una relación armónica de la sociedad con la naturaleza y de las prácticas ancestrales con las contemporáneas, para dar sentido al progreso, al desarrollo, al bienestar y al crecimiento económico.
- El aspecto vinculado con las libertades y los derechos aparece nítidamente con dos asuntos absolutamente novedosos: el derecho de la naturaleza, bajo el significado de la Pachamama (madre tierra) y el derecho a la ciudad, con lo cual se la concibe dentro del sentido democratizador de la función social del suelo, y de la naturaleza, así como el acceso a los servicios y beneficios que produce la ciudad. Adicionalmente, lo vinculado con la formación de gobiernos representativos y de proximidad.

En términos urbanos, la legislación avanzó mucho estos años; sin embargo, después, desgraciadamente se truncó, tanto que ahora estamos viviendo un proceso regresivo. ¿Por qué esta involución? Se debe a que no hubo una demanda social de un sujeto histórico que asumiera como propia la propuesta. Dicha demanda fue más bien el resultado de un proceso tecnocrático nacido en el vértice del poder nacional y formulado por expertos en el tema, nacionales e internacionales, que lograron consensuar los textos con los representantes de los partidos, quienes nunca habían tenido a la ciudad dentro de sus idearios políticos.

El primer caso señalado, el proyecto Yasuní, constituyó una vulneración de los derechos de la naturaleza y un golpe a la lógica del buen vivir, que trajo como consecuencia una ruptura con los pueblos y nacionalidades indígenas, con los jóvenes y los ambientalistas. Dicho proyecto, inspirado en el principio constitucional de los derechos de la naturaleza, buscaba de-

jar en tierra el petróleo, a cambio de una compensación económica internacional del 50% de lo que producirían los pozos petroleros. Los jóvenes y las nacionalidades indígenas lo hicieron propio, pidiendo una consulta popular, que finalmente fue impedida de llevarse a cabo.

En el segundo caso, los municipios adheridos a la Revolución Ciudadana, en especial el de Quito, con Augusto Barrera como alcalde (2009-2014), quien fuera el enlace de contenidos entre la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional Constituyente, dejaron de lado el derecho a la ciudad y priorizaron el urbanismo de proyectos sobre el urbanismo ciudadano. Así, en su administración se impulsaron los proyectos del aeropuerto y del metro (Grandes Proyectos Urbanos, GPU), que en términos presupuestarios significaron un promedio del 45% del presupuesto municipal en el periodo de diez años. Adicionalmente, y en términos urbanos, impulsaron el mercado especulativo del suelo, que condujo a una mayor desigualdad urbana. El resultado: Barrera perdió la reelección a la alcaldía, con 21 puntos de diferencia.

Finalmente, se debe destacar el carácter garantista de la nueva Constitución, que generó muchos problemas al ejercicio del Gobierno Nacional, debido al hiperpresidencialismo y al carácter nacional-centralista que asumió el gobierno de la Revolución Ciudadana. En la búsqueda del retorno de lo público o el giro a la izquierda, arrastró tras de sí la recentralización de la gestión pública. La propuesta de la Revolución Ciudadana, de Alianza País, se construyó sobre la base de un proyecto nacional que se impuso jerárquicamente sobre lo local, descuidando las formas de representación política que se habían construido históricamente a partir de los territorios. Es que nunca se consideró lo local como algo estratégico dentro del proyecto nacional; más bien todo lo contrario (Carrión, 2019).

El resultado de todo lo anterior fue el distanciamiento paulatino del gobierno nacional respecto de varios sectores sociales, tales como los jóvenes, los ambientalistas, los pueblos y nacionalidades indígenas, las mujeres y los municipios, que finalmente se expresó en el quiebre del proceso político general. Esta tensión condujo a una inflexión importante en las elecciones locales ocurridas el año 2014, que condujo al debilitamiento del proceso, porque la Revolución Ciudadana perdió estrepitosamente las ciudades más grandes del país (Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta, Santo Domingo), ba-

luartes del proyecto correísta, así como muchas ciudades medias y pequeñas, provocándose una ruptura entre lo nacional y lo local (los territorios).

Las consecuencias de lo anterior fueron ambivalentes, inscritas en una evidente polarización política, nacida de la ruptura con movimientos sociales explícitos, pero también sin haber construido un sujeto social capaz de asumir el proceso político en ciernes.

## La contrarreforma: el COOTAD

En la Constitución se norma la organización del territorio ecuatoriano a partir de los llamados Estado federal y Estado unitario, y a partir de este momento –el quiebre del proceso político recién descrito–, bajo la influencia de la Constitución española, se instauró lo que podría denominarse como el Estado Autonómico, una tercera forma de expresión territorial y administrativa. Una estructura jurídica de esa magnitud demanda una ley secundaria, cuestión que ocurrió el año 2010 con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Este código tenía la intención de compatibilizar la norma constitucional con las distintas leyes que existían en el gobierno de los territorios, dentro de un solo cuerpo jurídico (código).

El COOTAD debía construir lo nacional a partir de la integración de sus partes (unidad en la diversidad), estructura caracterizada por la heterogeneidad venida de las regiones naturales (sierra, costa, Amazonia), los pueblos (18) y nacionalidades indígenas (14), los territorios y las sociedades locales. En la Constitución se normó de forma general la estructura de los gobiernos nacional y subnacionales, siendo estos segundos denominados como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). El gobierno se configuró en cuatro niveles administrativos: la región con los gobiernos regionales, la provincia con las prefecturas, el cantón con los municipios y la parroquia con las juntas parroquiales.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Para ser provincia, de las cuales hay 24, se requiere un 3% de la población nacional; para formar un cantón (son 221), mínimo cincuenta habitantes y doce mil concentrados; existen 1499 parroquias (1140 rurales y 359 urbanas), las rurales con una población residente no menor a diez mil habitantes.

Adicionalmente se configuró el denominado régimen especial, en el que se encuentran los territorios fronterizos, las islas Galápagos, las circunscripciones territoriales indígenas, y la posibilidad de integración de territorios provinciales para formar una región, y cantonales para establecer los Distritos Metropolitanos. Sin embargo, este proceso se inscribió en lo que podría denominarse una contrarreforma, en tanto el enfoque constitucional, garantista y autonomista, se vio vulnerado por la recentralización de varias competencias, entre las que están salud, educación, seguridad, como también por la definición del sentido de la rectoría nacional, inscrita en todos los ministerios de políticas sectoriales.

Por otra parte, hay que reconocer que la descentralización fiscal planteada fue establecida a partir de la redistribución de un porcentaje del presupuesto nacional, que no logró revertir el proceso de crecimiento bicentralista Quito-Guayaquil; y ello porque toda descentralización debe ser vertical –de lo nacional a lo subnacional– y también territorial, para que busque la justicia espacial. También debe eliminar el clientelismo intraestatal, que fue estimulado. Aquí se debería pensar en una nueva fórmula de distribución económica, mediante la cual haya una transferencia del presupuesto nacional con sentido de solidaridad, una descentralización fiscal sustentada en una nueva base tributaria que fortalezca la autonomía, y el incremento de ingresos por nuevos tributos, vinculados al terciario superior,<sup>8</sup> de tal manera de captar recursos económicos y regular las actividades de las plataformas y aplicaciones tecnológicas tipo Google, Amazon, Uber, Airbnb, entre muchas otras.

Quizás los ejemplos más claros de la presencia del centralismo en las ciudades fueron Guayaquil y Quito. La primera de ellas, bajo el control político del Partido Social Cristiano, opositor de derecha al gobierno nacional, que mantiene un proyecto local desde 1992, impidiendo que Alianza País logre posicionar una alternativa distinta, condujo a la existencia de una administración bicéfala, con “dos alcaldes” actuando en paralelo y confrontando dos proyectos de ciudad distintos. El uno, elegido como

---

8 Los impuestos prediales de competencia municipal se establecieron históricamente, porque en sus orígenes fueron el polo de punta de la economía. Hoy ya no lo son, por eso sus ingresos son menores. Para recuperar su peso relativo deberían cobrar impuestos a las empresas globales, que hoy mueven mucho dinero, usan la ciudad y casi no pagan impuestos ni son reguladas.



alcalde desde el ámbito local, y el otro como presidente de la República desde lo nacional, quien, como estrategia, llegaba todos los martes para inaugurar parques, hospitales, programas de vivienda y entregar tierras, entre otros.

El caso de Quito es distinto, porque en 2009 Alianza País ganó las elecciones con Augusto Barrera, con lo cual los dos gobiernos, el nacional y el local, son del mismo signo político, dando lugar a una alcaldía híbrida, donde la autonomía se ve seriamente restringida debido a que las directrices que provenían de la presidente de la República eran claves. Un par de ejemplos: desde la perspectiva simbólica, el alcalde de Quito tuvo que retractarse del cambio de nombre del nuevo aeropuerto, cuya aceptación había logrado obtener mediante una encuesta, porque el presidente determinó que el nombre del aeropuerto no debía cambiarse, y no se cambió. El segundo, de política urbana, cuando el Gobierno Nacional decidió reestructurar espacialmente la localización de las instituciones públicas nacionales mediante la creación de cinco plataformas gubernamentales que constituirían cinco nuevas centralidades de la ciudad, y, además, conformarían un nuevo proyecto urbano para Quito. Esta propuesta de ciudad no fue consensuada con el Municipio, tanto que el proyecto del Metro y las plataformas no se correspondieron nunca.

## **Dos leyes necesarias que perdieron piso en el proceso**

En el último año del gobierno de Rafael Correa se aprobaron dos leyes que tenían una visión interesante, pero que carecieron de sustento político para mantenerse en el tiempo. Se trata de normas absolutamente necesarias e imprescindibles para el desarrollo urbano, que con el cambio del gobierno de Correa al de Moreno perdieron piso político, tanto que la una fue derogada (plusvalías) y la otra entró en discusión dentro de la Asamblea Nacional para fusionarla con el COOTAD, lo cual podría producir un cambio importante en su concepción original.

Se trata, primero, de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de Ecuador, que fuera aprobada en junio de 2016. Su intención era normar los distintos tipos de planes que debían regular el uso

y gestión del suelo urbano a través de la estandarización de planes tipo, así como aplicar el postulado de Cargas y Beneficios en los suelos edificables, regular el valor del suelo, principios inscritos en aquel del Derecho a la Ciudad, consagrado en la Constitución; esto es, enmarcados en la función social del suelo urbano. Se establecieron dos órganos de ámbito nacional, que crearon mucho ruido, principalmente en el mundo municipal. Estos fueron el Concejo técnico de uso y gestión del suelo y la Superintendencia de ordenamiento de organización y usos y gestión del suelo, entidades que, según la visión municipal, les restaba autonomía a los gobiernos locales y creaban innecesariamente más burocracia.

La segunda, la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de la Tierra y fijación de Tributos del Suelo, más conocida como Ley de Plusvalías, fue aprobada en diciembre de 2016. Se trataba básicamente de un impuesto de 75% sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de inmuebles, a partir de la segunda venta; esto es, un tributo que gravaba la ganancia extraordinaria en la transferencia de bienes inmuebles. Esta ley fue derogada en marzo de 2018, sin que hubiera sido aplicada.

## Conclusiones

El proceso normativo de las ciudades ecuatorianas ocurrido entre 2007 y 2017 desde el ámbito nacional ha sido inédito y enriquecedor. Partió con la redacción de una nueva Constitución, que la ascendió jerárquicamente en la pirámide legal del país, a la que luego siguió la aprobación de las leyes orgánicas, que produjeron cambios normativos fundamentales en el gobierno de la ciudad, en el suelo urbano, en la redistribución de las plusvalías y en los derechos a bienes y servicios urbanos.

Sin embargo, este proceso se vio ralentizado —e incluso truncado— por algunas razones, entre las que se pueden mencionar la tensión que introdujo el hiperpresidencialismo y la visión que adoptó la Revolución Ciudadana, con un fuerte enfoque nacional, contraviniendo las mejores posibilidades del desarrollo nacional desde lo local. También incidió en ello la incongruencia que significó el aminorar la autonomía de los GAD en el ejercicio del gobierno, sustentado en un clientelismo intraestatal. Adi-

cionalmente, socavaron sus cimientos la ausencia de un movimiento social (urbano) capaz de asumir su defensa, como también su aplicación. El caso de Quito fue emblemático, porque en 2009 Alianza País ganó las elecciones locales, pero no logró construir un programa afín a sus postulados y a las normas aprobadas, con lo cual la ciudad perdió su carácter como el reducto fundamental de la Revolución Ciudadana.

## Bibliografía

- Acosta, A. (2005). Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos. *Nueva Sociedad*, (198) (julio-agosto), 42-54.  
[https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3270\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3270_1.pdf)
- Carrión, F. (2019). El oleaje del municipalismo en América Latina: cambio y continuidad. *Medio Ambiente y Urbanización*, (90-91) (julio), 239-270. [https://works.bepress.com/fernando\\_carrion/751/](https://works.bepress.com/fernando_carrion/751/)
- Torres, V. H. (2020). Más allá de los cambios: continuidades en los gobiernos locales del Ecuador. En S. Herrera, C. Molina & V. H. Torres Dávila, *Ecuador: Debates, balances y desafíos post-progresistas* (pp.77-106). Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL). <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm02bg.5>
- Villacís, B. & Carrillo, D. (2012). País atrevido: la nueva cara sociodemográfica del Ecuador. En *Analitika: revista de análisis estadístico*. Edición Especial.  
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Libros/Economia/Nuevacarademograficadecuador.pdf>