

Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

Bogotá D.C. Colombia.

Edición 105 Diciembre 2021

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA

ISSN 2805-7406 En línea



9 770121 255009

105



Suscríbase a **Revista Foro**

DEMOCRACIA
RECURSOS NATURALES
GÉNERO
MEDIO AMBIENTE

DERECHOS HUMANOS
GESTIÓN PÚBLICA
MOVILIZACIÓN SOCIAL
NUEVAS CIUDADANÍAS

La Revista Foro es una iniciativa institucional para construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

Suscripción por un año en Colombia (tres números): \$90.000
Suscripción por dos años en Colombia (seis números): \$170.000
Suscripción por un año en el extranjero (tres números): 50 dólares
Suscripción por dos años en el extranjero (seis números): 90 dólares
Suscripción digital por un año en Colombia (tres números): \$54.000
Suscripción digital por un año en el extranjero (tres números): 20 dólares

Contáctenos para brindarle más información:

Teléfono: 2822550 - Fax: 2861299 Bogotá, D.C. - Colombia
Página web: www.foronacional.org
email: contactenos@foro.org.co

Publicado con el apoyo de:

Brot
für die Welt



FORD
FOUNDATION

Director

Jaime Zuluaga Nieto

Editor

Fabio E. Velásquez C.

Comité Editorial

Orlando Fals Borda (†)

María Eugenia Sánchez

Ricardo García Duarte

Jorge Iván González

Alejandro Angulo, S.J.

Fabio E. Velásquez Carrillo

Jaime Zuluaga Nieto

Marcela Restrepo Hung

Asamblea de Miembros de Foro

Francisco Mejía Lema

Esperanza González Rodríguez

Diógenes Rosero Durango

Carlos Moreno Ospina

Fabio E. Velásquez Carrillo

Joaquín Tovar Barreto

Nohema Hernández Guevara

Marcela Restrepo Hung

Diseño y diagramación

John Edison Montañez Rodríguez

Carátula:

John Edison Montañez Rodríguez

Fotografías interiores:

Unsplash

Impresión

Editorial Gente Nueva S.A.S.

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62 - Teléfonos: 282 2550 - Fax: 286 1299 Bogotá, D.C. - Colombia

www.foro.org.co

Correo electrónico: contactenos@foro.org.co

@foronacionalcol facebook.com/Foronacional

Revista Foro es editada, impresa y distribuida gracias al apoyo de:

Brot für die Welt (Pan para el Mundo) y la **Fundación Ford**.

Licencia número 3886 del Ministerio de Gobierno

Contenido

Editorial

La democracia en cuestión.....	6
--------------------------------	---

Homenaje

“A Fabio Enrique Velásquez Carrillo, un homenaje y todo el agradecimiento de parte de la Fundación Foro Nacional por Colombia”.....	10
---	----

Marcela Restrepo Hung

Participación en perspectiva comparada. La fortuna de dialogar con Fabio Velásquez.....	12
---	----

Ernesto Isunza Vera

Democracia y participación

Itinerario y polisemia de la participación en la región. A propósito de la democracia.....	16
---	----

Eduardo Ballón

Ciudad, ciudadanía y participación ciudadana.....	27
---	----

Lucía Álvarez Enríquez

Lademocracia interpelada por la Madre Tierra. La justicia ambiental de la mano de la justicia soci.....	34
--	----

Alberto Acosta

¿Democracia participativa en crisis?.....	42
---	----

Fabio E. Velásquez C.

Colombia, entre la mitomanía democrática y la realidad política electofáctica.....	59
--	----

Hernando Llano Ángel

La campaña de Broma.....	80
--------------------------	----

Yann Basset

La participación ciudadana como institución y como cuestión: Una aproximación desde la política pública.....	87
<i>Joaquín G. Tovar B.</i>	
Legislación Urbana en Ecuador 2007-2017.....	99
<i>Fernando Carrión Mena</i>	
Ciudad, democracia y participación social.....	107
<i>Pedro Pérez</i>	
En torno a la democracia y la participación.....	114
<i>Alfredo Rodríguez A.</i>	
De ida y vuelta. De la Constitución de 1991 a la paz y de la paz a la Constitución.....	116
<i>Viviana Barberena Nisimblat</i>	
<i>Diana Chavarro Rodríguez</i>	
Más democracia, menos corrupción.....	124
<i>Gerardo Andrés Hernández Montes</i>	

La Revista Foro fue creada como un espacio para el debate sobre la democracia en Colombia y el mundo. En consecuencia, las opiniones expresadas son responsabilidad de los autores, por lo tanto no comprometen ni a la Fundación ni a los financiadores de la publicación.

Legislación urbana en Ecuador 2007-2017

La reforma Constitucional de 1991 fortaleció el proceso descentralista, realzando la importancia de la autonomía territorial, la descentralización y la participación como principios rectores de la organización del Estado colombiano.

Fabio Velásquez, 1995

Fernando Carrión Mena

Profesor investigador de
FLACSO-Ecuador

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. Por eso, la importancia de comprender la coyuntura y el peso que tienen los sujetos políticos en los procesos de 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 e 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 justas independentistas ocurridas 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 ocurren a partir de significativas crisis económicas o 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 decide independizarse de la Gran Colombia, redacta y aprueba su primera norma Constitucional. De allí para acá, han sido 21 Constituciones, las cuales representan una inestabilidad crónica, con un promedio temporal de una constitución cada 9 años. La Constitu-



ción 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, de las ciudades¹. Hay que resaltar 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 el país es muy incipiente y fragmentado en Ecuador; 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 reconozca a la ciudad, sino que después impulsó el Estatuto de la Ciudad, la formación del Ministerio de las Ciudades y la ejecución normativa en el ámbito municipal, bajo principios de equidad, función social del suelo, gobierno democrático y desarrollo urbano sustentable (Derecho a la ciudad).

Por otro lado, hay que reconocer que fue una constitución que mantuvo una tensión presente a lo largo del articulado, entre una concepción altamente garantista y descentralizadora, y otra más presidencialista, que condujo a una conflictividad importante entre el gobierno nacional, los movimientos

¹ En general en América Latina, los procesos constituyentes no han sido lo suficientemente apegados al reconocimiento del peso urbano de la región: más del 83% de la población viven en ciudades, lo cual le convierte en la región más urbanizada del planeta.

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 período 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 al Ecuador como un país urbano, lugar donde se concentra más del 72% de la población del país².

Para el efecto se tendrá un recorrido cronológico por coyunturas, reconociéndose cuatro fundamentales: la primera, marcada por la crisis que vive 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 y 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 del 2008 deben ser encontrados en el cambio del siglo XX al XXI, cuando se configura una coyuntura de crisis multidimensional, de la cual emergió un país totalmente diferente. 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 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 provoca -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 ocurre en 1998, cuando se hacen presentes 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, más 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 electo 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 entre 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 la frontera norte y el país se modificaron³. En otras palabras, el Ecuador se

² “En 1950 la población rural representó más del 70% de la población, actualmente alcanza el 29%” (Villacís B, Carrillo D, 2012).

³ 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.

contaminó, 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 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 EEUU 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 fronteras⁴, y, en términos de política pública, al cierre de la Base de Manta en el año 2009.

Finalmente, el cuarto, relacionado con una importante crisis política ocurrida entre los años 1996 y 2006 (diez años), que se expresó en la gran inestabilidad de los ejecutivos nacionales, tanto que ningún gobierno electo popularmente terminó el período para el cual fue nominado. En esta década existieron 10 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 la partidocracia. También hay que resaltar la gran movilización social que acompañó a estos procesos, destacándose la de los denominados “forajidos” en la caída del presidente Lucio Gutiérrez en abril de 2005.

La salida que se avizoró 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.

⁴ 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.

La Constitución de 2008

Alianza País gana 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 enero 2007), el Gobierno Nacional convoca a una consulta popular para conformar una Asamblea Constitucional (15 de abril 2007), ganando con el 81% de los votos. Con estos resultados llama a elecciones para nominar a los Constituyentes, hecho que ocurre el 30 septiembre de 2007, obteniendo el siguiente resultado electoral: 12 bloques parlamentarios, entre los cuales se encuentra el de Alianza País, que logra 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 inicia el proceso de redacción del texto de la nueva Constitución y el 24 de julio se lo aprueba con el voto mayoritario de 94 asambleístas. Inmediatamente el proyecto es enviado al Tribunal Supremo Electoral para que convoque al referéndum constitucional que la apruebe 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 estabilidad desarrollista que en su implementación fortaleció el centralismo, y concentró la gobernabilidad en el Ejecutivo”. (Torres, 2020).

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: i. Su concepción general se definió como plurinacional, además de descentralizada, atendiendo la alta diversidad étnica y territorial del país; y ii. Su organización territorial se estructuró a partir de lo nacional y lo subnacional; esto es, de los territorios.
- 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 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 con la formación de gobiernos representativos y de proximidad.

En términos urbanos la legislación avanzó mucho en estos años, pero después desgraciadamente se truncó, tanto que ahora estamos viviendo un proceso regresivo. ¿Por qué esta involución? Se debe desgraciadamente a que no hubo una demanda social de un *sujeto histórico* que asuma como propia la propuesta. 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 dentro de sus idearios políticos a la ciudad.

Pero, el análisis de este paso atrás va más allá⁵, debido a que se posiciona el sentido del *derecho prescrito*, esto es, la existencia de normas legales que otorgan derechos, pero que no se aplican y que, por tanto, su existencia no genera algún efecto en la realidad, tanto que no puede materializarse. Ejemplos de esta situación pueden encontrarse en los años 2013-2014, cuando se cancela el proyecto Yasuní, inscrito en el derecho de la naturaleza, y la pérdida en las elecciones locales de 2014 por no haber podido llevar a la práctica el derecho a la ciudad.

El primer caso representó una vulneración a 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. El proyecto Yasuní, inspirado en el principio constitucional de los derechos de la naturaleza, buscaba dejar 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 (GPU's), que en términos presupuestarios significaron un promedio del 45 % del presupuesto municipal en el período de diez años. Adicionalmente y en términos urbanos, impulsaron al mercado especulativo del suelo, que condujo a una mayor desigualdad urbana. El resultado: Barrera perdió la reelección con 21 puntos de diferencia.

⁵ ¿"Un paso adelante, dos pasos atrás"?

Finalmente, se debe resaltar el carácter garantista de la nueva Constitución, que generó muchos problemas al ejercicio del Gobierno Nacional, debido al hiper presidencialismo 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, 2018).

El resultado fue el distanciamiento paulatino del gobierno nacional con varios sectores sociales, tales como los jóvenes, los ambientalistas, los pueblos y nacionalidades indígenas, las mujeres y los municipios, que finalmente se expresaron en al quiebre del proceso político general. Esta tensión condujo a una inflexión importante en las elecciones locales ocurridas en el año 2014, que conduce al debilitamiento del proceso, porque la Revolución Ciudadana pierde estrepitosamente las ciudades más grandes del país (Quito, Guayaquil, Cuenca Manta, Santo Domingo), baluartes del proyecto correista, así como muchas ciudades medias y pequeñas, provocándose una ruptura entre lo nacional y lo local (los territorios).

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

La Contra Reforma: El COOTAD

En la Constitución se norma la organización del territorio ecuatoriano a partir de los llamados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y de su régimen especial, en espacios particulares. Si en la región teníamos solo dos formas de Estado -la

federal y la unitaria- a partir de este momento -bajo la influencia de la Constitución española- se instaura lo que podría denominarse como la del *Estado Autónomico*, siendo una tercera forma de expresión.

Una estructura jurídica de esa magnitud demanda una ley secundaria, cuestión que ocurrió en 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), 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*⁶.

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 *contra reforma*, en tanto el enfoque constitucional, garantista y autonomista, se vio vulnerado por la *recentralización* de varias

⁶ Para ser provincia se requiere un 3% de la población nacional (son 24), para formar un cantón, mínimo 50 habitantes y 12 mil concentrados (son 221) y parroquias rurales (son 1.140)

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.

Adicionalmente, 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 bi-centralista Quito-Guayaquil, porque toda descentralización debe ser vertical -de lo nacional a lo sub nacional- y también territorial, para que busque la justicia espacial. También debe eliminar el clientelismo intra estatal, 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 superior⁷, 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, electo como 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 gana 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, que había logrado obtenerlo 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 decide reestructurar espacialmente la localización de las instituciones públicas nacionales, mediante la creación de cinco plataformas gubernamentales (financiera, social, tecnológica) 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.

⁷ 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.

Su intención era normar los distintos tipos de planes que debían regular el uso y gestión 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, inscritos en el principio 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, los cuales, según la visión municipal, les restaba autonomía 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 del suelo especulativo 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 poder ser 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 y que luego siguió con 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 hiper presidencialismo y la visión que adoptó la Revolución Ciudadana, con un fuerte enfoque nacional, contraviniendo las mejores posibilidades del desarrollo nacional desde lo local. También, la incongruencia que significó el aminorar la autonomía de los GAD's en el ejercicio del gobierno, sustentado en un clientelismo intra estatal.

Adicionalmente 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 gana 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, Alberto (2005). "Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos". En: *Nueva Sociedad*, APORTES, NUSO N° 198. Julio-agosto
- Balances, Debates y Desafíos post-progresistas. Ediciones CLACSO. Buenos Aires. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20201016051518/Stalin-Herrera.pdf>
- Carrión, Fernando (2019). "El Oleaje del Municipalismo en América Latina: cambio y continuidad". En: Medio Ambiente y Urbanización. Buenos Aires. Disponible en: https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/FA-AGORA-2019-Carrion_0.pdf
- Torres, Víctor Hugo (2020). "Más allá de los cambios y continuidades en los gobiernos locales del Ecuador". En: Herrera, Stalin, Molina Camilo y Torres, Víctor. *Ecuador*. Quito.
- Villacís B, Carrillo D (2012). "País atrevido: la nueva cara sociodemográfica del Ecuador". En *Analitika*. Edición Especial. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Quito.

