

**DERECHO A LA CIUDAD Y LA GESTIÓN EQUITATIVA DEL PATRIMONIO URBANO DEL
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO****Bernardo Rosero**

Arquitecto por la Pontificia Universidad Católica de Quito (PUCE), Magíster en Arquitectura y Especialista en Patrimonio Cultural por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Consultor en planificación y gestión urbana y catedrático de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y de la Universidad de las Américas, Ecuador.

RESUMEN

Desde 1942, el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) aplica políticas e instrumentos que le han permitido abordar la conservación de su patrimonio urbano. Sin embargo, su gestión no ha logrado conciliar la correcta interdependencia de derechos consagrados en la constitución ecuatoriana, profundizando una inequitativa repartición de cargas y beneficios urbanos. Con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2016), se abre la oportunidad para gestionar equitativamente las áreas históricas desde el derecho orientador del ordenamiento territorial y el planeamiento del uso y gestión del suelo –el derecho a la ciudad– y cuyo ejercicio permitiría un cambio de paradigma, reconociendo la responsabilidad colectiva de su conservación y transformación, en concordancia con la planificación y el desarrollo urbano y sostenible del territorio. En este sentido, el propósito de este artículo es plantear una reflexión acerca de cómo entendemos los procesos de conservación patrimonial sobre el territorio, los cuales y ante todo, son cargas urbanas que deben ser gestionadas y no romantizadas, y para lo cual el derecho a la ciudad juega un papel importante en el establecimiento de una equidad territorial e interdependencia de derechos.

Palabras clave: derecho a la ciudad, patrimonio urbano, gestión equitativa del patrimonio.

ABSTRACT

Since 1942, the Metropolitan District of Quito (DMQ) has applied policies and instruments that have allowed it to address the conservation of its urban heritage. However, his management has not managed to reconcile the correct interdependence of rights enshrined in the Ecuadorian constitution, deepening an inequitable distribution of urban burdens and benefits. With the issuance of the Organic Law on Territorial Planning, Land Use and Management (2016), the opportunity opens to equitably manage historical areas from the guiding law of territorial planning and land use and management planning – the right to the city – and whose exercise would allow a paradigm shift, recognizing the collective responsibility for its conservation and transformation, in accordance with the urban and sustainable planning and development of the territory. In this sense, the purpose of this article is to propose a reflection about how we understand the processes of heritage conservation on the territory, which, above all, are urban burdens that must be managed and not romanticized, and for which the right to the city plays an important role in establishing territorial equity and interdependence of rights.

Keywords: right to the city, urban heritage, equitable management of heritage.

INTRODUCCIÓN

Cuando Henri Lefebvre proponía el derecho a la ciudad en su texto “Le droit à la ville” (1968), planteaba la tesis de reivindicar la ciudad para sus ciudadanos rescatándola de los impactos negativos que el capital producía en ella. Si bien el contexto mundial ha cambiado desde la década de los sesenta, aún prevalece la construcción de la idea de ciudad a partir de las visiones individuales de los grupos de poder económico e intelectuales (Martínez Reinoso, 2022).

Según Lefebvre (1970), para que el derecho a la ciudad entre en la práctica social, su fuente no debe encontrarse en la propiedad privada o el derecho individual, sino que debe ser pensado junto a otros derechos para la construcción integral y colectiva de nuevas apuestas políticas que recuperen la ciudad para el beneficio de todos sus habitantes (Martínez Reinoso, 2022).

Sobre lo anterior, Harvey (2013) menciona que el derecho a la ciudad reivindica el poder que tienen los ciudadanos para configurar el proceso urbanizador, de un modo fundamental y radical, lo que supone que, como derecho orientador, permitiría mejorar los conceptos e instrumentos actuales de ordenamiento territorial, planificación y desarrollo urbano.

Así, el derecho a la ciudad se encuentra directamente ligado a la construcción participativa de una ciudad justa, equitativa, sostenible y sustentable, en donde su democratización y materialización efectiva requiere del cumplimiento de todos los derechos humanos y específicos territoriales, como la función social y ambiental de la propiedad; la lucha contra la discriminación socio-espacial; los espacios públicos de calidad; y la preservación de adecuados vínculos rurales-urbanos (Global Platform for the Right to the City, s.f.).

Con respecto a la búsqueda de una equidad territorial, Sugranyes (2015) define el derecho a la ciudad como el usufructo equitativo de las ciudades. Esto quiere decir que todos sus ciudadanos puedan acceder a las oportunidades que la ciudad produce. Su ejercicio garantiza el estado de derecho en respuesta a los conflictos originados al momento de producir socialmente el espacio, principalmente, cuando se presiona por la prevalencia de los derechos individuales por encima de los colectivos.

Si bien se puede inferir que los procesos de conservación del patrimonio urbano garantizan el acceso de todos los pobladores al disfrute de su herencia cultural, su gestión ha provocado el acrecentamiento de la desigualdad territorial, ubicando la responsabilidad de su conservación sólo en unos pocos ciudadanos, atentando, así, su derecho al disfrute pleno de la ciudad. Esto ha provocado el continuo deterioro del patrimonio urbano de la ciudad de Quito, como consecuencia de la falta de mantenimiento de sus estructuras y su vulnerabilidad ante el cambio climático o las intervenciones físicas no controladas.

El propósito de este artículo es plantear una reflexión acerca de cómo entendemos los procesos de conservación patrimonial sobre el territorio, los cuales y ante todo, son cargas urbanas que deben ser gestionadas y no romantizadas, y para lo cual el derecho a la ciudad juega un papel importante en el establecimiento de una equidad territorial e interdependencia de derechos.

LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO URBANO COMO PRODUCTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA PLANIFICACIÓN DE LA CIUDAD

En la actualidad, no es posible establecer una sola definición de “patrimonio”. Según Gómez Villar (2018), para definir el patrimonio, debido a su complejidad, no se debería utilizar el “sentido común”. No se debe definir al patrimonio en relación a una cosa, un objeto o una práctica tradicional, ya que se terminaría reduciendo su significado a simples líneas orientadoras.

El patrimonio se lo debe vincular con la instalación de un sentido de pertenencia, una identidad colectiva y valores compartidos dentro de un territorio (Gómez Villar, 2018), cuya complejidad conceptual –y riqueza a la vez– radica en indagar y entender las interacciones y experiencias que surgen entre los recursos del patrimonio cultural y la sociedad y cuyos significados resultantes se transmiten de generación en generación.

Lo anterior nos conduce a cuestionar 1) que el fin del patrimonio no debería ser sólo conservarlo, sino transformarlo como parte de la acción de apropiación que tiene una comunidad al momento que lo entiende como un legado del pasado que se necesita en el presente para la construcción colectiva del futuro; 2) que no se deben disociar los activos culturales del ser humano, ya que su uso continuo y valorización impulsa la construcción de identidad, equidad territorial y un estado de derecho.

Por otro lado, a partir del análisis realizado por Bandarin y Van Oers (2014), sobre la “conservación urbana como política pública internacional”,¹ se puede concluir que casi la totalidad de las cartas globales y regionales abordan la salvaguarda de las áreas históricas de manera desconectada e incluso independiente de la planificación y la gestión territorial, concentrando casi la totalidad de su accionar en conseguir la declaración patrimonial, antes de preocuparse por establecer su rol o papel dentro del sistema y desarrollo de la ciudad.

Las ciudades son sistemas complejos en constante evolución (Aquilué Junyent & Ruiz Sánchez, 2021) y, ante su comportamiento impredecible, no es recomendable abordarlas separando elementos importantes que la constituyen. Las áreas históricas no deben ser tratadas como núcleos a los cuales se debe intervenir de manera independiente, sino al contrario, deben ser consideradas como elementos del sistema cuya transformación dependerá de entender sus recursos culturales y el rol que desempeñan en el desarrollo de la ciudad.

En este contexto, la Carta de Quito² de 1977 definió y reconoció a las áreas históricas como “organismos vivos” y no estáticos, y planteó la figura dual de pertenencia del patrimonio urbano, reconociendo derechos y obligaciones tanto del Estado como de los sectores sociales que lo habitan, y recomendó que toda intervención que se implemente debe provenir de una planificación territorial integral y fundamentarse en el reordenamiento de la tenencia y uso del suelo (ICOMOS, 2007).

¹ Bandarin y Van Oers (2014), en el capítulo 1 de su libro, hacen un repaso a la historia de la conservación urbana a través de los conceptos que diferentes autores utilizan para abordar la ciudad histórica. De igual manera, en el capítulo 2, revisan de manera cronológica los lineamientos generales para la conservación urbana, establecidos en las diferentes cartas internacionales y regionales, pero sin considerar la Carta de Quito de 1977.

² La Carta de Quito de 1977 recoge las conclusiones del coloquio sobre preservación de los centros históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporáneas. Esta carta regional no fue citada en la revisión realizada por Bandarin y Van Oers (2014).

De igual manera, las recomendaciones de la UNESCO sobre el Paisaje Urbano Histórico³ expresan que los procesos de conservación urbana deberán establecerse desde una visión territorial más amplia del patrimonio (Bandarin & Van Oers, 2014), esto quiere decir que, para construir el rol de las áreas históricas dentro del sistema de la ciudad, estas no deben ser tratadas como “distritos separados y especializados” (Bandarin & Van Oers, 2014), sino entendiendo cómo sus recursos culturales fortalecen el derecho al disfrute pleno de la ciudad.

Finalmente, la gestión del patrimonio urbano debe buscar soluciones que alienten a la conservación y al desarrollo a trabajar mancomunadamente (Kalman & Létourneau, 2020), abordando la problemática de las áreas históricas desde el ordenamiento territorial y el planeamiento urbanístico de la ciudad, y no sólo desde los procesos de conservación. En este contexto, el derecho a la ciudad⁴, como derecho orientador, puede jugar un papel importante motivando a que el patrimonio urbano, al mismo tiempo que se vuelve un motor de transformación y desarrollo, garantice el acceso de todos sus pobladores a las oportunidades que la ciudad produce.

DESIGUALDAD TERRITORIAL: LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO URBANO DEL DMQ A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE CONSERVACIÓN APLICADAS EN EL CENTRO HISTÓRICO DE QUITO (CHQ)

En materia de gestión del patrimonio urbano, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece que los gobiernos autónomos descentralizados cantonales –municipales y distritos metropolitanos– tienen como competencia exclusiva el preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010). A partir de lo anterior, El DMQ reformó en el año 2011 la Ordenanza 260 para la planificación, gestión y control del patrimonio arqueológico, urbanístico y arquitectónico de la ciudad de Quito (Ordenanza Metropolitana referente a las Áreas y Bienes Patrimoniales, 2011). Esta ordenanza establece al propietario de los bienes patrimoniales como el único responsable de su conservación, para lo cual, así como crea una serie de incentivos y estímulos dirigidos a aliviar los costos de mantenimiento y rehabilitación, estipula infracciones y sanciones en caso de atentar en contra de ellos.

La referida legislación determina que el DMQ se encuentra constituido por 39 áreas históricas, las cuales su planificación y gestión han dependido, casi en su totalidad, de las políticas, lineamientos y estrategias de conservación aplicadas al CHQ, Patrimonio Cultural de la Humanidad, en respuesta a sus problemáticas y potencialidades. La conservación del CHQ inicia en 1942 con el primer plan urbano de la ciudad conocido como el “Plan Jones

³ Las recomendaciones de la UNESCO sobre Paisaje Urbano Histórico fueron expedidas en el año 2011. Este concepto es considerado como un cambio de paradigma sobre la conservación urbana (Bandarin & Van Oers, 2014).

⁴ El derecho a la ciudad nos permitiría romper la visión eurocentrista sobre los procesos de conservación del patrimonio urbano interpuesta por las cartas expedidas por los diferentes organismos internacionales, ya que posicionaría las problemáticas de las áreas históricas dentro del marco urbano regional latinoamericano, caracterizado por ser el más inequitativo del mundo dentro de un ambiente social polarizado.

Odriozola”, siendo el Plan Parcial de 2018 el último documento de planificación que intentó solucionar sus problemáticas estructurales, pero que, lamentablemente, no consideró los principios, derechos orientadores e instrumentos que la nueva ley urbana nacional, en materia de ordenamiento territorial y urbano, establecía.

A pesar de la larga trayectoria en la aplicación de políticas, lineamientos y estrategias para la conservación y gestión del CHQ, se evidencia su continuo deterioro al ser repetitivas, según los diferentes diagnósticos territoriales⁵, las mismas problemáticas, como la mala calidad del espacio público, la pérdida de población residente, la mitad de los bienes inmuebles en estado regular o malo, y los altos índices de pobreza y vulnerabilidad de su población (Rosero, 2022) (Figura 1).

Conforme a lo anterior, se puede decir que lo aplicado en el CHQ no ha sido suficiente debido a tres razones principales: 1) es más importante para su valorización y conservación, la rentabilidad que produce como imagen para el marketing urbano que su gestión como elemento del sistema de la ciudad; 2) la mayoría de las intervenciones implementadas en el CHQ han sido realizadas con recursos del Estado o la Municipalidad, los cuales se han reducido en los últimos años⁶ sin que las gestiones de conservación, mantenimiento y desarrollo hayan sido traspasadas a modelos mixtos o privados de corresponsabilidad; 3) ha existido una incompatibilidad entre la conservación del CHQ y el desarrollo urbanístico de la ciudad, ya que si bien al CHQ ha sido planificado como una centralidad, no se ha logrado comprender este rol urbano que lo proyecta a desarrollarse como un núcleo atractor de actividades, servicios y población (Rosero, 2022), y cuya función es la de apoyar a la equidad territorial.

Por otro lado, se debe mencionar que en las áreas históricas es donde se presenta uno de los principales conflictos dentro del marco del derecho, ya que al mismo tiempo que el Estado establece una declaración de patrimonio urbano⁷ sobre el conjunto de bienes inmuebles de una ciudad y se ejerce el derecho colectivo de acceso al patrimonio cultural, se transgrede otro, como el derecho de acceso al usufructo y uso de suelo por parte de sus habitantes originarios –propietarios– (Figura 2).

Esta contradicción se profundiza al momento que la Ordenanza 260 obliga a los propietarios, bajo pena de sanción, a conservar sus bienes inmuebles como respuesta de esta designación “colectiva-patrimonial”,⁸ situación que ya para 2010 era inviable en



Figura 1. Situación actual de las áreas históricas del DMQ. Fuente: Fotografías elaboradas por el autor.



Figura 2. Acceso al usufructo del suelo de la ciudad en comparación con el “suelo patrimonial”. Se compara la diferencia en el derecho al acceso al aprovechamiento del suelo. Fuente: Fotografías elaboradas por el autor.

⁵ Plan Maestro de Rehabilitación Integral para las Zonas Históricas de Quito, 1989-1991; Plan Especial del Centro Histórico de Quito, 2003; Plan de Gestión Integral del Centro Histórico de Quito, 2013; Plan Parcial para el Desarrollo del Centro Histórico de Quito – Propuesta Estratégica, 2019 (no aprobado).

⁶ En los últimos años, la capacidad operativa de la gestión de conservación del patrimonio urbano del DMQ por parte del Instituto Metropolitano de Patrimonio (IMP) se ha visto disminuida. El presupuesto designado al IMP ha ido disminuyendo de la siguiente manera: en 2016 fue de 23.543.667,92 USD; en 2017, 23.070.879,65 USD; en 2018, 23.181.659,35 USD; en 2019, 18.619.831,50 USD; en 2020, 17.325.694,89 USD; y en 2021, 9.717.090,69 USD (Secretaría General de Planificación del MDMQ, 2021).

⁷ Si bien el Centro Histórico de Quito fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO en 1974, recién su salvaguarda y regulación por parte del Estado ecuatoriano empezó en 1984 mediante su declaración como “bien perteneciente al patrimonio cultural del Estado” (Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, 1984).

⁸ Esta designación, “(...) en muchos de los casos, ni siquiera es compartida ni comprendida por los propietarios o su población” (Rosero, 2022, p.19).

vista de que 1) el 45,73% de la población del CHQ pertenecía a los estratos socioeconómicos bajo y medio bajo, percibiendo un ingreso familiar mensual entre USD \$0-\$790 (Rosero, 2013), lo que les imposibilitaba afrontar una rehabilitación que costaba alrededor de USD \$751,43 el metro cuadrado (Rosero, 2013); 2) los incentivos creados no son suficientes para cubrir los altos costos de rehabilitación; y 3) estos bienes no son sujetos de crédito por parte del sistema financiero ecuatoriano por su antigüedad. En resumen, el derecho de todos se vuelve responsabilidad de unos pocos, cuyos recursos propios e incentivos no les permiten afrontar de manera correcta el proceso de conservación.

EL DERECHO A LA CIUDAD COMO PRINCIPIO RECTOR PARA LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN URBANA DE LAS CIUDADES ECUATORIANAS

Desde 2008, el Ecuador incluyó el derecho a la ciudad dentro de su constitución como el derecho que tienen las personas al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Sin embargo, el desarrollo de ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, así como la construcción de políticas urbanas que promuevan la equidad, aún sigue siendo un reto para el país (Martínez Reinoso, 2022).

El ejercicio del derecho a la ciudad como un derecho colectivo reivindica el acceso de todos los ecuatorianos al usufructo pleno y equitativo de los bienes, recursos y servicios que sus ciudades generan en favor de la construcción de una ciudad justa. Para su consecución, es necesario preponderar el interés público o colectivo sobre el particular, evitando así reproducir modelos de acumulación y consumo que mercantilicen la producción del espacio urbano.

De igual manera, el ejercicio del derecho a la ciudad implica el cumplimiento de todos los derechos humanos que se producen en el territorio, los cuales tienen las características de ser indivisibles e interdependientes. Esto quiere decir, que en el ámbito de estos derechos no debe operar ninguna forma de jerarquía y que la consecución de uno no debe justificarse sobre el detrimento de otro.

Al ser la ciudad un espacio político (Borja, 2003), el urbanismo como práctica tiene la posibilidad de garantizar o vulnerar los derechos ciudadanos en el territorio, razón por la cual los instrumentos de planificación deben construirse con base a principios que garanticen la equidad territorial y el derecho colectivo.

Para dirigir estos esfuerzos, en 2016 el Ecuador expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), cuyo objeto es fijar las reglas generales que rigen el ejercicio del ordenamiento territorial y el planeamiento urbanístico en el Ecuador en cumplimiento de los principios rectores y derechos orientadores, entre estos, la equidad y la justicia social, la distribución equitativa de cargas y beneficios, y el derecho a la ciudad⁹ (MIDUVI, 2018).

⁹ La LOOTUGS tipifica que los elementos que conforman el derecho a la ciudad son: a) el ejercicio pleno de la ciudadanía; b) la gestión democrática de las ciudades; y c) la función social y ambiental de la propiedad.

Este conjunto permite a cada una de las municipalidades ecuatorianas construir los instrumentos de planificación necesarios para encaminar a sus territorios a un desarrollo sostenible. Una de las fortalezas de esta ley es la de establecer las herramientas fundamentales para abordar al suelo como un recurso finito al cual se le debe gestionar su valor de cambio y su valor de uso en beneficio público, bajo la comprensión de que, si bien se reconoce la propiedad privada, esta debe cumplir una función social y ambiental garantizando el derecho colectivo de la ciudadanía a habitar un territorio resiliente, sostenible, seguro, inclusivo, democrático y equitativo.

Finalmente, y retomando lo expresado por Bandarin y Van Oers (2014) sobre las áreas históricas como “distritos separados y especializados”, la LOOTUGS corrige la equivocada práctica de abordar su problemática de manera separada a la de la planificación de la ciudad, promoviendo su identificación, transformación y gestión en relación con la visión y objetivos de desarrollo de la ciudad y su ordenamiento territorial.

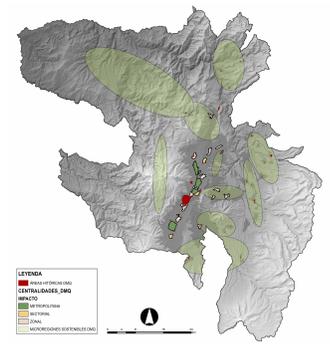


Figura 3. Áreas históricas con respecto a las centralidades del DMQ. Fuente: Elaboración propia en base a la información del PMDOT 2021-2033 (2021).

HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA: EL DERECHO A LA CIUDAD Y EL PAPEL DE LAS ÁREAS HISTÓRICAS DEL DMQ EN EL NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DEL DMQ 2021-2033

Como se mencionó anteriormente, el ejercicio del derecho a la ciudad como un derecho colectivo e integral debe contribuir a la construcción de políticas e instrumentos que aseguren la consecución de ciudades justas, a las cuales sus habitantes puedan acceder, en equidad, a los bienes, recursos y servicios que provee.

En base a esto, en septiembre de 2021, el Concejo Metropolitano aprobó el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) y el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), siendo los primeros instrumentos en ser elaborados bajo los principios rectores, derechos orientadores y reglas generales estipuladas en la LOOTUGS.

El PMDOT tiene el propósito de establecer la visión a largo plazo, los objetivos y las metas, además de delinear la estrategia territorial mediante el “Modelo Territorial Deseado” (MTD), así como los recursos y las expectativas de desarrollo territorial de la ciudad. En lo fundamental, el MTD del DMQ propone evitar la expansión de la mancha urbana y la protección del suelo de conservación ambiental y productivo mediante dos estrategias establecidas según la clasificación del suelo: “Suelo Urbano - Ciudad Compacta” y “Suelo Rural - Sistema de Microrregiones Sostenibles”¹⁰ (Figura 3).

La primera estrategia establece un sistema policéntrico cuyos territorios se caracterizan por una mixticidad de usos, desarrollo orientado al transporte, dotación equitativa de equipamientos y servicios públicos, y una densificación controlada del suelo servido (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2021b).

¹⁰ “Sistema territorial constituido a partir de consideraciones y variables arqueológicas, económica productivas y socioculturales (...) capaces de sostener y consolidar espacios rurales equitativos y económicamente dinámicos que garanticen la seguridad alimentaria, conserven los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del DMQ, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados, mediante el fortalecimiento de las capacidades locales y la dotación de herramientas adaptativas frente a posibles eventos adversos del Cambio Climático” (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2021b, p. 98).

Una centralidad urbana es un núcleo denso y diverso capaz de atraer y concentrar una gran cantidad de actividades, servicios, habitantes permanentes y flotantes, flujos socioeconómicos, y con dos dimensiones: una simbólica y otra productiva, las mismas que deben integrarse y estar en equilibrio (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2021b). El sistema policéntrico del DMQ se constituye por estos núcleos, los cuales se encuentran interconectados y jerarquizados según el grado de impacto en el territorio. De las 39 áreas históricas reguladas por la Ordenanza 260 (Gráfico 1), 8 tienen el rol de ser centralidad de ciudad –el CHQ es una centralidad de impacto metropolitano–. Esto quiere decir que, con base en sus recursos culturales, deberán transformarse en atractores de actividades, servicios y población que el sistema necesita para lograr equidad territorial.

La segunda estrategia establece nodos con vocación agrícola y turística y zonas de conservación ambiental, con el propósito de salvaguardar la soberanía alimentaria y fortalecer las economías rurales y el cuidado de la flora y fauna endémica del DMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2021b). De las 39 áreas históricas (Gráfico 1), 28 desempeñan la función de cabeceras parroquiales, cuyo rol dentro de la estrategia territorial es ser los nodos rurales. Esto quiere decir que, a través de sus recursos culturales, deberán transformarse en el vínculo funcional de las microrregiones de vocación agrícola para articular el comercio, los equipamientos, las áreas productivas y los centros de trabajo cercanos a los sitios de asentamiento de la población (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2021b).

Como parte de la territorialización del MTD, el PUGS regula el suelo del DMQ a través de instrumentos de planeamiento de suelo¹¹ y aprovechamiento de suelo. El primero permitió delimitar las áreas históricas mediante polígonos de intervención territorial, a las cuales se les asignó el tratamiento de “conservación” como estrategia de planeamiento urbanístico, aplicable a zonas urbanas con un alto valor histórico, cultural, urbanístico, paisajístico y ambiental, con el fin de orientar acciones que permitan la conservación y valoración de sus características, de conformidad con la legislación ambiental o patrimonial, según corresponda (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2021a) (Figura 4).

En cuanto al aprovechamiento de suelo, la edificabilidad se estableció en base a las características morfológicas patrimoniales ya implantadas en las áreas históricas, mientras que se generó un nuevo uso de suelo denominado “Protección Urbanística Patrimonial” para destacar los sectores constituidos por edificaciones con inventario patrimonial y/o elementos representativos del patrimonio arquitectónico y/o urbanístico (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2021a) y equilibrar, de cierta manera, la desventaja que significa para un propietario no poder acceder a un mejor aprovechamiento del suelo, permitiendo, así, una mayor mixtura de actividades, promoviendo que el bien inmueble pueda ser transformado y adaptado a las necesidades actuales o más atractivas.

¹¹ Según la LOOTUGS, los instrumentos de planeamiento de suelo son los polígonos de intervención territorial y los tratamientos y estándares urbanísticos.

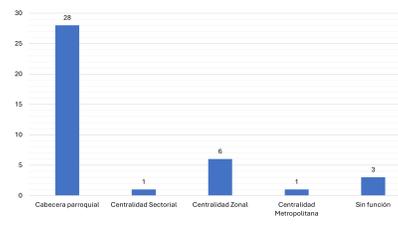


Gráfico 1. Papel que desempeñan las áreas históricas en la Estrategia Territorial 2021-2033 del DMQ. Fuente: Elaboración propia en base a la información del PMDOT 2021-2033 (2021).

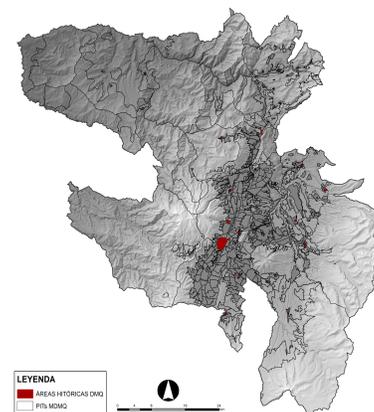


Figura 4. Áreas históricas con respecto a los polígonos de intervención territorial. Fuente: Elaboración propia en base a la información del PMDOT 2021-2033 (2021).

En tal sentido, se puede observar que los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial del DMQ vigentes, construidos a partir del derecho a la ciudad, identifican a las áreas históricas como elementos importantes del sistema, donde sus recursos culturales establecen su vocación e impacto, logrando su correcto ordenamiento dentro de la estrategia territorial y orientando a que su desarrollo se encamine a lo que actualmente requiere una ciudad equitativa y sostenible.

HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA: EL DERECHO A LA CIUDAD Y LA GESTIÓN EQUITATIVA DEL PATRIMONIO URBANO DEL DMQ

La Constitución del Ecuador garantiza a sus ciudadanos dos cosas fundamentales: la primera, que todos gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades; y la segunda, que todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles e interdependientes, lo que significa que estos operan de manera integral, sistemática y sin forma de jerarquía alguna. No hay un derecho más importante que otro, todos se encuentran interrelacionados y no deben aplicarse perjudicando el ejercicio de otro.

En relación a lo anterior, el derecho a la ciudad, como derecho orientador, garantiza el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia (MIDUVI, 2018), por lo que se hace necesario, además de considerar a las áreas históricas dentro de la planificación de la ciudad, un nuevo tipo de gestión cuyos instrumentos aseguren la equidad territorial a través de la distribución equitativa de cargas y beneficios.

En este contexto, si volvemos a observar la gestión de conservación aplicada hasta el día de hoy en el CHQ, se puede comprobar que las políticas y la legislación vigente responsabiliza a los propietarios de la conservación de sus bienes patrimoniales, intervenciones que ya, para 2010, carecían de viabilidad para afrontarlas, provocando los escenarios de deterioro y abandono actuales (Rosero, 2022).

Al respecto, Kalman y Létourneau (2020) expresan que uno de los principales retos en la planificación del patrimonio es crear un marco de gestión que pueda balancear los beneficios y costos de conservación para el gobierno, los propietarios y el público en general.

Si se quiere una gestión equitativa del patrimonio urbano, debemos empezar a entenderlo como una carga urbana debido, en primer lugar, a que el propietario de un “suelo patrimonial”¹² (Rosero, 2022) no es partícipe del desarrollo de la ciudad, viéndose afectado su derecho a acceder al aprovechamiento del suelo¹³ a partir de una obligación impuesta –declaración del bien como patrimonio–. En segundo lugar, como gravamen, el propietario tiene la obligación de desembolsar una inversión constante por la conservación de su bien sin el reconocimiento de beneficio alguno por la salvaguarda de un derecho colectivo.

¹² “Suelo patrimonial” se denomina al asiento físico de actividades humanas y sus relaciones culturales cuya renta del suelo neta se transfiere a la valoración y grado de conservación del bien arquitectónico que se implantó sobre él (Rosero, 2022).

¹³ La LOOTUGS define el aprovechamiento de suelo como las posibilidades de utilización del suelo, en términos de clasificación, usos, ocupación y edificabilidad.

Reivindicar el derecho de los propietarios a acceder a las oportunidades que la ciudad genera, abre la oportunidad de establecer instrumentos de gestión del “suelo patrimonial” que promuevan un reparto equitativo de cargas y beneficios. En este ámbito, la “transferencia de edificabilidad” permitiría que los propietarios de los bienes inmuebles ubicados en las áreas históricas puedan ceder sus derechos de desarrollo¹⁴ –zonas emisoras– a sectores de la ciudad cuya demanda necesite alcanzar edificabilidades extraordinarias anteriormente planificadas¹⁵ –zonas receptoras– (Figura 5).

Los recursos obtenidos podrían dirigirse a programas y proyectos de desarrollo integral de las áreas históricas –física, económica y social–, que aseguren su correcto funcionamiento como centralidades urbanas o nodos rurales, reconectándolas con el sistema de la ciudad.

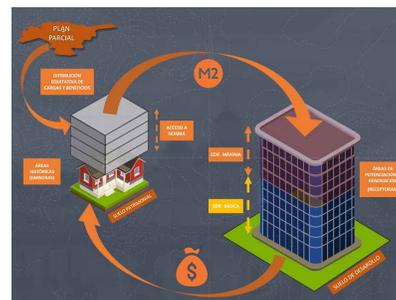


Figura 5. Gestión del patrimonio urbano a través de la gestión del “suelo patrimonial”. Se explica el funcionamiento de un posible instrumento de gestión del suelo para las áreas históricas. Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

El derecho a la ciudad se vuelve un derecho orientador importante para el tratamiento de cada uno de los conflictos que surgen en la ciudad, detonando la construcción de políticas públicas y sus instrumentos que propicien la consecución de una equidad territorial, la prevalencia del derecho colectivo sobre el individual y la interdependencia de derechos.

Las características y las condiciones actuales de los procesos de conservación del patrimonio urbano no cumplen con el principio rector de distribución equitativa de cargas y beneficios, situación a la que se suma la vulneración de derechos constitucionales. Este escenario se encuentra directamente relacionado con el deterioro y abandono del patrimonio urbano del DMQ, por lo que es obligatorio su revisión y mejoramiento.

La nueva legislación territorial nacional impulsa a las municipalidades a gestionar su suelo con el propósito de motivar a que las actuaciones públicas y privadas aprovechen las potencialidades del territorio, se fortalezca la gestión institucional y la sociedad sea partícipe de los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano (MIDUVI, 2018).

Es momento de abordar al patrimonio urbano no desde una visión romántica, sino entendiendo que, como proceso de la ciudad, debe ser considerado como una carga urbana, la cual, si no se equilibra, profundiza la inequidad territorial al momento de responsabilizar, a unos pocos, de la conservación de un derecho que es de todos, por lo que es necesario potenciar la gestión equitativa de las áreas históricas.

¹⁴ La transferencia de derechos de desarrollo (TDD) es un instrumento que se ha sido utilizado en ciudades como Nueva York, Sao Paulo, Medellín, Mumbai o Tokio, generando ingresos para infraestructura pública y servicios comunitarios (Hobbs & van Doorn, 2023).

¹⁵ En el caso del Ecuador, la edificabilidad está regulada por la LOOTUGS, la cual establece tres tipos: básica, general máxima y específica máxima (MIDUVI, 2018), siendo las dos últimas edificabilidades extraordinarias, ya que para su implementación requieren de una contraprestación, las cuales se encuentran determinadas dentro de los instrumentos de planificación urbana.

La gestión del patrimonio urbano a través de los instrumentos de gestión del “suelo patrimonial” puede promover un equilibrio entre conservación y desarrollo, permitiendo que, mientras se da cumplimiento a la estrategia territorial, en paralelo, se garantice el estado de derecho y la salvaguarda de las áreas históricas (Hobbs & van Doorn, 2023).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aquilué Junyent, I., & Ruiz Sánchez, J. (2021). Ciudad, complejidad y cambio: Fundamentos para el análisis de la incertidumbre en sistemas urbanos. *Revista INVI*, 36(101), 7–34.
-
- Bandarin, F., & Van Oers, R. (2014). *El paisaje urbano histórico*. Abada editores.
-
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial.
-
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 303, Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010 (2010).
-
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008 (2008).
-
- Global Platform for the Right to the City. (s.f.). Agenda del derecho a la ciudad. https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf
-
- Gómez Villar, J. (2018). El patrimonio como problema académico: Apuntes para un enfoque interdisciplinario. En J. de Nordenflycht (Ed.), *Estudios patrimoniales* (pp. 97–137). Ediciones Universidad Católica de Chile.
-
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. AKAL.
-
- Hobbs, J., & van Doorn, S. (2023). ¿Cuáles son los beneficios de las Transferencias de Derechos de Desarrollo? *Ciudades sostenibles*. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/beneficios-transferencias-derechos-desarrollo/>
-
- ICOMOS. (2007). Carta de Quito 1977. Conclusiones del coloquio sobre la preservación de los centros históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporáneas. <http://icomoschile.blogspot.com/2007/09/carta-de-quito-1977.html>
-
- Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. (1984). Declaratoria de Quito. https://en.unesco.org/sites/default/files/ecuador_declaratoria_de_quito_06_12_1984_spa_orof.pdf
-
- Kalman, H., & Létourneau, M. (2020). *Heritage Planning. Principles and Process*. Routledge.
-
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Anthropos.
-
- Lefebvre, H. (1970). *Le Manifeste différentialiste*. Éditions Gallimard.
-
- Martínez Reinoso, S. (2022). El derecho a la ciudad: una nueva agenda urbana y humana. En A. Barrera & J. Villavicencio (Eds.), *Quito: realidades, desafíos y alternativas* (pp. 299–331). Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
-
- MIDUVI. (2018). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Correspondencias jurídicas. Imprenta Editorial Ecuador.
-
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2021a). Plan de Uso y Gestión del Suelo. <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/plan-pugs/>
-
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2021b). Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021-2033. <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/plan-pmdot/>
-

Ordenanza Metropolitana referente a las Áreas y Bienes Patrimoniales, 260, 4 de junio de 2008 (2011).

Rosero, B. (2022). New Urban Agenda: Heritage Land Management in the Historic Areas of the Metropolitan District of Quito. *Trialog*, (144), 15–20.

Rosero, B. (2013). 4 horas más: intensificación y reciclaje en el barrio González Suárez, núcleo central del Centro Histórico de Quito, como etapa intermedia hacia un proceso de recuperación [Magíster en Arquitectura]. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Secretaría General de Planificación del MDMQ. (2021). Plan Estratégico Instituto Metropolitano de Patrimonio – IMP (No. SGP-DMPD-0014). Secretaría General de Planificación del MDMQ.

Sugranyes, A. (2015). El derecho a la ciudad: praxis de una utopía. En C. de Mattos & F. Link (Eds.), *Lefebvre revisitado: capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad* (pp. 289–298). RIL editores, Colección Estudios Urbanos UC.
