

REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL ECUADOR: UNA REVISIÓN DESDE LA REALIDAD URBANA Y EL DERECHO A LA CIUDAD

Pablo Gago Lorenzo¹

RESUMEN

El presente trabajo busca dar luces, en el contexto actual de Asamblea Constituyente en el Ecuador, sobre los principios y herramientas de soporte del derecho a la vivienda y construcción colectiva de ciudad. En este sentido, se aborda de forma somera la vinculación entre la realidad urbana en el Ecuador, el derecho a la vivienda y derecho a la ciudad, y el marco legal aún hoy vigente, con el ánimo de ofrecer una visión más panorámica y esclarecedora sobre posibles pasos a adoptar en pro del reconocimiento constitucional y el establecimiento de bases legales adecuadas, y su articulación, para sumar, desde el derecho, a la consecución de una vivienda y vida dignas para todos y todas.

PALABRAS CLAVE

**CONSTITUCIÓN /DERECHO /VIVIENDA/ CIUDAD/ ASENTAMIENTOS HUMANOS/
PROPIEDAD /TENENCIA /EQUIDAD /PLANIFICACIÓN URBANA/ ECUADOR.**

INTRODUCCIÓN

En los últimos cuarenta años se ha dado un proceso de convergencia hacia una nueva aspiración global. Una nueva vocación y comprensión, compromiso también, en la ampliación y reconocimiento del ejercicio de alcanzar el desarrollo de las capacidades colectivas en armonía con el medio ambiente natural y construido. Así, se aprecia la pujanza de un nuevo paradigma de planificación, gestión y financiamiento de las ciudades en el mundo, sustentado en la participación efectiva de la sociedad en el proceso de planificación, en la promoción de la producción social del hábitat y el disfrute del derecho a la vivienda y servicios básicos; todo ello en coherencia con una nueva visión de ciudad: la ciudad como espacio político y de oportunidad para el desempeño “territorializado” y efectivo de los derechos y principios fundamentales reconocidos.

En esta línea, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, un manifiesto a debate en la arena internacional, postula el usufructo equitativo de la ciudad para todos/as los/ las ciudadanos/as a partir de la demanda y reconocimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad, y la adopción de lineamientos estratégicos para el desarrollo de una política de suelo, y gestión

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y de Administración Pública con especialidad en Relaciones Internacionales por la Universidad de Santiago de Compostela; Master en Cooperación Internacional Descentralizada por la Universidad Pública del País Vasco, desarrolló las funciones de Oficial de Programa de ONU-HABITAT Ecuador que alternó con estudios en: Gestión de ciudades, medioambiente y paisajismo (a nivel de postgrado); Curso Regional I/ II de Capacitación a capacitadores en gestión urbano ambiental. Agenda local 21 (La Habana, ONU-HABITAT); Curso Regional de Profundización de políticas de suelo en América Latina (Panamá, Lincoln Institute of Land Policy). Actualmente, Consultor de ONU-HABITAT en materia de desarrollo urbano sostenible.

de ciudad, desde la interiorización y ejercicio de la corresponsabilidad político y social. El Derecho a la Ciudad es definido por la Carta como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos (...)”.²

Señala igualmente que las “(...) ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben adoptar todas las medidas necesarias -hasta el máximo de los recursos que dispongan- para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados y con la adopción de medidas legislativas y normativas, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (...) civiles y políticos”.³

En este sentido, la Carta destaca los siguientes lineamientos estratégicos: 1) la función social de la ciudad y la propiedad, que reconfigura el ejercicio de la planificación y usufructo de la ciudad frente al derecho de propiedad privada, individual; 2) el ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática; 3) el compromiso social del sector privado; 4) la transparencia de la información y; 5) el impulso de la economía solidaria y políticas impositivas progresivas para la promoción y consecución del derecho a servicios básicos y vivienda, esto es, “la ciudad integrada y equitativa”.

LA REALIDAD URBANA EN EL ECUADOR

La urbanización es el cambio social más importante que ha vivido el Ecuador. El número de ciudades con más de 30.000 habitantes se ha quintuplicado desde 1960. En 1950 más del 70% de la población vivía en el campo; a finales de 2001 esta proporción se contrajo al 39%.⁴

Este crecimiento urbano intenso se ha caracterizado por ser inequitativo en sus beneficios. Las estrategias nacionales de crecimiento, en el período de bonanza del “boom del petróleo”, lejos de garantizar un desarrollo armónico del país se caracterizaron por desarticular, privilegiar, ciudades y estratos sociales: priorización de las inversiones en las ciudades de Quito y Guayaquil, con una expresión física en infraestructura vial y nuevos desarrollos urbanos dirigidos a una clase social media/ alta, y la aparición de grandes barrios precarios. Situación que se verá agravada, entre otros, por una continua migración rural-urbana, la crisis natural de El Niño en 1998, la crisis económica de 1999 y posterior dolarización en 2000, y la inestabilidad política asociada a las contradicciones y conflictos generados a partir de la adopción de las Políticas de Ajuste Estructural.

La realidad urbana en los noventa, caracterizada, entre otros, por un escaso dinamismo económico, estancamiento en la generación de empleo formal de baja cualificación, pérdida de

²Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005). Cabe resaltar que el entendimiento y aproximación al derecho a la ciudad no es unívoca. Existen diferentes iniciativas ya desarrolladas, caso de las Agendas Locales 21, el Estatuto da Cidade de Brasil y la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial de Colombia, entre otros.

³ Ibid.

⁴ Datos obtenidos de Sistema de las Naciones Unidas (2002).

poder adquisitivo, así como el incremento de la desigualdad en la distribución de la riqueza⁵, condicionó, junto con la ausencia de una política nacional de vivienda y políticas públicas locales de inserción física y social, la alta concentración de la propiedad de tierra y la fuerte concepción del mercado como “mecanismo regulador”, la adopción de estrategias de supervivencia desde el sector informal por parte de un conjunto importante de ciudadanía. Lo que en acceso a vivienda y tierra se tradujo en una suerte de solución desde la ocupación y/ o compra informal de terrenos e inquilinatos en condiciones deplorables, a menudo muy vinculadas a condiciones de vida precarias y de alta vulnerabilidad, riesgo (asentamientos precarios en zonas no aptas; conflictos en el uso del territorio).

La realidad nacional en el acceso a/ y tenencia de tierra y vivienda a través del mercado formal es un elemento que manifiesta (y suma a) una exclusión e inequidad social. En cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2002) se estiman en 66.000 los hogares nuevos por año, siendo la producción formal sector público-privado de sólo 23.000 (el 34,85% del total). Los altos precios para el acceso a tierra urbanizada (en términos absolutos y relativos de forma comparada incluso con países en desarrollo)⁶, las dificultades en el acceso a crédito, y las fuertes restricciones, orientaciones y procesos poco transparentes, costosos y largos en la norma y gestión urbanística, son factores que continúan empujando hacia la solución informal y deficiente acceso a servicios básicos. Entre 1990 y el 2000 se generaron 441.000 viviendas informales (BID, 2002); y el índice del “déficit de servicios residenciales básicos” en 2000 determinaba en 850.000 viviendas con un déficit habitacional, de las cuales 500.000 constituían el déficit cualitativo (BID, 2002).

Se concluye así, que los loteadores informales y las ocupaciones organizadas inciden más en la forma y crecimiento de las ciudades que la planificación y regulación técnica municipal. En Esmeraldas, por ejemplo, el 70% de los predios no tienen título de propiedad; en Quito y Guayaquil, que poseen el 83% de las viviendas urbanas del país, se estima que el porcentaje de viviendas irregulares es del 53% y 56%, respectivamente (Dávila, 2007).

Este crecimiento informal es parte de, y deriva en, una exclusión social y naturalización de la segregación socio-espacial. Extrapolando las palabras de Fernandes (2003), “la proliferación de formas de ilegalidad en las ciudades es una de las principales consecuencias del proceso de exclusión social y segregación espacial que tiene caracterizado el crecimiento urbano intensivo” en el Ecuador.

EL DERECHO A LA VIVIENDA Y SU ARTICULACIÓN CON EL DERECHO A LA CIUDAD

El acceso a tierra urbana es visto por millones de latinoamericanos como la puerta de entrada a su vivienda definitiva, como el último paso después de muchas peregrinaciones rurales y urbanas. Pero esa puerta de entrada (...) se transformó en una verdadera barrera social (...). Pertenecer al grupo de aquellos que disponen de una parcela de tierra urbana es una primera distinción social, seguida de otras: ¿cuál es el tipo de acceso a tierra urbana? ¿La tierra es “tierra-terreno” o es “tierra y casa”?

⁵ Existe un “importante incremento en los niveles de concentración del ingreso en la zona urbana (de 0,43 en 1989 a 0,50 en 1998). (...) y de la desigualdad”, Sistema de Naciones Unidas y Gobierno Nacional del Ecuador (2007).

⁶ Ver Martí Smolka (2007).

¿Dónde se localiza esta “tierra-casa” en la escala socio-espacial de la ciudad? (...) ¿Dispone de los servicios de agua y saneamiento? ¿Cuáles son los equipamientos urbanos disponibles en su proximidad? Y, (...) ¿cómo (...) consiguieron tener acceso a ese pedazo de “tierra-terreno” o “tierra y casa”?

Plantearnos y responder las preguntas formuladas por Abramo (2003) nos revela un escenario de graves desigualdades, inequidades sociales en el acceso a tierra, vivienda y servicios básicos en el país. Lo que ineludiblemente nos debiera llevar a una reflexión, cuestionamiento desde un enfoque de derechos, y más concretamente, desde el derecho a una vivienda adecuada y acceso universal a servicios básicos.

Atendiendo a la consideración universal de la vivienda como una de las necesidades y condiciones humanas fundamentales para el desarrollo humano y el disfrute de una vida digna, y conforme a los marcos legales y estándares internacionales, el derecho a una vivienda (adecuada) se debe dimensionar de acuerdo a una comprensión de la vivienda más allá de producto habitacional de paredes y techo y de la concepción mercantilista de la vivienda como mercancía. Así, se reconoce como vivienda adecuada: el disponer de un lugar donde poder aislarse si se desea, espacio, seguridad, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación de accesibilidad en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. De esta forma, son componentes sustantivos del derecho a la vivienda: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) la disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras; c) gastos de vivienda soportables; d) vivienda habitable y asequible; e) en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, equipamiento urbano y espacios públicos en zonas aptas para el asentamiento; y g) que responda a una adecuación cultural endógena.

Esta concepción del derecho a la vivienda (adecuada), de derecho a infraestructura, servicios básicos, equipamiento urbano y espacios públicos, alude necesariamente a centralidad de la defensa y consecución de asentamientos humanos sostenibles; y por tanto, la idoneidad de desarrollar acciones/ soluciones focalizadas, a través de una planificación preventiva (dotación de suelo urbano y programas de vivienda social) y de “remediación” (procesos de regularización colectiva y/ o microplanificación barrial). Acciones todas ellas, enmarcadas, legitimadas, desde un reconocimiento pleno de la función social de la ciudad, esto es, el derecho colectivo al usufructo equitativo de los recursos/ beneficios de la ciudad. En suma, la democratización del acceso a suelo y servicios básicos, y la garantía de un adecuado espacio físico y social para todas y todos.

Una comprensión e interiorización social y política de la real dimensión y condiciones que aglutinan tanto la concepción de “vivienda adecuada”/ asentamientos humanos sostenibles, como el derecho a la vivienda, deberá entonces tener: i) un reflejo “práctico”, a través de políticas públicas, planificación, gestión y financiación urbana hacia la consecución de mejores condiciones de vida para todos y todas de acuerdo a los principios de corresponsabilidad, equidad, libertad, justicia social y solidaridad (incluye la definición de una política nacional, planes de ordenamiento, promoción de vivienda social,...); y por otro, ii) un reflejo normativo ineludible en la Constitución y posterior desarrollo legal y jurisprudencial que sustente, garantice y viabilice estas acciones y derechos.

ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL ACTUAL DESDE EL DERECHO A LA CIUDAD

La Constitución Nacional de 1998 de Ecuador (C98) reconoce como deber primordial del Estado en el Título I *De los Principios y Deberes del Estado*, Art. 3: “(...) asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres”, y “preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo”. Asimismo, el marco legal refleja, entre otros consensos internacionales, la promoción de un desarrollo sostenible, la necesidad de procesos de descentralización política y participación social, y el fortalecimiento de los gobiernos locales en su rol como promotor de desarrollo urbano sostenible.

En el caso del desarrollo sostenible, el Ecuador reconoce como derecho constitucional el “vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación” (Art. 23.6 de la C98). Respecto a la descentralización política y participación social, la propia concepción y aprobación de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social en 1997 (LEDEPS), debe ser considerada como un hecho revelador.

Art.1 LEDEPS. Objeto.- La presente Ley tiene por objeto impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública, así como poner en práctica la categoría de Estado descentralizado.

En este sentido, la C98 señalará en el Título I, *De los Principios Fundamentales*, en su artículo primero, que el gobierno del Ecuador es, entre otros, “(...) participativo y de administración descentralizada”, estableciendo en el Título XI relativo a la *Organización Territorial y Descentralización*, en su Capítulo 3, *De los Gobiernos Seccionales Autónomos* que: “El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza” (Art. 225).

El nuevo rol de las municipalidades como entes promotoras del desarrollo urbano sostenible se expresará de forma más precisa en el Art. 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 2001 y su reforma RO429 del 27 de Septiembre 2004 (LORM) que, luego de definir al municipio como “la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado”, establece como “su finalidad (...) el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción”. Sin duda un elemento central del Derecho a la Ciudad.

De acuerdo a los cinco lineamientos estratégicos definidos en la Carta:

1) LA PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE SERVICIOS BÁSICOS Y VIVIENDA (entendidos como derecho), podemos apreciar que, en el Art. 23 inciso 20 de la C98 se establece que:

Art. 23. Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

- 20. El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios.

Apreciamos que, en el marco del derecho a una calidad de vida (digna), se da el reconocimiento con rango constitucional del derecho a la vivienda y acceso a servicios básicos para todos y todas; piedra primera para la sustentación, desarrollo y ejercicio del uso equitativo de ciudad (finalidad última del derecho a la ciudad). Con todo, no se da un desarrollo y comprensión del derecho a la vivienda en toda su dimensión. No se alude a los componentes básicos interrelacionados que lo sustentan. Su inclusión permitiría la superación, en primera instancia, de un reconocimiento “nominal”: un sustento legal que debiera derivar en una consecuente jurisprudencia y actuaciones públicas en la defensa y cumplimiento de estos elementos. Esto es, un “reflejo práctico” en una jurisprudencia sensible; normas y definición de políticas, programas y proyectos elaborados hacia la consecución de desarrollos urbanos inclusivos y real ejercicio y satisfacción del derecho a la vivienda sin exclusión que atienda, en su conjunto, aspectos tales como tenencia, localización, acceso a equipamiento y servicios básicos,... En coherencia por tanto, con la defensa y promoción del derecho a una vida digna.

2) EJERCICIO PLENO DE LA CIUDADANÍA, expresado entre otros, en una efectiva participación, corresponsabilidad, en la planificación y gestión democrática de la ciudad. La LORM, en sus Arts. 146 y 63, establecerá las siguientes competencias y herramientas municipales fundamentales: i) formular los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano; ii) elaborar y aprobar proyectos de urbanización; iii) proceder a la zonificación; iv) estudiar y prever las posibilidades de crecimiento y determinar las zonas de expansión; v) controlar el uso del suelo en el territorio del cantón de conformidad con las leyes sobre la materia, establecer el régimen urbanístico de la tierra, y velar porque las disposiciones del concejo y las normas administrativas sobre el uso de la tierra y la ordenación urbanística tengan cumplida y oportuna ejecución; vi) reglamentar, previa aprobación del concejo, el tipo de construcción de edificios y la clase de materiales que deben emplearse, así como también el ornato de las poblaciones y el aseo e higiene de las mismas; entre otras. Sin duda un margen de maniobra importante para incidir en el territorio y acceso a tierra urbana, vivienda y servicios básicos a través de políticas públicas de desarrollo urbano sostenible.

Por otro lado, el Art. 24 de la LORM constituirá una importante herramienta (de ser activa-da fehacientemente) para facilitar la plena participación de la sociedad civil y sector privado en el ejercicio de estas competencias municipales. Así, enuncia que, en “concordancia con los objetivos y las políticas nacionales y con la participación de los actores públicos y privados, las municipalidades formularán y aprobarán sus planes de desarrollo estratégicos cantonales, programas y proyectos [urbanos] que garanticen la consecución de sus fines (...)”. Se reconoce entonces, de forma velada, la concepción de la ciudad como “espacio político”, la comprensión de su expresión territorial, realidad urbana, como el resultado de la interacción de los intereses locales, y por ende, el papel de las municipalidades como facilitadores y garantes de espacios y mecanismos de interacción social en la construcción colectiva de ciudad.

Esto es de especial relevancia, sin duda, por cuanto los Arts. 30 y 97 de la C98, en su inciso 11, establecerán con rango constitucional, aunque de forma poco asertiva, la función social de la propiedad.

3) LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Art. 30 C98.- “La propiedad, en cualquiera de sus formas y mientras cumpla su función social, constituye un derecho que el Estado reconocerá y garantizará para la organización de la economía. Deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo. (...)”.

Art. 97 C98.- Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y la ley: [inciso] 11. Practicar la justicia y solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios.

No existe un reconocimiento manifiesto de la función social de la ciudad, sí en cambio, del mecanismo “práctico” para su consecución: la función social de la propiedad. Así, el derecho de propiedad privada no se concreta sino tras la satisfacción y respeto, primero, de un interés colectivo en sus usos e intensidades (función social de la propiedad). Se da entonces, si bien desde una visión que alude a la unidad y no al conjunto como un todo, esto es, la ciudad, la posibilidad de definir restricciones al derecho, uso y disfrute de la propiedad privada.

Con todo cabría en un ejercicio de afinamiento y articulación normativa, ligar la función social de la propiedad con la noción de construcción colectiva de ciudad. Ello se pudiera alcanzar, destacando de forma expresa, la vinculación obligada de la función social de la propiedad y la herramienta y proceso de los planes de ordenamiento territorial (de exigida elaboración con participación social). Ello supondría el reconocimiento constitucional de los planes reguladores como instrumento y proceso esencial para la definición de usos e intensidades de un territorio desde los preceptos de la función social de la ciudad/ propiedad y la participación social (Art. 24 de la LORM), en donde debe estar garantizada, la participación y atención de las demandas/ intereses sociales de los más desfavorecidos.

La interiorización y uso de la función social de la propiedad legitimará y viabilizará, por ejemplo, el emprender acciones urbanísticas públicas orientadas al castigo de la no utilización y subutilización de un predio o inmueble en beneficio de proyectos de vivienda social o dotación de suelo urbanizado; superar el escollo de una propiedad privada e intereses particulares en la redefinición de un área urbana industrial para la creación de un área de amortiguamiento con fines de salubridad pública; o determinar zonas específicas con menores restricciones urbanísticas para facilitar la regularización y microplanificación de barrios informales; o la definición de áreas protegidas, entre otras.

En coincidencia con la función pública de la propiedad y la necesidad de abordar la plena garantía del acceso a ciudad, la C98 y la LORM ponen a disposición de la administración pública una herramienta fundamental para su ejercicio: la expropiación. Así, en su Art. 32, se menciona que, “Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo

futuro, de conformidad con la ley. El Estado estimulará los programas de vivienda de interés social”.

Asimismo en el Art. 33 C98 se establece que, “Para fines de orden social determinados en la ley, las instituciones del Estado, mediante el procedimiento y en los plazos que señalen las normas procesales, podrán expropiar, previa justa valoración, pago e indemnización, los bienes que pertenezcan al sector privado. Se prohíbe toda confiscación”.

En coherencia, el Art. 63 inciso 11 de la LORM, determina que “La acción del concejo está dirigida al cumplimiento de los fines del municipio, para lo cual tiene los siguientes deberes y atribuciones generales: [inciso] 11. Declarar de utilidad pública o de interés social los bienes materia de expropiación, sin la intervención, en el proceso, de organismo alguno del gobierno central. En los arts. 320, 321 y 322 LORM, establecerá casos particulares de expropiación para vivienda de interés social.

Pese a la relevancia de contar con la expropiación con rango constitucional, es importante hacer notar la insuficiencia explícita de herramientas para la promoción/ incentivo de un desarrollo urbano inclusivo (no siempre factible a través de una intervención pública directa vía expropiación y/o de planificación predio-a-predio). Igualmente, y a efectos de una praxis redistributiva, se debería explicitar que el pago “previa justa valoración” señalada, no debe incluir de ningún modo el valor de expectativas de una próxima revalorización/ plusvalía por acción pública (infraestructura, cambio de norma,...).

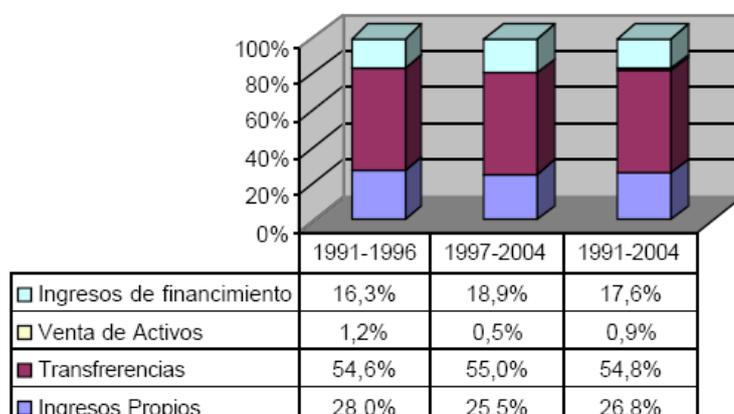
4) IMPULSO DE ECONOMÍA SOLIDARIA Y POLÍTICAS IMPOSITIVAS PROGRESIVAS.

La C98 prevé en sus Arts. 226, 231 y 232 que para gestionar las competencias, deberes y atribuciones locales se asignarán recursos desde las arcas del Estado a los gobiernos seccionales (refrendada por la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado de 2005), y la posibilidad de incrementar adicionalmente sus ingresos mediante la gestión tributaria de impuestos a la propiedad urbana y rural; impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles; tasas y contribuciones especiales de mejoras, entre otros (Art. 298 LORM); e ingresos no tributarios.

Una interpretación de la norma ligada al mencionado Art. 30 C98, el Estado “deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo”, posibilitaría la aplicación de las tesis redistributivas de acuerdo al principio de reparto de cargas y beneficios y recuperación de plusvalías (en nuevos desarrollos urbanos, en la adopción de un impuesto predial progresivo y en la efectiva aplicación de la contribución especial de mejoras,...). En coherencia, por tanto, con los principios reseñados en los Arts. 242, 243 y 244 C98, que propugnan que la organización y funcionamiento de la economía deben ser regulados y controlados en defensa del bien común y garantía de un desarrollo socialmente equitativo. De este modo, la LORM prevé igualmente en su Art. 318, la posibilidad de una carga fiscal adicional en el impuesto predial para desincentivar la especulación, e incluso su expropiación para el emprendimiento de proyectos, programas de vivienda social (Arts. 320, 321 y 322).

Es indiscutible, por tanto, la disposición y coherencia de principios, competencias y herramientas para una gestión más eficiente de los recursos asociados a la planificación y gestión de ciudad, y la posibilidad consecuente de un incremento financiero a partir de los ingresos propios y disminución de la carga directa de inversión pública municipal en obra pública de acuerdo a una corresponsabilidad (reparto de cargas y beneficios). Ahora bien, la realidad municipal es otra. Existe una importante dependencia de las transferencias del Estado y bajos ingresos propios (no representan si quiera el 30% de sus ingresos; ni la garantía de una autonomía en su funcionamiento, y mucho menos, un plus fiscal para inversión/ redistribución social). Ver gráfica a continuación.⁷

Municipios: Composición de los Ingresos



Por todo ello, y atendiendo las particularidades del contexto: falta de voluntad política local, insuficiencia de herramientas definidas, inadecuada gestión y débiles capacidades técnicas y ausencia de interiorización de los derechos y herramientas dispuestas, parece claro, lo lejos aún hoy día de la consecución de lo resaltado en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad:

2.2. Los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de los(as) ciudadanos(as) deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental. Todos los(as) ciudadanos(as) tienen derecho a participar en la propiedad del territorio urbano dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables. En la formulación e implementación de las políticas urbanas se debe promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano, en condiciones seguras y con equidad entre los géneros.

2.3 Las ciudades deben promulgar la legislación adecuada y establecer mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, para el cumplimiento de la función social de la propiedad.

2.4 En la formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos.

⁷ Consejo Nacional de Modernización del Estado Programa de Apoyo a la Descentralización (2006).

CONCLUSIONES

De acuerdo al recorrido comprensivo de la realidad urbana en el Ecuador, la planificación, gestión y financiamiento local, y de acuerdo también, al marco legal vigente y los principios y lineamientos estratégicos del derecho a la ciudad, podemos concluir primeramente que:

1. Pese a no constituir por sí mismo una barrera para una proactiva actuación pública en la materia, el marco legal ecuatoriano no garantiza una interpretación focalizada y herramientas acordes con la promoción, seguimiento y consecución del derecho a la vivienda adecuada y condiciones de equidad en el acceso a ciudad, servicios básicos para todos y todas.

Adicionalmente podemos concordar que:

2. Se debe orientar y entender el proceso de la Asamblea Constituyente como un espacio de oportunidad para un proceso de diálogo, consenso y construcción social en donde cabría explicitar y reforzar los postulados y el enfoque del derecho a la ciudad (paradigma de la integración física y social), esto es, la equidad en el usufructo equitativo y construcción colectiva de ciudad.

3. Es necesario construir e interiorizar un discurso de derechos y deberes que sirva para reconocer(nos) en las capacidades y voluntades colectivas, y sumar al esfuerzo y búsqueda por conseguir entre todos y todas el cambio hacia una sociedad(es) y ciudades más justas, equitativas e inclusivas.

4. Se necesita de una redacción más asertiva respecto al derecho a la vivienda y acceso a servicios básicos. Una posibilidad: la inclusión de un capítulo de política urbana (caso de la Constitución de Brasil), y la explicitación de los componentes y principios básicos del derecho a la ciudad/vivienda adecuada, pasos y mecanismos para asegurar su aplicación.

5. Es recomendable una compilación y estructuración más clara del articulado que facilite una rápida comprensión de la interrelación e interdependencia entre el derecho a una vida digna - el derecho a la ciudad- el derecho a la vivienda y servicios básicos – la función social de la propiedad – las competencias y herramientas en planificación, gestión y financiamiento local – la corresponsabilidad social/fiscal, que se articule con las leyes ya en vigencia (caso de la LEDEPS y LORM).

6. Es importante explicitar, reconocer la relación fundamental y obligatoria entre la función social y ecológica de la ciudad/ propiedad y el Plan de Ordenamiento Territorial (participativo de acuerdo al Art. 24 de la LORM). Se debería extender la obligatoriedad para los municipios locales de asumir modelos de gestión (a definir) e instrumentalización de la función social de la propiedad en el Plan de Ordenamiento Territorial para la definición de suelo urbanizado para vivienda social; la asunción de los principios de reparto de cargas y beneficios y captura de plusvalías con un fin redistributivo.

7. Recoger en el articulado de la Constitución nuevas herramientas orientadas a facilitar el acceso a tierra urbanizada/ vivienda en condiciones de seguridad a los sectores más

desfavorecidos, así como la fuerte penalización de la especulación, no utilización y subutilización de un predio y/ o inmueble urbano.

8. Reconocer la seguridad de la tenencia como derecho en el marco del derecho a la ciudad/ vivienda, con la explicitación de nuevas herramientas para su consecución: usucapión colectivo y posibilidades legales de mediación, conciliación y juicio ante omisión pública, entre otros, para su efectivo reconocimiento. Necesidad de generar jurisprudencia.

9. Es necesario que bajo precepto constitucional se establezca la idoneidad de un presupuesto general y local específico, y acciones de discriminación positiva en materia de vivienda y servicios básicos en favor de aquellos territorios y grupos sociales que tradicionalmente han permanecido en situaciones de inequidad (afrodescendientes, pueblos indígenas, niños y mujeres).

10. Definir la obligatoriedad de llevar a cabo en el ámbito local una planificación, gestión y financiación local a partir de espacios de concertación y consensos ciudadanos sostenidos en el tiempo, que den espacio y voz a los más pobres y marginados. Se debe apostar por un proceso de continua retroalimentación y traducción normativa sustentadas ineludiblemente en la función social de la ciudad/ propiedad y construcción colectiva de ciudad.

11. La coherencia entre principios y herramientas de planificación, gestión y financiación local es algo fundamental, pero no suficiente. Se deben establecer las condiciones institucionales, presupuesto e instrumentos fiscales progresivos, procesos participativos, levantamiento de información y estudios técnicos y capacitación para su real aplicación (planificación física y modelos de superación de la planificación y gestión predio a predio, con el consecuente reparto de deberes urbanísticos).

12. De igual forma, la capacitación técnica, la inversión en estudios de mercados de suelo y especificidades técnicas del territorio, y adecuación de la estructura interna municipal para una respuesta integral a las demandas ciudadanas y emprendimientos en materia de desarrollo urbano serán esenciales para la definición de políticas de suelo de acuerdo a los preceptos del derecho a la ciudad, del derecho a una vivienda adecuada.

13. Finalmente destacar que, la definición de un adecuado y sensible marco constitucional es una primera etapa. Debe ser seguida de un fortalecimiento de la gestión, definición de política(s) y proyectos desde la institucionalidad pública con un enfoque o paradigma de integración social. En suma, una re-legitimación de la democracia sustentada en la búsqueda por alcanzar mejores condiciones de vida para todos y todas sin ningún tipo de exclusión.

BIBLIOGRAFÍA

Abramo, Pedro (2003) “Eu ja tenho onde morar... a Cidade da informalidade”; en Pedro Abramo, coord.; A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas. Río de Janeiro: Ed. Sete Letras.

BID, Programa de apoyo al sector vivienda. Ecuador, Operación no. 1416/ oc-ec aprobada en julio 31, 2002, [<http://www.iadb.org/exr/doc98/pro/uec0207.pdf>] Acceso 21/10/2005.

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, [<http://www.ciudadviva.cl/2005CartaMundialporelDerechoalaCiudad.pdf>] Acceso 11/09/ 07.

Consejo Nacional de Modernización del Estado. Programa de Apoyo a la Descentralización (2006), Síntesis del Diagnóstico Descentralización en Ecuador al 2006 y Propuesta de Políticas para la Descentralización Fiscal. Quito.

Dávila, Mónica (2007), “Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos Urbanos y Rurales”; en SEPLADES, eds.; Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2010. Quito: Gobierno Nacional del Ecuador.

Fernades, Edesio (2003), “Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil”; en Pedro Abramo, coord.; A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas. Río de Janeiro: Ed. Sete Letras.

Sistema de las Naciones Unidas del Ecuador (2002); Evaluación Común de País-Ecuador. Quito.

Sistema de las Naciones Unidas y Gobierno Nacional del Ecuador (2007); II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. ODM Ecuador. Alianzas para el desarrollo. Quito.

Smolka, Martin (2007); “Precios elevados (e inaccesibles) de la tierra habilitada/urbanizada”; en Lincoln Institute, eds., Curso Regional de Profundización de políticas de suelo en América Latina. Ciudad de Panamá.