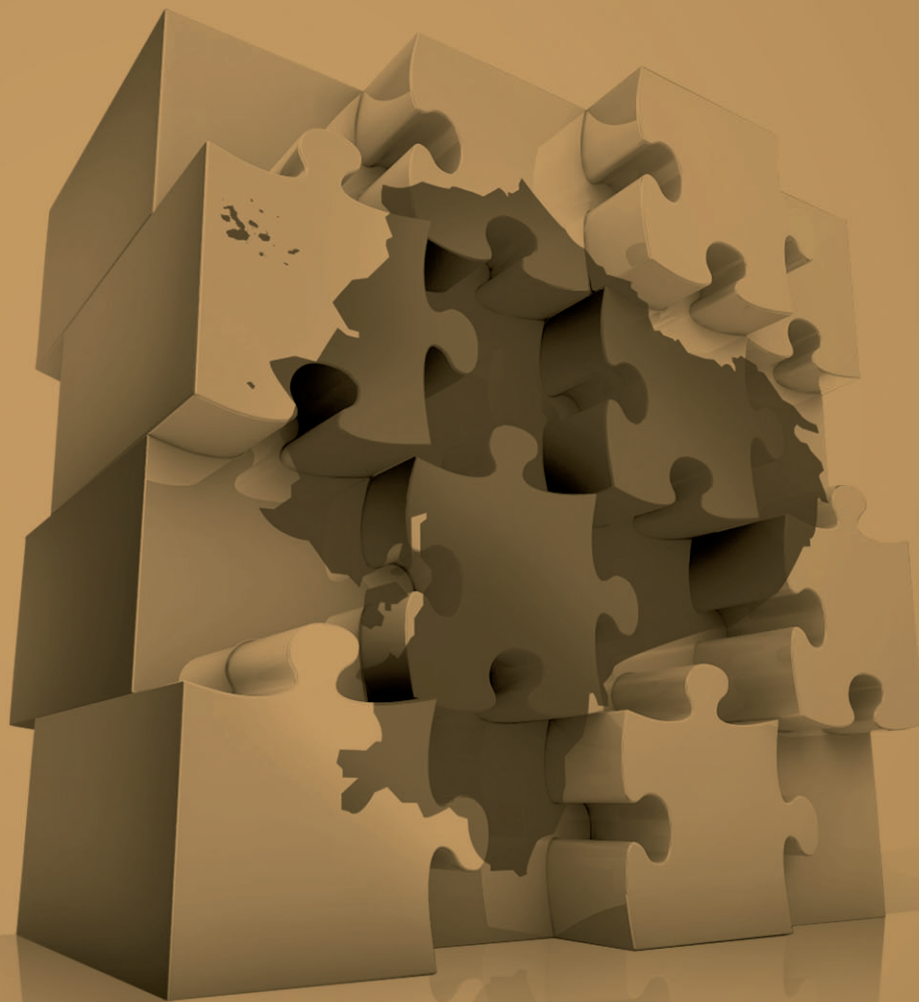


COMPETENCIAS Y GESTIÓN TERRITORIAL

MEMORIAS DEL VIII SIMPOSIO NACIONAL DE
DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



COMPETENCIAS Y GESTIÓN TERRITORIAL

MEMORIAS DEL VIII SIMPOSIO NACIONAL DE
DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



La Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial fue creada mediante Decreto Ejecutivo 1727 del 9 de agosto del 2006 (R.O. No. 339, 22 de agosto 2006) con la finalidad de organizar la realización de la bienal del “Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial” con sede en la ciudad de Cuenca. La comisión está presidida por el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, que actúa como Secretario Ejecutivo, el Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca.

Integran la comisión las siguientes entidades: MIDUVI, SENPLADES, Banco del Estado, Asociación de Municipalidades del Ecuador, Consorcio de Gobiernos Provinciales y Universidad de Cuenca. Actúa en la comisión desde el año 2008, por resolución de la Asamblea General del VI Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.

COMISIÓN ORGANIZADORA DEL SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



**Competencias y Gestión Territorial:
Memorias del VIII Simposio Nacional de
Desarrollo Urbano y Planificación Territorial**
2013, Fernando Cordero Cueva
2013, Comisión Coordinadora del Simposio
Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación
Territorial
ISBN: 978-9978-14-267-7
Derecho de Autor: CUE - 001501

CRÉDITOS

Arq. Pedro Jaramillo Castillo
Presidente de la CSNDU y PT
Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda

Arq. Fernando Pauta Calle
Secretario Ejecutivo de la CSNDU y PT
**Decano de la Facultad de Arquitectura y
Urbanismo de la Universidad de Cuenca**

Arq. Fernando Cordero Cueva
Coordinador Académico del SNDU y PT

**COMISIÓN COORDINADORA DEL VIII
SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO
URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

Econ. Fander Falconí
**Secretario Nacional de Planificación y
Desarrollo**

Econ. María Soledad Barrera
Gerente General del Banco del Estado

Ing. Jorge Martínez Vázquez
**Presidente de la Asociación de
Municipalidades Ecuatorianas (AME)**

Ing. Montgomery Sánchez Reyes
**Presidente de Consorcio de Gobiernos
Autónomos Provinciales del Ecuador
(CONGOPE)**

Ing. Carlos Chilán Chilán
**Presidente del Consejo Nacional de
Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
(CONAGOPARE)**

Ing. Fabián Carrasco Castro
Rector de la Universidad de Cuenca.

**COMISIÓN TÉCNICA DEL VIII SIMPOSIO
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

Dr. Arturo Mejía Granizo
Ing. José Brito Toledo
Arq. Diego Espinoza Piedra
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Econ. Eugenio Paladines C.
Lcda. María Caridad Vázquez Quezada
Econ. Carmen Balarezo Pesántez
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Econ. Lorena Saavedra Yépez
Lcda. Vanesa Rodríguez Egüez
Banco del Estado

Ing. Guido Crespo
**Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
(AME)**

Msc. Mileny Santillan Núñez
**Consortio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador (CONGOPE)**

Ing. Roberto Fuentes Borja
**Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales
Rurales del Ecuador (CONAGOPARE)**

Arq. Carlos Jaramillo Medina
**Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la
Universidad de Cuenca**

Soc. Patricio Carpio Benalcazar
**Delegado Técnico de la Asamblea Nacional a
la Comisión Técnica del SNDU y PT**

Arq. María Elizabeth Santacruz Arias
Auxiliar Técnico de la CSNDU y PT

.....

Verónica Puruncajas Calvache
Revisión Ortográfica

Renato Puruncajas Calvache
Diagramación y Diseño

Impreso en
AUSTROCOPY S.A.



Presentación

En este libro se incluyen las principales ponencias y conferencias del VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial que trató como tema central a las “COMPE-TENCIAS Y GESTIÓN TERRITORIAL” en los diferentes niveles de gobierno y se realizó en Cuenca entre el 7 y el 9 de noviembre de 2012, bajo la coordinación de la Comisión Coordinadora del SNDU¹.

Algunos antecedentes del VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial

Una de las expresiones más importantes de la radical transformación política e institucional, que estableció la nueva Constitución del Ecuador, es la asignación de competencias exclusivas para cada uno de los niveles de gobierno, esto es: El Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados². Este mandato constitucional fue aplicado en forma inmediata con la creación de gobiernos autónomos descentralizados con competencias exclusivas y la convocatoria a elecciones generales, universales y directas de sus autoridades en el año 2009. Se consolidó con la aprobación de dos leyes fundamentales: “Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización” (COOTAD) en el 2010 y “Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas” (COPFP) en ese mismo año. Esta asignación constitucional de competencias exclusivas tiene hoy una serie de dificultades que se derivan, por un lado, por la forma gradual de asumirlas y por otro del aún no bien

entendido mandato constitucional que establece que “el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”³.

¿Pueden haber simultáneamente competencias exclusivas y concurrentes?

En el marco constitucional aludido, tanto la COOTAD cuanto el COPFP desarrollan, aunque sin lograr un grado adecuado de concreción, algunas ideas correspondientes a la intención de evitar conflictos entre las competencias exclusivas de los GAD y las múltiples posibilidades de ejercicio concurrente de prestación de servicios públicos o realización de actividades destinadas a provocar simultáneamente un mejoramiento en las condiciones de vida de la población nacional y local.

Aunque aún es incipiente el ejercicio de algunas competencias exclusivas en los GAD, ya existen las primeras evidencias de problemas relacionados con el **Ordenamiento Territorial**, en sus fases de planificación y aplicación de planes y con los procesos de **Gestión del Hábitat**, que se derivan de una insuficiente definición de algunas competencias exclusivas y, por ende de la existencia o no de competencias concurrentes.

La Constitución establece como competencias exclusivas del Gobierno Nacional “la planificación nacional”⁴. Otorga competencias exclusivas a los gobiernos regio-

¹ Presidida por el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, arquitecto Pedro Jaramillo, y el Secretario Ejecutivo, arquitecto Fernando Pauta Calle, en su condición de Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca.

² Estas competencias exclusivas están adecuadamente identificadas en los artículos 261 al 267 de la Constitución.

³ Art. 260 de la Constitución del Ecuador.

⁴ Art. 261, numeral 4 de la Constitución del Ecuador.

nales, para “planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial”⁵. En forma casi idéntica establece que los gobiernos provinciales deben, en forma exclusiva, planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial⁶. El artículo 264, numeral 1 establece como competencia exclusiva de las municipalidades ecuatorianas: “Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.” Finalmente, la Constitución establece que los gobiernos parroquiales en forma exclusiva deben “planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial”⁷.

Como se puede advertir las **competencias exclusivas** de los diferentes niveles de gobierno, se diluyen ya que hay hasta cinco competencias “exclusivas” en cada nivel territorial. Esta realidad constitucional nos lleva a pensar que estamos en materia de “Ordenamiento Territorial” frente a “competencias concurrentes” de los cinco niveles de gobierno. No ocurre igual en aquella destinada a: **Regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural**, que es una **competencia exclusiva y excluyente de las municipalidades ecuatorianas** en el ámbito de su jurisdicción.

Pese a este principio constitucional, que concede exclusiva competencia a las municipalidades para **regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural**, aparecen algunas contradicciones ya que el Gobierno Nacional tiene competencia exclusiva sobre **“las áreas naturales protegidas y los recursos naturales”, “el manejo de desastres naturales” “el régimen general de puertos y aeropuertos”, “los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales”**. Aunque no en forma evidente, ya se han producido “disputas” sobre estas competencias reclamadas como exclusivas tanto en el Gobierno Nacional cuanto en los Gobiernos Municipales. Estas potenciales controversias se ampliarán mucho más en el futuro, ya que el artículo 375 de la Constitución establece implícitamente un conjunto de competencias concurrentes en cuanto a garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna, y dentro de estos conceptos incluye: **Espacio y transporte públicos, equipamientos, gestión del suelo, elaboración y mantenimiento de catastros, áreas verdes, dotación ininterrumpida de servicios públicos de agua potable y electricidad a escuelas y hospitales, acceso público a playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.**

En esta misma dirección, la COOTAD en su artículo 3, letra “c” establece que *“todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos”*, y luego

5 Art. 262, numeral 1 de la Constitución del Ecuador.

6 Art. 263, numeral 1 de la Constitución del Ecuador.

7 Art. 267, numeral 1 de la Constitución del Ecuador.

en ese mismo artículo en forma imprecisa establece que “para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos”.

Como solucionar los problemas de indefinición o insuficiente desarrollo de las competencias exclusivas y concurrentes en el ámbito del “Ordenamiento Territorial” y la “Gestión del Hábitat”

Se considera que aún no existe un diagnóstico preciso de las superposiciones de competencias que se han comentado, y, por tanto, se propuso que el VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial tenga entre sus objetivos contribuir a profundizar y caracterizar cada uno de los problemas derivados de la indefinición o insuficiente desarrollo de competencias exclusivas y concurrentes. Siendo el diagnóstico apenas un medio para preparar una adecuada intervención correctiva y transformadora en estos temas fundamentales, se propone que uno de los objetivos de este foro nacional sea la **identificación de ejes conceptuales y metodológicos para formular la Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión del Hábitat**, como un complemento indispensable a los Código de Organización Territorial y de Planificación y Finanzas Públicas.

Objetivos del VIII Simposio

- a) Identificar y caracterizar los reales o potenciales conflictos que podrían derivarse de la superposición de competencias exclusivas y la indefinición de verdaderas competencias concurrentes para los procesos de ordenamiento territorial y gestión del hábitat.
- b) Establecer ejes conceptuales y metodológicos que deberían orientar la formulación participativa de la Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión Territorial.

- c) Coadyuvar en el desarrollo de las competencias exclusivas y concurrentes relacionadas entre el gobierno nacional y las municipalidades, en torno a las relaciones entre explotación de recursos naturales no renovables -existentes en el subsuelo- y definición del uso y ocupación del suelo en esos mismos territorios.
- d) Apoyar conceptual y metodológicamente en la definición de competencias concurrentes para la gestión del hábitat, con énfasis en la definición de suelo urbanizable y no urbanizable, áreas protegidas, infraestructura vial, y su relación con las “áreas atravesadas”, calidad de los servicios públicos prestados, apropiación social de plusvalías, compensación de desequilibrios territoriales, distribución de regalías y similares en los diferentes niveles territoriales.

Ejes temáticos

Se propusieron y desarrollaron cinco grandes ejes temáticos:

1. Balance del ejercicio y aplicación de las competencias exclusivas y concurrentes en la Planificación y Gestión del Ordenamiento Territorial.
2. Confrontación de experiencias en la formulación y aplicación de planes de Ordenamiento Territorial.
3. Financiamiento del desarrollo en los GAD.
4. Avances y sugerencias para una Ley de Ordenamiento y Gestión Territorial.
5. Cambios universitarios para el desarrollo territorial.

Adicionalmente, la Universidad de Cuenca organizó, con el auspicio de la CSNDU y PT, un concurso de trabajos universitarios sobre Ordenamiento Territorial y Gestión del Hábitat.

Durante la octava versión de este importante foro nacional, que se realiza bienalmente en Cuenca y nuevamente fue co-auspiciado por la Asamblea Nacional, participaron 345 personas, 28 expositores

nacionales, 7 extranjeros y se debatieron 27 ponencias, las principales han sido incluidas en este libro.

Algunas reflexiones y conclusiones

Luego de tres días de conferencias, debates, exposiciones y confrontación de trabajos estudiantiles, existen algunas importantes reflexiones y conclusiones que compartimos con ustedes.

1. Ecuador, al haber incluido en su Constitución la planificación territorial como competencia exclusiva de cada gobierno descentralizado, ha dado un paso fundamental y pionero para fortalecer los procesos de planificación territorial en sus diferentes niveles.
2. Es evidente que el no haber asignado ninguna competencia exclusiva sobre Planificación Territorial al Gobierno Nacional **constituye una omisión**. Ello está generando algunas dificultades en los procesos de localización de proyectos nacionales y, de manera especial, en los grandes equipamientos tales como aeropuertos, puertos, nuevas universidades, instalaciones productivas públicas: nueva refinería, petroquímica, hidroeléctricas, plantas eólicas de producción de energía, presas para riego y control de inundaciones, entre otras.
3. Un tema que no logró un debate suficiente en este simposio tiene que ver con los procesos nacionales de aprovechamiento de recursos no renovables

localizados en el subsuelo -*que es una competencia exclusiva del Gobierno Nacional*- y el uso del suelo (localizado en la superficie de esas áreas de subsuelo) cuya competencia exclusiva corresponde a los gobiernos municipales.

4. La Organización Territorial en parroquias, cantones, provincias y regiones, establecida en la Constitución, resulta totalmente heterogénea en términos ecológicos y demográficos. Por ello, sin eliminarles, la SENPLADES ha creado **Zonas, Distritos y Circuitos** como elementos territoriales demográficamente homogéneos que sirven para la distribución y localización de equipamientos y servicios. Aún no hay suficiente comprensión y utilización de estas nuevas herramientas de planificación.
5. La AME, con razón, establece que una de las limitantes para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial ha sido la falta de cartografía actualizada y a escala adecuada, pues de acuerdo a la Disposición Transitoria Décima Séptima de la Constitución de la República: *“El Estado Central, dentro del plazo de dos años desde la entrada de vigencia de la Constitución, financiará y en coordinación con los GAD elaborará la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los procesos de planificación territorial”*. Ese plazo concluyó en el año 2010.
6. Los denominados “Lineamientos para la Planificación del

⁸ Profesor titular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, arquitecto, especializado en Urbanismo, Planificación y Formulación de Programas y Proyectos de Desarrollo Urbano (IBAM, Brasil 76-77), Máster en Procesos de Dirección del Desarrollo Local (Universidad Complutense de Madrid, 2005-2006), Consultor especialista en Sistemas de Información, Catastros y Planes de Ordenamiento Territorial.

Desarrollo y el Ordenamiento Territorial” han permitido que casi todos los GAD cumplan con su obligación legal de “Formular Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”. Aunque el simposio no logró una evaluación más profunda y rigurosa del alcance y contenido de dichos planes si pudo advertir que los grupos profesionales especializados (Consultores) en formulación de Planes de Ordenamiento Territorial y Elaboración de Catastros Inmobiliarios, que servían de base a esa planificación cuando se los promovía desde el Gobierno Nacional a través del CONADE y el FONAPRE, han sido “desmantelados” y en su lugar se ha improvisado muchos “equipos planificadores”. En contraste hay pocas, pero muy interesantes, experiencias de planificación local realizadas por algunas universidades o grupos de consultores especializados.

7. Se pudo conocer que cuando hay competencias que deben transferirse del Gobierno Nacional a los Gobiernos Municipales (Agua potable, alcantarillado, tránsito) no hay acuerdo para hacerlo y se han optado por múltiples modelos que difieren la entrega de competencias a los GAD y en su lugar delegan a ministerios u otros organismos nacionales. Este tema debería generar un estudio profundo de la real capacidad de los GAD para asumir todas las competencias asignadas en la Constitución y también una investigación que explore la posibilidad de **conformar Mancomunidades** para superar la dispersión territorial y la debilidad de algunos GAD.
8. Pese a que la Comisión Organizadora esta integrada por las más altas autoridades ligadas con los temas tratados en este simposio, su participación fue evidentemente insuficiente.

Recomendaciones

La Comisión Coordinadora del Simposio a través de sus máximas autoridades debería realizar una evaluación de los resultados de los últimos simposios e incorporar algunas modificaciones en su organización y participación. Se reco-

mienda realizar uno o varios foros sectoriales o sub-nacionales entre simposios a fin de alentar la participación permanente de las Universidades, GAD y entidades nacionales vinculadas con el desarrollo y la planificación territorial.

Hay que propiciar un debate nacional más profundo sobre las competencias exclusivas y la real posibilidad para ejecutarlos que tienen los GAD. De ser necesario hasta podría estudiarse una clasificación de GAD que pueden asumir inmediatamente esas competencias, otros que deben diferir en el tiempo esa obligación constitucional y ser sustituidos por Mancomunidades de GAD, como lo prevé la Constitución y la COOTAD.

Hay que crear diversos mecanismos para fortalecer la formación y desarrollo de equipos profesionales de apoyo a los GAD y los organismos nacionales para la realización de investigaciones y consultorías especializadas. Hay que evitar la improvisación y las demandas cíclicas mediante el fortalecimiento profesional y académico de los equipos permanente de los GAD.

La cartografía necesaria para la planificación de todo el territorio nacional en sus diferentes escalas debe realizarse de manera central a través de SENPLADES en forma urgente y prioritaria.

Deben promoverse estudios para la conformación de Mancomunidades que corrijan el exagerado número de GAD, especialmente en el ámbito municipal, y apoyar su funcionamiento inicial a través de mecanismos subsidiarios.

Las universidades deben crear nuevas carreras universitarias para acompañar y acelerar los nuevos procesos de desarrollo y ordenamiento territorial, derivados de la Constitución del 2008. Es necesario crear especialistas en descentralización y desconcentración, mancomunidades, planificación territorial urbana y rural y formulación de planes de desarrollo en los diferentes niveles de gobierno.

**Arquitecto, Máster,
Fernando Cordero Cueva⁸**

INDICE

CAPÍTULO 1

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y COMPETENCIAS CONCURRENTES EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Competencias exclusivas y concurrentes para el Ordenamiento Territorial: Un debate inconcluso

Arq. Fernando Cordero Cueva

Asamblea Nacional

Pag. 22

Descentralización y Equidad Interterritorial: Estado de situación del proceso de transferencia de competencias en Ecuador

Dr. Fander Falconí Benítez

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

Dr. Gustavo Bedón Tamayo

Consejo Nacional de Competencias (CNC)

Pag. 32

De la Descentralización y Sistema Nacional de Competencias

Ing. Carlos Chilán Chilán

Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE)

Pag. 46

Los GADP y las competencias exclusivas y concurrentes:

Experiencias y conclusiones

Ing. Jorge Olmedo Loayza

Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)

Pag. 52

Los GAD Municipales y las competencias exclusivas y concurrentes: Experiencias y conclusiones

Dra. María Fernanda Maldonado Pesántez

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

Pag. 58

Balance del ejercicio de competencias y visión de futuro Pag. 70
Dr. Virgilio Hernández E.
Asamblea Nacional

Análisis del sistema vial. Recomendaciones para la gestión territorial Pag. 82
Arq. Augusto Samaniego
Arq. Enrique Flores
Universidad de Cuenca

CAPÍTULO 2

LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Ordenamiento Territorial y Gestión de suelo en Ecuador Pag. 100
Dr. Arturo Mejía Granizo
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)

El Ordenamiento Territorial para la Construcción del Buen Vivir: Propuestas para un marco jurídico Pag. 110
Econ. Eugenio Paladines
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

CAPÍTULO 3

CONFRONTACIÓN DE EXPERIENCIAS EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Lecciones aprendidas en ejemplos significativos e incursión en otros temas del simposio Pag. 124
Dr. Domingo Gómez Orea
Universidad Politécnica de Madrid (España)

INDICE

- Formulación de Planes de Pag. 140
Desarrollo y Ordenamiento Territorial
por parte de los Gobiernos Autónomos
Descentralizados en aplicación del
nuevo marco legal del Ecuador
Leda. María Caridad Vázquez
Econ. Carmen Balarezo
Arq. María Augusta Muñoz
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
(SENPLADES-Subsecretaría Zonal 6 Austro)
- Planificación y Ordenamiento Pag. 162
Territorial en Alemania, el sistema,
los desafíos, los instrumentos, los procesos
Ing. Friedhelm Budde
Ministerio del Interior Baja Sajonia (Alemania)
- Colombia: Una lectura de su Pag. 170
organización territorial a partir de la
tendencia descentralizadora
de los estados unitarios
Dra. Liliana Estupiñán Achury
Profesora de carrera de la Facultad de
Jurisprudencia Universidad del Rosario (Colombia)
- Planificación Territorial en Chile: Pag. 182
¿Utopía de un modelo?
Dra. Claudia Rodríguez Seeger
Ministerio de Bienes Nacionales (Chile)
- Territorio, Desarrollo y Competencias Pag. 200
Gubernamentales en Brasil
Mtr. Alberto Lopes
Instituto Brasileiro de Administración
Municipal IBAM (Brasil)
- Observatorios Territoriales: Funciones, Pag. 210
logros y limitaciones. La experiencia del
Observatorio Territorial de Navarra
Mtr. Idoia Madariaga López
Observatorio Territorial de Navarra – NASUVINSA (España)

Los GAD en los procesos de formulación de PDyOT; balance y perspectivas. <i>Mtr. Mileny Santillán Núñez</i> Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) Pag. 224
Estructuración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia del Azuay <i>Arq. Juan Carlos Macancela</i> Pag. 234
Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia del Cañar <i>Econ. Ana María Gómez</i> Gobierno Provincial del Cañar Pag. 250
El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca <i>Arq. Mónica Quezada Jara</i> <i>Econ. Mónica Mendieta Orellana</i> <i>Econ. Mario Merchán Barros</i> <i>Ing. Julia Martínez Gavilanes</i> <i>Mtr. Arq. Boris Vélez Tamariz</i> <i>Arq. Tania Quinde Maldonado</i> <i>Ing. Diego Pacheco Prado</i> <i>Mtr. Ing. Omar Delgado Inga</i> <i>Arq. Rafael Landy Vázquez</i> <i>Econ. Graciela Verdugo Ochoa</i> <i>Ing. Patricia Quezada Jara</i> <i>Mtr. Ing. Esteban Balarezo Sarmiento</i> Municipalidad de Cuenca Universidad del Azuay Pag. 268
Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal <i>Arq. Mónica Janneth González Llanos</i> C+C Consulcentro Cía. Ltda. Pag. 290

INDICE

CAPÍTULO 4

LOS GAD Y EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Empresa Pública de Desarrollo Estratégico, ECUADOR ESTRATÉGICO EP Pag. 308
Ing. Jorge Jaramillo Mogrovejo
Ecuador Estratégico EP

Financiamiento para el desarrollo: El Banco del Estado y el financiamiento de las competencias de los GAD Pag. 320
Econ. Lorena Saavedra
Banco del Estado

CAPÍTULO 5

CAMBIOS UNIVERSITARIOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Ordenamiento Territorial: Aportes de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca Pag. 336
Arq. Carlos Jaramillo Medina
Universidad de Cuenca

La importancia de la formación del economista dentro del desarrollo territorial Pag. 342
Mtr. Econ. Fabian Vilema
Grupo de Investigación & Docencia Económica (GRIDE)

El Proyecto ECUIDTI y su contribución al fortalecimiento de la investigación del territorio Pag. 350
PhD. Fabián Reyes Bueno
PhD. Rafael Crecente Maseda
Laboratorio del Territorio, Universidad de Santiago de Compostela (España)

CAPÍTULO 6

ASOCIATIVIDAD ENTRE LOS GOBIERNOS LOCALES

Modelo Territorial de Aragón: Las Comarcas Pag. 360
Lcda. Paula Bardavio Rodriguez
Gobierno de Aragón (España)


CAPÍTULO 7

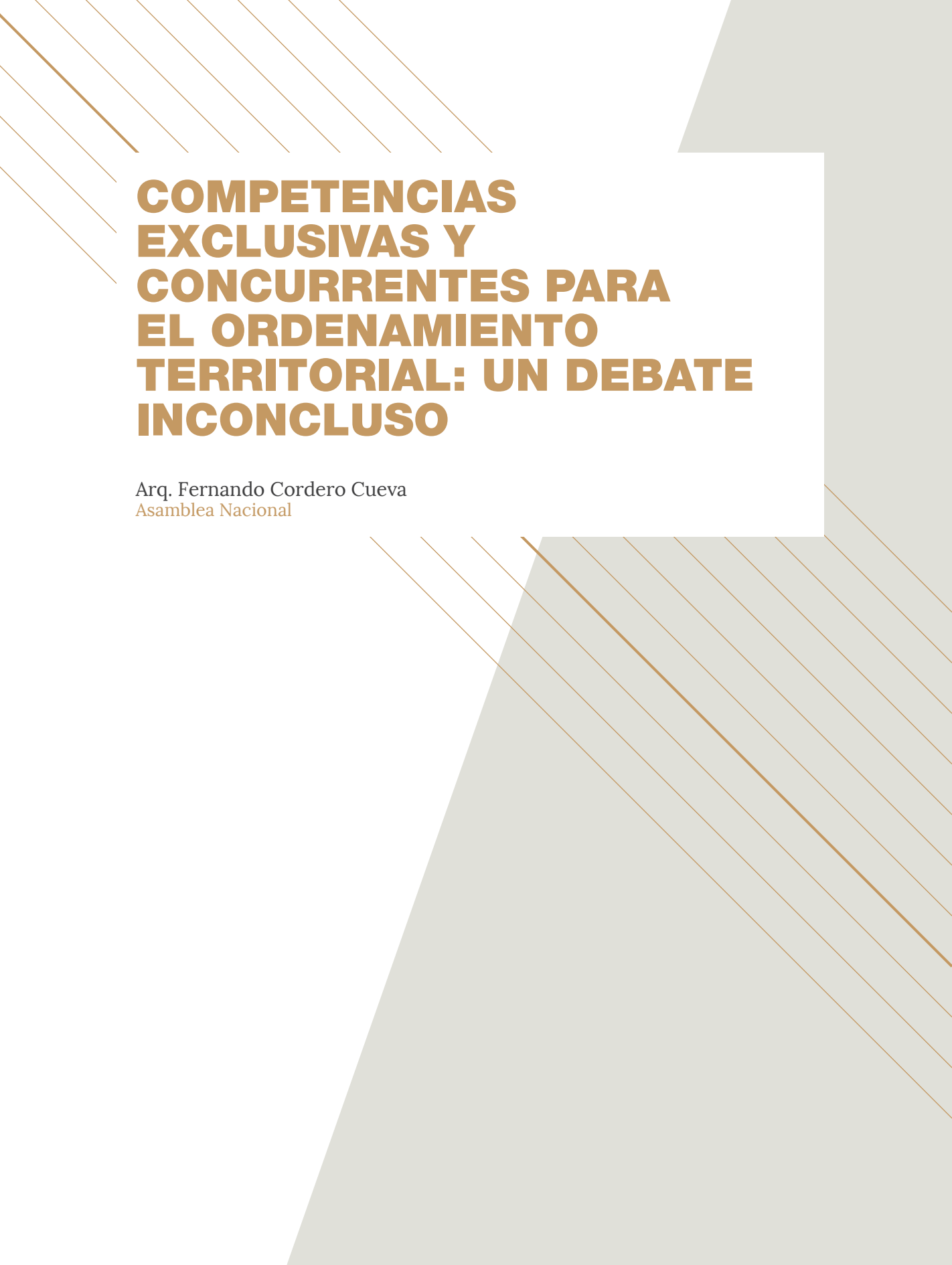
RELATORÍA GENERAL DEL Pag. 370
VIII SIMPOSIO NACIONAL DE
DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



CAPÍTULO 1

**COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y
COMPETENCIAS CONCURRENTES EN
LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL
ORDENAMIENTO TERRITORIAL**





COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y CONCURRENTES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: UN DEBATE INCONCLUSO

Arq. Fernando Cordero Cueva
Asamblea Nacional

Antecedentes

Una de las expresiones más importantes de la radical transformación política e institucional, que estableció la nueva Constitución del Ecuador (2008), se evidencia en su primer artículo, al señalar que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, que “se organiza en forma de república y se gobierna de **manera descentralizada**”. Esta declaración constitucional se la reitera en el artículo 3 numeral 6, al decir que uno de los deberes primordiales del Estado es el de “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del **proceso de autonomías y descentralización**”.

Estos principios generales de la Constitución Ecuatoriana están ampliamente desarrollados en su Título V al abordar la “Organización Territorial del Estado”. Dentro de este título, para garantizar la autonomía - en un país unitario - plantea una correspondencia entre los elementos de la organización territorial: **Regiones, provincias, cantones y parroquias rurales**, y los niveles de gobierno que deben elegirse, de manera directa, en cada uno de estos.

El artículo 238 reconoce, a su vez, como **gobiernos autónomos descentralizados**, en los ámbitos parroquiales, a las juntas parroquiales rurales; cantonal, a los concejos municipales y concejos metropolitanos; provincial, a los consejos provinciales, y en el aún inexistente nivel regional, a los consejos regionales. Surgen así

cuatro niveles de gobiernos autónomos descentralizados, que sumados al nacional, configuran cinco niveles. Cada uno de estos con “competencias exclusivas”¹ pero al mismo tiempo advertidos por el artículo 260 de la Constitución en el sentido de que el “ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el **ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad** entre los distintos niveles de gobierno”. Precisa destacar que las competencias exclusivas deben ser asumidas en forma obligatoria y progresiva, superando, de esta manera, el modelo de “descentralización a la carta” que paralizó todo intento descentralizador durante los diez años anteriores al actual gobierno².

Es igualmente importante poner de relieve que, con la finalidad de contrarrestar a la improvisación con la que antes de 2008 se crearon muchísimos cantones y parroquias rurales y, por tanto, gobiernos municipales y parroquiales, la Constitución, pensando también en otros niveles de gobierno, establece en su artículo 243 la posibilidad de que “dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas **podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración**”³.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, desarrolla los mandatos consti-

1 Estas competencias exclusivas están adecuadamente identificadas en los artículos 261 al 267 de la Constitución.

2 Constitución del Ecuador, art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Art. 260.- El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

3 Constitución del Ecuador, art. 243.- Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.

tucionales relativos a competencias exclusivas y concurrentes, y adición de otras que constan implícitamente establecidas en la Constitución: Las competencias adicionales y residuales⁴.

Pese a que se encuentra en vigencia desde hace más de dos años el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, la asignación constitucional de competencias exclusivas a los diferentes niveles de gobierno cuenta aún con algunas dificultades derivadas, por un lado de la forma gradual con la que deben asumirse y, por otro, del no bien entendido mandato constitucional que establece “el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”.

El Sistema Nacional de Competencias está planteado en el COOTAD, en los artículos que van del 30 al 104, al asignar competencias exclusivas y concurrentes a cada uno de los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados; y en el Título V se establece las directrices fundamentales de la Descentralización y el Sistema Nacional de Competencias. (Artículos 105 al 162 del COOTAD)

En mi opinión, el artículo 114 del COOTAD cuando define las “Com-

petencias exclusivas” como “(...) **aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley**”, y al mismo tiempo establece que su gestión “(...) **puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno**”, genera más de una confusión; pues, no siempre se **gestionan** dichas competencias con apego a lo dispuesto en el artículo 126 del COOTAD. Esto es que, para realizar la gestión concurrente de una competencia, se deberá contar con **autorización expresa del titular de la misma** a través de la suscripción de un convenio.

Las competencias sobre ordenamiento territorial y su gestión en los diferentes niveles de gobierno

Uno de los aciertos de la Constitución 2008 es la disposición constante en su artículo 241 que establece “**la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados**”. Las competencias sobre el Ordenamiento Territorial, también establecidas en los artículos comprendidos del 261 al 265 de la Constitución, muestran imprecisiones que podrían dar lugar a una no deseada superposición de competencias exclusivas conforme puede advertirse en el siguiente cuadro⁵:

⁴ COOTAD art. 149.- *Competencias adicionales.- Son competencias adicionales aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias, conforme el procedimiento y plazo señalado en este Código.*

Art. 150.- Competencias residuales.- Son competencias residuales aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Estas competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia, siguiendo el mismo procedimiento previsto en este Código.

⁵ En el gráfico No. 1 se han omitido las competencias regionales por la existencia actual de tales niveles de gobierno.

Gráfico/1

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS OTORGADAS EN LA CONSTITUCIÓN A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN EL ÁMBITO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

GOBIERNOS NACIONAL	GOBIERNOS PROVINCIALES	GOBIERNOS MUNICIPALES	GOBIERNOS PARROQUIALES
Art. 261.- El Estado Central tendrá competencias exclusivas sobre:	Art.263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:	Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley:	Art. 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:
<ol style="list-style-type: none"> 1. La planificación nacional. 2. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. 3. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. 4. El manejo de desastres naturales. 5. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. 6. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. 7. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial. 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. 4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. 5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno. 6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base. 7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. 8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.
	<ol style="list-style-type: none"> 2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 	
	<ol style="list-style-type: none"> 3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.

Gráfico/1 (Continuación)

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS OTORGADAS EN LA CONSTITUCIÓN A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN EL ÁMBITO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

GOBIERNOS NACIONAL	GOBIERNOS PROVINCIALES	GOBIERNOS MUNICIPALES	GOBIERNOS PARROQUIALES
	<ol style="list-style-type: none"> 4. La gestión ambiental provincial. 5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. 6. Fomentar la actividad agropecuaria. 7. Fomentar las actividades productivas provinciales. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. 6. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. 7. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. 8. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. 9. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 10. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. 11. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. 12. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. 13. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. 	

En el marco constitucional aludido, tanto el COOTAD cuanto el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP, proponen, aunque sin lograr un grado adecuado de concreción, algunas ideas para evitar conflictos entre las competencias exclusivas de los GAD y las múltiples posibilidades de ejercicio concurrente de prestación de servicios públicos o realización de actividades destinadas a provocar simultáneamente un mejoramiento en las condiciones de vida de la población nacional y local.

Aunque aún es incipiente el ejercicio de las competencias exclusivas en los GAD, ya existen las primeras evidencias de problemas relacionados con el **Ordenamiento Territorial** en sus fases tanto de Planificación y Aplicación de Planes, cuanto en los procesos de **Gestión del Hábitat**; mismos que se derivan de la insuficiente definición de algunas competencias exclusivas y, consecuentemente, de la existencia o no de competencias concurrentes.

La Constitución establece como competencias exclusivas del Gobierno nacional **“la planificación nacional”**⁶. Otorga competencias exclusivas a los gobiernos regionales, para **“planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial”**⁷. En forma casi idéntica establece que los gobiernos provinciales deben en forma exclusiva planificar el desarrollo provincial y formu-

lar los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial⁸. El artículo 264 numeral 1 establece como competencia exclusiva de las municipalidades ecuatorianas: **“Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”**⁹. Finalmente, la Constitución establece que los gobiernos parroquiales en forma exclusiva deben **“planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial”**¹⁰.

Como se puede advertir, las **competencias exclusivas** de los diferentes niveles de gobierno **se diluyen**, ya que hay competencias “exclusivas” similares en cada uno de los diferentes niveles territoriales. Esta realidad constitucional nos lleva a pensar que estamos, en materia de **“Ordenamiento Territorial”**, frente a “competencias concurrentes” en los cinco niveles de gobierno. No ocurre igual en aquella destinada a: **“Regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”**, que es una **competencia exclusiva y excluyente, de las municipalidades ecuatorianas** en el ámbito de su jurisdicción.

Pese a este principio constitucional, que concede exclusiva competencia a las municipalidades para regular el **“uso y ocupación**

⁶ Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:
4. **La planificación nacional.**

⁷ Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias: 1. **Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.**

⁸ Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: 1. **Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.**

⁹ Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de las otras que determine la ley: 1. **Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.** 2. **Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.**

¹⁰ Art. 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley: 1. **Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.**

del suelo urbano y rural” aparecen o aparecerán en corto plazo algunas contradicciones, ya que el Gobierno Nacional tiene competencia exclusiva sobre **“áreas naturales protegidas y recursos naturales”, “manejo de desastres naturales”, “régimen general de puertos y aeropuertos”, “recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales”**.

Aunque no en forma evidente, ya se han producido “disputas” sobre estas competencias reclamadas como exclusivas, tanto en el Gobierno Nacional cuanto en los Gobiernos Municipales. Estas potenciales controversias se ampliarán mucho más en el futuro, toda vez que el artículo 375 de la Constitución establece, implícitamente, un conjunto de competencias concurrentes en cuanto a garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda, que incluye: **Espacio y transporte públicos, equipamientos, gestión del suelo, elaboración y mantenimiento de catastros, áreas verdes, dotación ininterrumpida de servicios públicos de agua potable y electricidad a escuelas y hospitales, acceso público a playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.**

Si bien los “conflictos de competencias” están previstos que sean dirimidos por la Corte Constitucional¹¹, no es deseable llegar a esas confrontaciones constitucionales en un proceso en el que, la concurrencia de acciones, promete más que la confrontación y la exclusión.

¹¹ **Art. 436.-** La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 7. Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución.

En esa dirección, el COOTAD en su artículo 3, letra c manda que **“todos los niveles de gobierno tienen *responsabilidad compartida* con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos”,** y luego de ese mismo artículo, aunque en forma imprecisa, establece que **“para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos”**.

Como solucionar los problemas de indefinición o insuficiente desarrollo de las competencias exclusivas y concurrentes en el ámbito de “ordenamiento territorial” y “gestión del habitat”

Si bien siempre es posible una reforma a la Ley y ese podría ser el camino en el caso del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, los problemas parecen bastante más serios que los de una simple redacción, ya que hay que resolver cuestiones tales como las siguientes:

1. Los procesos de extracción de recursos naturales del subsuelo, si bien, son de competencia exclusiva del Gobierno Nacional; sin embargo, el uso de suelo superficial es exclusiva de los gobiernos municipales. Hay que resolver, mediante la necesaria coordinación y complementación, esta contradicción con respecto al ordenamiento territorial de áreas sometidas a procesos extractivos de recursos naturales no renovables.
2. La función social de la tierra también incluye el suelo que actúa como “soporte” de actividades de producción y consumo. Por ende, hay que garantizar con una Ley el Ordenamiento Territorial Urbano y, mediante acciones planificadas, la clasificación del suelo y su reserva para la expansión urbana o las actividades productivas sometiéndolo siempre al interés público y colectivo y no al mercado inmobiliario, generalmente especulativo.
3. Los catastros inmobiliarios son competencia exclusiva de los gobiernos municipales. Pero al no existir una norma nacional que establezca sus contenidos mínimos, será muy difícil conseguir un catastro nacional inmobiliario homogéneo **“integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda”**, que pueda convertirse en una herramienta de planificación en todas las escalas territoriales.
4. Hay equipamientos e instalaciones de carácter nacional que afectan el uso de suelo urbano y rural de algunos cantones, tales como: Puertos, aeropuertos, zonas de extracción de recursos naturales no renovables, carreteras nacionales, hospitales, universidades públicas, etc., que deberían ser competencias del Gobierno Nacional y que deben articularse o expresarse en los planes cantonales mediante procesos concurrentes. En algunos casos con localizaciones obligatorias.
5. La planificación territorial y sus niveles de afectación al suelo urbano y rural no pueden ser entendidos como “derechos adquiridos” por los propietarios privados; Por tanto, un suelo podría modificar sus características de uso y ocupación sin contar con la aceptación o reclamo de sus propietarios, a fin de que prime el “bien común” y no el interés particular. Es urgente una revisión de las áreas de cesión gratuita en el suelo urbanizable ya que, en los últimos quince años, se pasó de 50% a menos de 30%.
6. El derecho al suelo urbano y rural, en todas sus posibilidades, no debe restringirse a los propietarios, ya que nuestra Constitución en su título VII “Régimen del Buen Vivir” establece que el Estado generará las condiciones para la **protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas**. Y, particularmente, al referirse a la vivienda y al hábitat señala que *“elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos”*.
7. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, al ser los únicos responsables del uso y ocupación del suelo cantonal, muchas veces se convierten en “juez y parte” de acciones evidentemente violatorias de los derechos constitucionales de la mayoría de habitantes actuales o futuros de una localidad. Esta misma situación se produce en el ámbito de los servicios públicos llamados básicos. Hay muchas voces que sugerimos la creación de una o más superintendencias para controlar el ordenamiento del territorio, el patrimonio natural y cultural, los servicios públicos básicos.

Estos, entre otros problemas identificados, requieren, más que de una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ,COOTAD, un sistema normativo complementario que, superando la

Organización Territorial, establezca un conjunto de referentes obligatorios en el campo del Ordenamiento Territorial u Ordenación del Territorio tanto urbano cuanto rural, que precautele la autonomía de los GAD y al mismo tiempo permita una radicalización de los compromisos y apuestas por un país que aspira a gobernarse en forma descentralizada para derrotar más rápidamente a la pobreza. Este sistema normativo podemos genéricamente identificar como una Ley de Ordenamiento Territorial, que incluya temas fundamentales como: Suelo, hábitat, vivienda y catastros inmobiliarios. Conocemos que, en los últimos meses, el MIDUVI y SENPLADES han trabajado en la formulación de un primer borrador de esta Ley. Felicitamos por esta iniciativa y nos comprometemos desde la Asamblea Nacional y la Academia a acompañar en su debate, previo al envío del proyecto de ley a la Asamblea Nacional. Este mismo simposio cumplirá de alguna manera con este propósito, ya que aspiramos que el 2013 se convierta en el año del Ordenamiento Territorial, por la promulgación de una ley que desarrolle este tema fundamental de apoyo a la lucha contra la pobreza y el Buen Vivir, contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Parafraseando el preámbulo de nuestra Constitución, permítanme concluir diciéndoles a todos ustedes académicos, políticos, ciudadanas y ciudadanos, pero sobre todo a ustedes jóvenes estudiantes que:

RECONOCIENDO *nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos,*

CELEBRANDO *a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia,*

APELANDO *a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad,*

COMO HEREDEROS *de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo,*

Y con un profundo compromiso con el presente y el futuro, vamos a ordenar nuestro territorio para conseguir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir, el sumak kawsay.

DESCENTRALIZACIÓN Y EQUIDAD INTERTERRITORIAL: ESTADO DE SITUACIÓN DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN EL ECUADOR

Dr. Fander Falconí Benítez
Secretaría Nacional de Planificación
y Desarrollo (SENPLADES)
Dr. Gustavo Bedón Tamayo
Consejo Nacional de Competencias (CNC)

Resumen

La Constitución del 2008 transformó el modelo de descentralización vigente en el Ecuador, desde la década de los noventa, y significó una ruptura del modelo neoliberal o de “economía social de mercado”. Se pasó de un régimen de desregularización y liberalización, a un modelo inclusivo y participativo centrado en el Buen Vivir y en la recuperación de lo público. En lo territorial significó superar la descentralización voluntaria y sin transferencia de recursos, a un nuevo modelo obligatorio, progresivo, subsidiario, solidario y equitativo, que apuesta por la autonomía de los gobiernos subnacionales dentro de un Estado unitario.

En ese sentido, la ponencia conceptualiza a la descentralización como uno de las principales herramientas de redistribución de poder; es decir, el objetivo es demostrar, por una parte, que se está superando la noción neoliberal de descentralización, que creó un imaginario social de ineficiencia del Estado con la que justificó su reducción y achicamiento, y el modelo “a la carta” de descentralización; y, por otra, constatar que se están dando pasos firmes hacia un modelo de descentralización progresivo y obligatorio, donde el centro es tan importante como la periferia para el proceso, en consonancia con el principio de unidad territorial, propio de un Estado unitario como el ecuatoriano, que requiere un modelo de descentralización que evite el secesionismo, fortalezca la autonomía de los GAD y, por sobre todo, genere equidad interterritorial.

¹ En la elaboración de esta ponencia se contó con la colaboración del Soc. Germán Guerra Terán en labores de investigación.

La ponencia resume los hitos del proceso de descentralización a partir de la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y desde la instalación del Consejo Nacional de Competencias, en su calidad de institución técnica y resolutoria del sistema. Para finalizar, y a modo de conclusión, se hará un análisis prospectivo de la descentralización, donde se especificarán los ámbitos del proceso que deben fortalecerse para asegurar su sostenibilidad.

Presentación¹

La idea de construir un Estado regional autónomico ha buscado superar la histórica y aberrante iniquidad territorial que ha vivido el país. Es posible identificar procesos clave, como la desconcentración (Delegar a las instancias territoriales las funciones y atribuciones que están concentradas en los centros de poder) y la descentralización (Transferir a los gobiernos autónomos descentralizados las competencias que ejerce el gobierno central).

Desde nuestro nacimiento como República, se generaron grandes asimetrías regionales, urbano-rurales, polaridades sociales y una notable ausencia de un equilibrio territorial. El siglo XIX definió el lugar del Ecuador, al igual que de la mayoría de los países latinoamericanos, en la división internacional del trabajo. Desde su origen, empezó su función de proveedor de bienes primarios provenientes de la agricultura, intensiva y de recolección, y de la

extracción minera. Estos recursos le dieron la posibilidad de financiar la importación de manufacturas industriales que tenían un mayor componente tecnológico.

La base productiva y social, que ha sustentado esta forma especializada de inserción en la economía mundo, ha sido proclive a la concentración de pocos productos y mercados, y a la propiedad de los medios de producción. Si echamos una mirada retrospectiva, la demanda mundial determinó, en última instancia, esa suerte de ruta de condena del país, para situarlo en una circunstancia extrema de vulnerabilidad ante las frecuentes crisis del capitalismo central. Esta ruta de condena del país también provocó un desarrollo asimétrico, con contados polos de desarrollo que florecían o languidecían según los vaivenes del comercio internacional.

De manera más reciente, en el modelo neoliberal hubo un intento, desde determinadas élites económicas y políticas, por realizar una desconcentración de recursos, bajo la interpelación al centralismo de la capital. Bajo esta concepción, todas las competencias del gobierno central podían “descentralizarse” con excepción de las que, en forma regular, se autodenominaban intransferibles. Entonces, la negociación fue “uno a uno” y dependía de la voluntad de las élites políticas y económicas, que las asumían y ejercían “a la carta”.

Mientras esto sucedía, las intervenciones de los gobiernos autónomos descentralizados fueron dispersas y carentes de planifica-

ción, pues sólo respondían a los requerimientos inmediatos de los pobladores y “hacían de todo un poco”. Esto fue uno de los motivos para que se desarrollaran relaciones clientelares entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y la población, y abonó el terreno para el fortalecimiento político de los caciques locales. Bajo esta “costumbre” y modalidad, el Congreso se convirtió en uno de los espacios más importantes para la “negociación” de obras y partidas, donde tantas veces la corrupción estuvo presente. El corolario lógico: Prácticas excluyentes y clientelares que no consideraban la integralidad del país.

A partir del 2007, uno de los cambios más silenciosos y efectivos ha sido consolidar un Estado diferente. Los procesos de desconcentración y descentralización han sido llevados en forma ordenada, con recursos económicos y con competencia técnica. Estas transformaciones parten de una idea bastante clara: La urgencia de repartir el poder a los territorios en forma democrática.

La Constitución de 2008 y la creación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) marcó la ruptura con el modelo anterior, que se caracterizó por ser clientelar, anárquico y con déficits en el abastecimiento de servicios.

El nuevo esquema de descentralización se orienta por el principio de equidad interterritorial, que hace referencia a tres aspectos fundamentales: 1) El desarrollo equilibrado de todos los territorios; 2) La igualdad

2 Art. 3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.

3 “Mientras más pequeño es el nivel de gobierno, más alta es su carga de pobreza. Al pequeño tamaño y debilidad institucional hay que añadir el déficit histórico de pobreza estructural y crónica”. (Barrera, 2007: 188)

4 “(...) la descentralización persiguió, en primer lugar, objetivos de eficiencia económica, ya que, de acuerdo a la teoría, posibilita adecuar la oferta de servicios públicos a la demanda local y mejorar los costos de las prestaciones públicas incidiendo de manera positiva en la competitividad de las empresas locales, en el equilibrio de las finanzas públicas y en las condiciones macroeconómicas generales de un país”. (Furlan, 2012: 3)

5 Constitución de 1998.

6 Art. 226.- Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla. (Constitución, 1998)

de oportunidades; y 3) El acceso a servicios públicos². Los tres aspectos enunciados son componentes esenciales de un Estado policéntrico; apuesta que el gobierno de la Revolución Ciudadana realizó a comienzos de su gestión para responder a la pesada herencia del neoliberalismo: Desorganización administrativa, desinstitucionalización estatal y pérdida del concepto de lo público; todo aquello fruto de prácticas clientelares, patrimonialistas y rentistas que hicieron del Estado un medio para garantizar intereses individuales y honrar oprobiosas “deudas”, privilegiadas por sobre el bienestar de la sociedad. La “economía social de mercado” privilegió el ajuste fiscal y la “racionalización” del Estado por sobre una inversión pública igualitaria que cierre las brechas entre ricos y pobres y, por tanto, cierre también las acentuadas brechas territoriales³.

Todas estas prácticas de desmantelamiento del Estado y hegemonización del mercado fueron acompañadas por un proceso de descentralización, que apuntalaba la tesis neoliberal de la necesidad de reducir el adiposo e ineficiente Estado Central mediante la transferencia de competencias a gobiernos locales, en teoría más cercanos a la ciudadanía pero desarticulados a una visión integral del Estado⁴. Se generó una confusión alrededor de quién hace qué en territorio y con qué recursos. El gobierno local, con mayor capacidad de negociación o coacción política, era el más favorecido en detrimento de los medianos y pequeños que no tenían capacidades operativas para asumir competencias o peso político para exigir que se cumpla con la norma constitucional de ese entonces⁵.

Se confundió la verdadera esencia de la descentralización, pues se pensó que esta era un fin per se, cuando nunca dejó de ser un medio, pues para que deje de serlo y convertirse en un fin en sí mismo, debería “(...) mejorar la calidad de vida, potenciar la calidad de la democracia e impulsar la calidad del desarrollo”. (Carrión, 2007: 47) Esta situación nunca se alcanzó con el modelo anterior y todavía no se alcanza con el modelo actual, aunque los pasos dados han sido seguros y articulados con la planificación nacional. Tampoco puede perderse de vista, como ocurrió con el modelo neoliberal o el municipalista, que el “centro” en la descentralización

es fundamental; no solo se requiere una periferia fuerte, sino también un centro fuerte. Tres son los motivos para argumentar: a) Velar por la transferencia de recursos suficientes (Solidaridad); b) Vigilar el nivel más cercano a la ciudadanía ejerza de manera adecuada su competencia mediante una intervención temporal y el fortalecimiento institucional; y c) Hacer frente a la globalización y sus efectos colaterales. (Carrión. 2007)

El nuevo esquema de descentralización no puede ser entendido como una simple transferencia de responsabilidades y recursos, o como la tecnocrática elaboración de modelos de gestión, informes de costeo o planes de fortalecimiento institucional –incluso si se logra el mejoramiento en la prestación de servicios– pues no se diferenciará del modelo anterior⁶ ni en la obligatoriedad. Por el contrario, la descentralización debe ser entendida como una forma de gobierno cuyo principal objetivo es el Buen Vivir; es decir, como un proceso eminentemente político que consolide una democracia deliberativa y un Estado policéntrico, que dispute horizontes de sentido a un capitalismo que emplea tecnologías de dominación político-jurídicas revestidas de la “neutralidad” de la eficiencia y eficacia. Por ello, es importante concebir a la descentralización dentro de un proyecto político de transformación democrática del Estado, pues “*la descentralización y las autonomías no han de ser más una bandera de las élites económicas y políticas separatistas de ciertas regiones latinoamericanas, (...) sino el deseo incluyente de nuestras sociedades*”. (Falconí, 2012: 8)

En concordancia con lo expresado, “*el reparto de competencias y recursos entre los distintos niveles de Estado es, ante todo, el resultado de un proceso político, de luchas, negociaciones y acuerdos sobre la distribución del poder desde una perspectiva territorial*”. (Furlan, 2012: 10)

Estado de situación del proceso de transformación democrática del estado en Ecuador

El proceso de modernización del Estado inició en el período neoliberal, y fue pensado y trabajado en

lo que se conoció como el Consenso de Washington, a inicios de la década de los noventas. Entre sus principales postulados se encontraba una propuesta de reducción del Estado, consecuencia del proceso de desregularización, pues en gran medida el Estado debía simplemente gerenciar aquellos aspectos, actividades y competencias que no podían ser gestionados por el mercado; sobre todo, circunscribiéndose a su rol de garantizar la propiedad privada y sus derechos relacionados, dentro de un régimen de democracia representativa que, al menos en Ecuador, tenía cooptado a los tradicionales partidos políticos que habían dejado de representar los intereses de la ciudadanía y de los colectivos, pues demostraron una lamentable capacidad de respuesta soberana frente a un nuevo escenario económico global distanciado de la realidad territorial y ambientalmente poco sustentable.

En el Ecuador, la implementación de la modernización del Estado se llevó a cabo en el gobierno de Sixto Durán Ballén. En diciembre de 1993 se promulgó la Ley de Modernización del Estado, que dio la potestad para implementar procesos de “racionalización y eficiencia”, emprender la privatización de sectores estratégicos y desarrollar una descentralización voluntaria. En lo institucional, esta ley creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) que desarrolló estudios, programas y proyectos con el objeto de privatizar el Estado, así como de ejecutar programas de descentralización –bajo un esquema “uno a uno” y “a la carta”– que tuvo un impacto limitado y que benefició a los tradicionales centros de poder, con muy pocas excepciones. Si a esto sumamos los procesos trunco de privatización de sectores estratégicos y la imperceptible mejora del servicio civil y de los servicios públicos, se explica entonces la crisis democrática entre 1997 y 2007 en el Ecuador; entre otras razones, por la falta de consolidación de las instituciones del sector público.

En otras palabras:

“El Estado fue debilitado en forma sistemática, secuestrado por los grupos de poder y esterilizado para la planificación, regulación y redistribución. Ciertos ministerios públicos claves fueron suplantados por unidades ejecutoras privadas. El organigrama del Estado, antes del

2007, parecía un espagueti, en donde se duplicaban y hasta triplicaban las intervenciones en el territorio (las acciones de los organismos de desarrollo regional, de los gobiernos seccionales y la cooperación internacional eran parte de esta confusión). Los ministerios del Ejecutivo se convirtieron en los ‘parientes pobres’ del reparto presupuestario y su capacidad de acción se diluyó entre una multitud de institutos, consejos, comisiones y secretarías autónomas en lo presupuestario y técnico”. (Falconí y Oleas, 2010: 39)

Con la asunción al poder en 2007 por parte del Economista Rafael Correa Delgado, el CONAM se fusiona con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), con el objeto de trabajar e implementar una propuesta de reforma democrática del Estado que contenía los siguientes componentes principales: Recuperar las capacidades de planificación, rectoría, regulación y control del Estado; mejorar la representación política; redefinir la organización territorial; implementar un modelo de gestión del Estado desconcentrado; dotar de mayor autonomía a los gobiernos locales y vincular de manera efectiva los procesos de democratización con los de descentralización; y promover las formas de participación ciudadana y control social. En síntesis, la transformación del Estado *“parte de la premisa de que una nueva estrategia de desarrollo requiere de un nuevo modelo de Estado y de una recuperación de su dimensión pública”.* (Muñoz, 2008: 339)

Veamos qué ha pasado con estos componentes de un nuevo tipo de sociedad y de desarrollo pensado desde lo público y no desde el mercado: El hombre y la naturaleza como centro, y el Estado garantizando sus derechos mediante mecanismos de planificación e implementación de la política pública.

Recuperar las capacidades de planificación, rectoría, regulación y control del Estado; mejorar la representación política; redefinir la organización territorial; implementar un modelo de gestión del Estado desconcentrado; dotar de mayor autonomía a los gobiernos locales y vincular de manera efectiva los procesos de democratización con los de descentralización; y promover las formas de parti-

cipación ciudadana y control social. En síntesis, la transformación del Estado “*parte de la premisa de que una nueva estrategia de desarrollo requiere de un nuevo modelo de Estado y de una recuperación de su dimensión pública*”. (Muñoz, 2008: 339)

Veamos qué ha pasado con estos componentes de un nuevo tipo de sociedad y de desarrollo pensado desde lo público y no desde el mercado: El hombre y la naturaleza como centro, y el Estado garantizando sus derechos mediante mecanismos de planificación e implementación de la política pública.

La recuperación de las capacidades de planificación y rectoría del Estado tuvo, en el Plan Nacional de Desarrollo, su primer gran hito que recogió los postulados del programa de gobierno, dotó de políticas, estrategias y metas al Estado ecuatoriano en su conjunto.

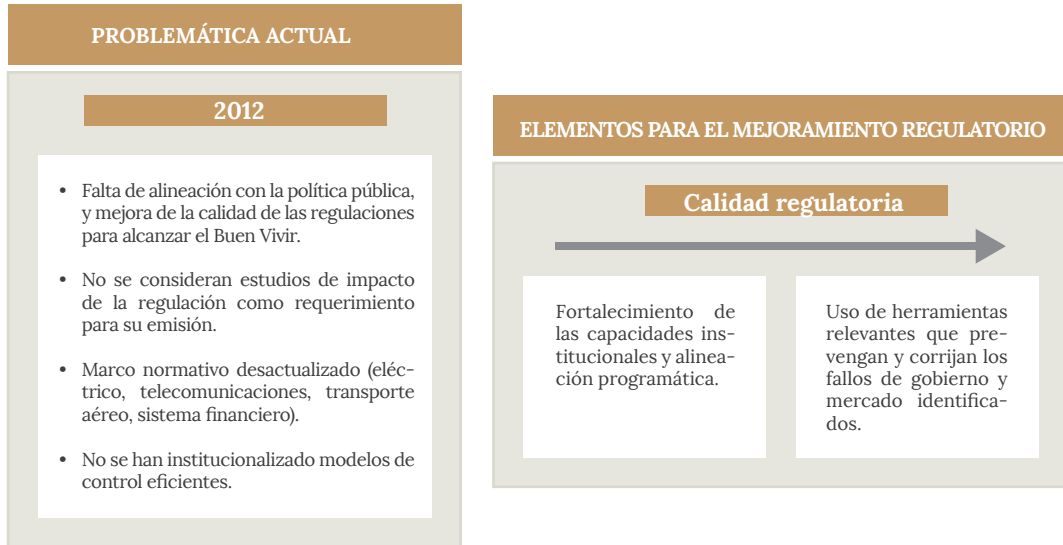
En el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2009), Objetivo 12, se abordó de manera específica y porme-

norizada la reforma democrática del Estado. En el Plan Nacional de Buen Vivir (2009-2013), el Objetivo 12 establece la construcción de un estado democrático para el Buen Vivir. La propuesta de transformación democrática del Estado ha marcado un hito histórico para el país, aunque todavía se requiere aplicar nuevas reformas y mejorar varias de las ya realizadas. Se cuenta con una planificación nacional vinculante y obligatoria para el sector público. Los ministerios sectoriales han empezado a emitir política pública en virtud de esa planificación nacional, es necesario fortalecer sus capacidades de regulación y control. Con respecto al diseño institucional, el Modelo de Gestión del Estado ha contemplado las figuras de agencias de regulación y control, y de superintendencias, muchas de las cuales están en un proceso embrionario. Hay mucha expectativa sobre su incidencia en los sectores estratégicos.

El gráfico 1 muestra estado actual de la gestión y las acciones que se tomarán alrededor de la regulación y control estatal.

Gráfico/1

PROBLEMÁTICA Y ELEMENTOS DE OPTIMIZACIÓN REGULATORIA



Fuente: SENPLADES

Año: 2012

En lo relativo a la mejora de la presentación política, la propuesta de reforma del Estado incidió en el Código de la Democracia, específicamente en la creación y conformación de distritos administrativos que buscan mejorar, en las elecciones plurinominales la representación en razón del territorio. Además, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) reconfiguró la conformación de los consejos de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, dio una representación multinivel al Consejo y generó un gobierno con capacidad de planificación de su circunscripción territorial.

La organización territorial del Estado es uno de los temas trabajados con mayor detalle dentro de la reforma democrática del Estado. En lo fundamental, la propuesta partió de la realidad ecuatoriana que evidenciaba una estructura de poder centralista, en la cual dos regiones urbanas del país han sido las principales beneficiarias de la política e inversión pública. Esto generó una situación de iniquidad territorial en el resto de país y más aún en las zonas rurales. Por ello, la Estrategia Nacional Territorial del Plan Nacional del Buen Vivir hizo hincapié en el fenómeno de la bicefalia o bipolaridad, –que se manifiesta en las históricas relaciones internas asimétricas del país– y propuso resolverla mediante el establecimiento de territorios complementarios “(...) *sin distinciones entre lo urbano y rural, sino con políticas específicas que promuevan la igualdad de oportunidades, asegurando el*

acceso equitativo a servicios básicos”. (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009: 376) Se trata de una apuesta por un Estado policéntrico, que requiere una organización territorial adecuada, un sistema de competencias claro y servicios públicos desconcentrados y descentralizados, de calidad y oportunos.

Por esa razón, la Constitución del 2008 consagró un modelo de Estado regional, que considera, a más de los niveles de gobierno ya existentes (Gobierno provincial, municipal y parroquial), un nuevo nivel de gobierno: La región, que fue pensada como un nivel intermedio capaz de articular la planificación nacional y local, y de consolidar el desarrollo local dentro de su circunscripción⁷. Sin embargo, debido al carácter voluntario de la iniciativa para la creación de las regiones –y considerando que dicha iniciativa es provincial y varias de sus competencias son concurrentes entre ambos niveles de gobierno–, hasta el momento no se ha constituido ninguna y tampoco han existido incentivos claros para procurar su conformación. Al parecer se cumplirá el plazo constitucional de ocho años para que se conformen regiones⁸; solo después se podrá determinar si una de las principales innovaciones constitucionales, como es la región, se consolida como el nivel de gobierno intermedio de articulación entre el gobierno central y los gobiernos locales.

De la misma manera se establecieron regímenes especiales, bajo criterios como población: Dis-

⁷ “(...) los procesos de descentralización se están orientando también a los gobiernos intermedios, con los que se abren nuevas posibilidades para descentralizar logrando economías de escala que no son posibles en el nivel local y también una mayor articulación intergubernamental”. (Furlan, 2012: 16)

⁸ Disposición Transitoria Primera de la Constitución.

⁹ Se encuentra en la Asamblea Nacional un proyecto reformativo a la LOREG, sin embargo éste todavía no ha sido aprobado.

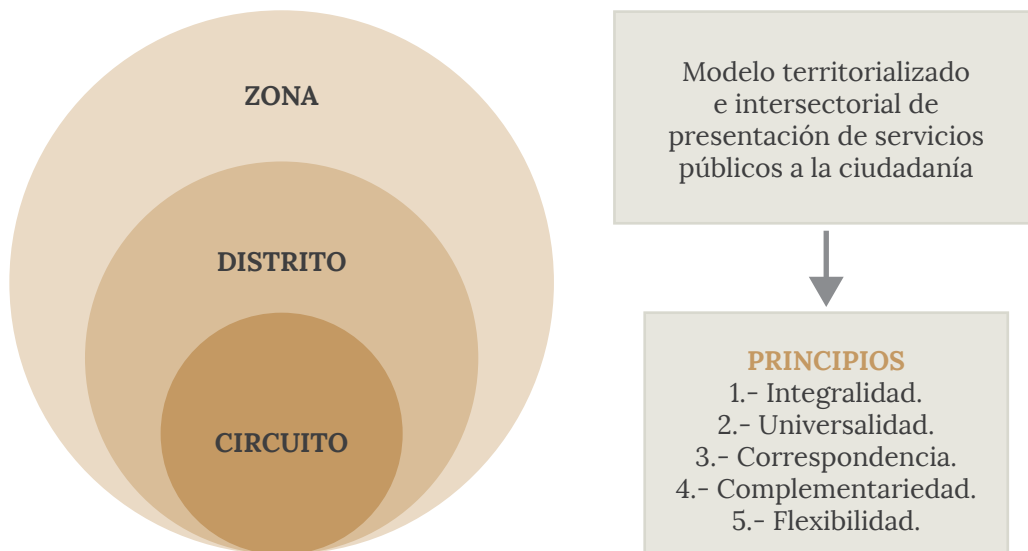
tritos metropolitanos autónomos; ambientales: Provincia de Galápagos; o culturales: Circunscripciones territoriales indígenas, afrodescendientes y montubias. Todavía no se han creado circunscripciones territoriales, pues existen varias razones de orden político y jurídico que impiden su conformación, y que demandan un análisis pormenorizado e individualizado. Sin embargo, están presentes varias iniciativas en la amazonia ecuatoriana, tanto a nivel cantonal como parroquial. En caso de llegar a concretarse su conformación, ello sería una señal inconfundible de que el Ecuador avanza hacia la construcción de un Estado plurinacional e intercultural. Se espera que los distritos metropolitanos tengan un comportamiento equivalente al de una región, en términos de articulación, coordinación y ejercicio de competencias; es decir, que ciudades como Quito y Guayaquil contarían con las herramientas necesarias para convertirse en ciudades región; y paralelamente, la provincia de

Galápagos, de conformidad con el COOTAD, deberá contar con una ley especial, la Ley Orgánica del Régimen Especial de Galápagos⁹ (LOREG), para desarrollar las competencias exclusivas de ese régimen especial de gobierno, a fin de mantener un tratamiento diferenciado, debido a que constituye un ecosistema de extrema fragilidad que se encuentra constantemente amenazado por las actividades humanas.

En lo referente al proceso de desconcentración, la SENPLADES implementa un modelo de microplanificación, que busca vincular los objetivos del desarrollo nacional con las expectativas locales de desarrollo; prestar servicios públicos con calidad, calidez y eficiencia en todo el territorio nacional; racionalizar el uso de los recursos fiscales y su distribución territorial; impulsar la integración territorial y la articulación. Todo ello para impulsar, complementar y fortalecer el proceso de descentralización.

Gráfico/2

NIVELES DE DESCONCENTRACIÓN – PRINCIPIOS



Fuente: SENPLADES
Año: 2012

Por último, la Constitución reconoce que la soberanía se ejerce mediante formas de participación directa¹⁰; establece mecanismos de control social¹¹, y otorga el carácter de obligatorio a la participación en el momento de elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales¹². Estos principios significan un cambio cualitativo para la democracia, pues a más de reconocer su forma representativa, reconoce también su naturaleza deliberativa y directa. La ciudadanía cuenta ahora con instrumentos y normativa para ejercer su derecho a la participación, y el Estado tiene la obligación de implementarlos y difundirlos, para lo cual dispone de una nueva función del Estado: La de Transparencia y Control Social.

El nuevo sistema nacional de competencias

El nuevo modelo de descentralización tiene como finalidad impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del Buen Vivir y la equidad interterritorial. Este exige niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, que se lograrán mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, pues la administración estará más cercana a la ciudadanía¹³. Establece, además, un sistema de competencias

que tiene como objetivo superar el modelo neoliberal de descentralización, diferenciar las atribuciones de cada nivel de gobierno y evitar los cruces de competencias que tanta desorganización administrativa han generado al Estado en su conjunto. La transferencia de competencias se convierte de voluntaria en obligatoria y progresiva, como obligatoria es también la transferencia de recursos. Las asignaciones presupuestarias en el nuevo modelo son distribuidas de conformidad con un modelo que precautela tanto la equidad territorial como la sostenibilidad fiscal.

Para el efecto, la Constitución, en su artículo 261 y siguientes, establece las competencias exclusivas por cada nivel de gobierno¹⁴, lo que no impide para que estas puedan gestionarse de manera concurrente. Faculta al organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias para regular el procedimiento y los plazos para transferir las competencias adicionales y residuales, las cuales fueron definidas por el COOTAD¹⁵.

El COOTAD parte de la definición y diferenciación entre sector, competencia y facultad, ejercicio conceptual básico para comprender el sistema nacional de competencias. El gráfico 3 ayuda a diferenciar claramente las facultades de los niveles de gobierno para el ejercicio de una competencia y grafica los espacios de concurrencia.

¹⁰ Art. 1 de la Constitución.

¹¹ "En Ecuador, a partir de la Constitución de 2008, la revocatoria del mandato ha sido también utilizada efectivamente por los electores. Entre 2010 y agosto de 2011, fueron presentadas más de 250 solicitudes contra autoridades locales, principalmente de jurisdicciones locales pequeñas, una vez transcurrido un año de mandato. El Tribunal Contencioso Electoral tramitó 78 procesos. De todas las solicitudes dirigidas contra alcaldes, concejales municipales y vocales de Juntas Parroquiales sometidas a votación hasta esa fecha, la población se pronunció a favor de la revocatoria en el 28% de los casos". (ONU HABITAT, 2012: 135)

¹² Art. 100 de la Constitución.

¹³ Art. 106 del COOTAD.

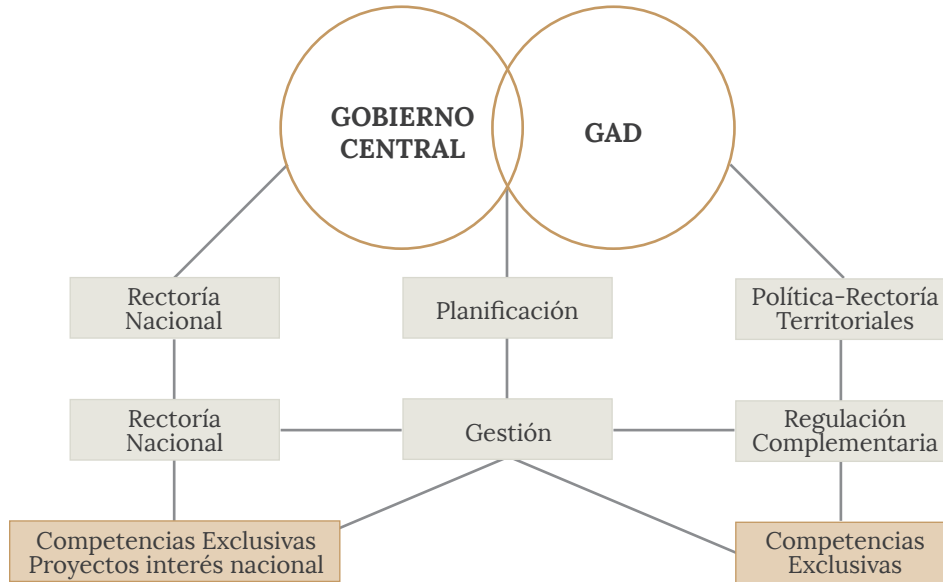
¹⁴ "No hay descentralización ni autonomía que no esté basado en un sistema de competencias claro. (...) Este es un principio clave del proceso habida cuenta de la confusión, mezcla, superposición de las competencias e ineficacia en su cumplimiento". (Barrera: 2007: 196)

¹⁵ Arts. 149 y 150 del COOTAD.

¹⁶ Resolución del Consejo Nacional de Competencias No. 003-CNC-2012, de primero de marzo de 2012, publicada en el Registro Oficial No. 673 de 30 de marzo de 2012.

Gráfico/3

FACULTADES



Fuente: SENPLADES

Año: 2012

El Consejo Nacional de Competencias está integrado por un delegado del Presidente de la República y por un representante de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado. Se instaló formalmente el 31 de enero de 2011 y ejerce sus funciones con regularidad hasta la presente fecha. A más de su función técnica, tiene atribuciones de carácter resolutivo; su papel en la organización e implementación del proceso de descentralización ha sido vital para el proceso.

Los principales hitos del Consejo Nacional de Competencias son: La transferencia de las competencias de riego y drenaje a favor de los gobiernos provinciales; el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial a favor de los gobiernos municipales; la gestión de la cooperación internacional a favor de todos los gobiernos autónomos; y la regulación de la gestión concurrente de competencias, como la forestación y

reforestación y el dragado de ríos. Ha iniciado, adicionalmente, los procesos de descentralización de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y, la vialidad y el fomento de actividades productivas. El Plan Nacional de Descentralización 2012-2015¹⁶ es un instrumento que dota al proceso de una hoja de ruta hasta el 2015 y que fue construido con la participación de 2.954 actores locales y nacionales, y de 1.174 instituciones de todos los niveles de gobierno y de la ciudadanía, actores que participaron en veinticuatro talleres provinciales.

En lo político, el Ecuador tiene dos facetas claramente diferenciadas: Una tradición de elección democrática de dignatarios de elección popular a nivel subnacional, lo cual a más de fortalecer la legitimidad de los mandatarios, demanda transparentar su gestión (Mecanismos de rendición de cuentas); lo cual indudablemente fortalece

el sistema democrático. La otra faceta representa el problema de una alta heterogeneidad de las fuerzas políticas que va acompañada de la debilidad de sus partidos políticos “(...) Este es el terreno para que afloren protagonismos políticos carentes de voluntad y con posiciones opuestas a las líneas normativas y técnicas del proceso de descentralización, y a otros procesos de cambio que el país pueda emprender”. (Consejo Nacional de Competencias, 2012: 25)

Por ello el caudillismo y los caciquismos, los movimientos políticos regionales y sin postura ideológica definida, y las prácticas clientelares y/o patrimonialistas –entre otros modos de hacer política populista–, se conviertan en el principal obstáculo no solo para la descentralización, sino para la reconstrucción de un Estado que busca repartir el poder y generar nuevas polos de desarrollo.

El nuevo modelo de descentralización reconfigura el escenario fiscal del país, pues la transferencia de las nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, incrementa sus atribuciones y responsabilidades, y aumenta sus necesidades presupuestarias para gasto e inversión. La situación se agrava en aquellas ciudades o regiones receptoras de migración interna, pues a más de ejercer nuevas competencias, debe cubrir también con la inflada demanda de servicios públicos. Por tal razón, la asignación de transferencias desde el presupuesto general de Estado¹⁷, el costeo de competencias y la generación de ingresos

propios, son vitales para mantener la sostenibilidad fiscal de los GAD y para generar equidad interterritorial, pues una eficiente prestación de servicios públicos solo es posible si los titulares de las competencias descentralizadas no arrastran déficits fiscales, que les impidan cumplir con sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

En el gobierno de Rafael Correa Delgado (2007-2011), las asignaciones presupuestarias realizadas a favor de los GAD se han incrementado en el 109% respecto al año 2006. (Ver gráfico 4)

Existe todavía una dependencia de los niveles de gobiernos subnacionales a las transferencias del presupuesto general del Estado, debido a un mediano o bajo esfuerzo administrativo y fiscal; es decir, la generación y recaudación de ingresos propios todavía no es la óptima. El siguiente gráfico refleja la variación y diferencia de transferencias e ingresos propios provinciales; reproduciéndose, a escala, el mismo fenómeno en los gobiernos municipales. (Ver gráfico 5)

En el caso de la transferencia por costeo de competencias, hasta la fecha se ha hecho efectiva la transferencia de recursos a los GAD provinciales para la competencia de riego y drenaje. En tránsito y transporte terrestre, está por realizarse la primera transferencia a varios gobiernos municipales.

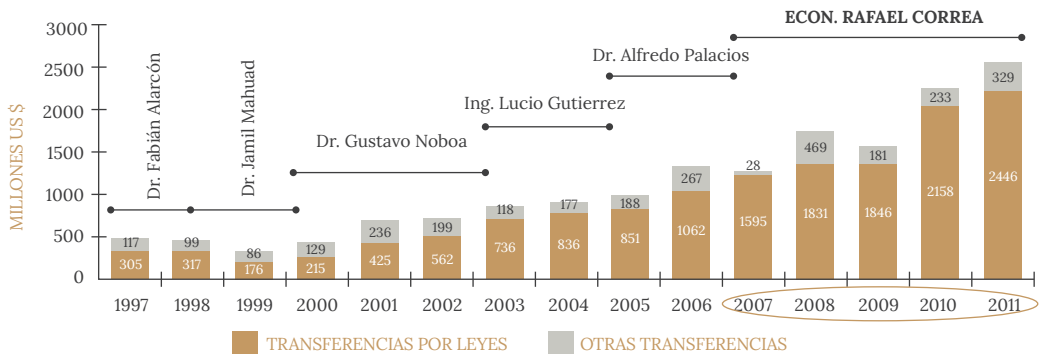
En lo referente a la descentralización administrativa, ésta com-

¹⁷ La principal asignación de recursos que se realiza del presupuesto general de los GAD, de manera directa, proviene del 21% de ingresos no permanentes y 10% de ingresos permanentes.

Gráfico/4

TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS 1997-2011

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TRANSFERENCIAS POR LEYES	305	317	176	215	425	562	736	836	851	1062	1595	1831	1846	2158	2446
OTRAS TRANSFERENCIAS	117	99	86	129	236	199	118	177	188	267	28	469	181	233	329
TOTAL TRANSFERENCIAS	422	416	262	344	660	761	854	1012	1039	1329	1623	2300	2027	2422	2774



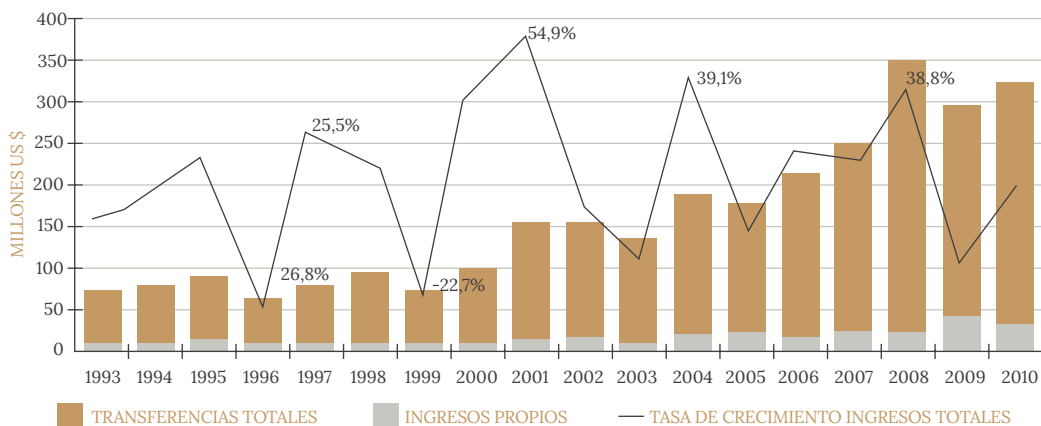
Fuente: Ministerio de Finanzas/Banco del Estado

Elaboración: SENPLADES

Año: 2011

Gráfico/5

CONSEJOS PROVINCIALES EVOLUCIÓN INGRESOS TOTALES



Fuente: Banco del Estado

Elaboración: SENPLADES

Año: 2011

prende la parte más operativa del proceso de descentralización; con ello se corrige el caos administrativo en el que se hallaba sumido el país. Finalmente, se cuenta con un procedimiento que evita la superposición de competencias y/o vacíos de gestión, tanto en los GAD como en el gobierno central. Se conoce qué facultad, atribución, producto y servicio le corresponde dentro de cada competencia. Con ello la ciudadana y los propios organismos de control del Estado pueden determinar las responsabilidades correspondientes por su adecuado ejercicio.

Desafíos

Los principales desafíos, para que la descentralización genere equidad interterritorial, son los siguientes:

- Fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados: Considerando la heterogeneidad en el desarrollo de capacidades. La principal tarea que tiene el Consejo Nacional de Competencias será la implementación de un proceso de fortalecimiento a los GAD, que articule a los distintos actores involucrados en este proceso, tales como, asociaciones nacionales (AME, CONGOPE y CONAGUPARE), universidades, cooperación internacional, en una sola red, a fin de optimizar esfuerzos y recursos.
- Participación ciudadana: La gobernabilidad del proceso de descentralización está determinada por la reapropiación de la sociedad de lo público; es decir, por el nivel de participación e involucramiento de personas y colectivos en iniciativas, estatales o no estatales, que recuperen la noción de ciudadanía, entendida como hombres y mujeres que conocen y exigen sus derechos, pero que al mismo tiempo deben cumplir con sus obligaciones. Este es un proceso que implica romper con la retórica *antipolítica* que construyó la imagen de un Estado ineficiente, burocrático, corrupto y poco confiable. Una renovada visión del Estado permitirá desarrollar un proceso incluyente, partici-

pativo, de control social, de transparencia de la información, para alcanzar la realización y el fortalecimiento de un verdadero sistema democrático.

- Servicios públicos de calidad y excelencia: Uno de los desafíos más grandes para la descentralización radica en que los productos y los servicios, que progresivamente prestarán los GAD, permitan alcanzar niveles de calidad, cobertura, eficiencia y oportunidad. El reto es enorme para los GAD más pequeños y con capacidades operativas insuficientes, por cual el desarrollo de capacidades y el seguimiento al ejercicio de las competencias deben asegurar niveles adecuados de gestión y procesos oportunos de intervención subsidiaria.
- Gobernanza multinivel: La coordinación y corresponsabilidad entre niveles de gobierno son mecanismos relevantes dentro del proceso de transformación del Estado, pues la generación de espacios de articulación multinivel son fundamentales para el funcionamiento complementario de la descentralización y la desconcentración. Dentro del proceso de transferencia de competencias, esa coordinación y corresponsabilidad son fundamentales.
- Solidaridad: Todos los niveles de gobierno deben redistribuir y reorientar sus recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales. Se debe garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del Buen Vivir. Uno de los principales desafíos del Estado ecuatoriano es formular e implementar políticas públicas fiscales, que permitan construir un Estado territorialmente equitativo. La responsabilidad en el esfuerzo administrativo y fiscal de los GAD para gestionar sus competencias, así como para generar oportunidad, automatización, simplicidad y suficiencia en las asignaciones presupuestarias, es fundamental para asegurar la sostenibilidad del proceso.

Bibliografía

- Ávila, Ramiro (2009), "El Constitucionalismo Ecuatoriano. Breve caracterización de la Constitución de 2008" Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM editor, México DF.
- Asamblea Constituyente (2008), "Constitución de la República del Ecuador" Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, Quito.
- Asamblea Nacional (2010), "Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización" Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010, Quito.
- Barrera, Augusto (2007), "Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador. La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas" Coedición SENPLADES - FLACSO, sede Ecuador - COSUDE y otros, Quito.
- Bedón, Gustavo (2011), "La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado" Ágora Política editor, Quito.
- Carrión, Fernando (2007), "Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después. La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas", Coedición SENPLADES - FLACSO, se de Ecuador, COSUDE y otros, Quito.
- Consejo Nacional de Competencias (2012), "Plan Nacional de Descentralización 2012-2015" Coedición CNC - SENPLADES, Quito.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2010), "El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI. Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. GOLD II 2010" Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, México DF.
- Falconí, Fander (2012), "Repartir Poder", El Telégrafo, Guayaquil.
- Falconí, Fander (2012), "Estado, autonomía y descentralización" Página 12, Argentina, acceso 7 de octubre de 2012.
- Falconí, Fander y Oleas, Julio (2010), "Reforma Institucional y las secuelas del 30-S", Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 39 FLACSO, Sede Ecuador, Quito.
- Falconí, Fander y Muñoz, Pabel (2007), "En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento. La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas", Coedición SENPLADES - FLACSO, se de Ecuador, COSUDE y otros, Quito.
- Furlan, José (2012), "Reforma del Estado, descentralización y gobernabilidad local en Iberoamérica" CELADEL, Córdoba, acceso: 4 de septiembre de 2012.
- ONU - HABITAT (2012), "Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana" Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat, Brasil.
- Muñoz, Pabel (2008), "Estado regional autónomo para el Ecuador. Descentralizar: un derrotero a seguir" Coedición FLACSO, Sede Ecuador, - InWEnt - SENPLADES, Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009), "Plan Nacional para el Buen Vivir -2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural" SENPLADES editor, Quito.

DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS

Ing. Carlos Chilán
Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales
Rurales del Ecuador (CONAGOPARE)

Desde nuestra Constitución de la República del Ecuador, el Nivel de Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural es parte del sector público, conforme al Art. 225.2; por ende, sus dignidades, que conforman el cuerpo colegiado (Junta Parroquial Rural), y demás funcionarios de los GADPRs, “...ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”, tal como lo señala el Art. 226 *Ibidem*.

El Art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que “los gobiernos autónomos descentralizados Parroquiales Rurales, gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales(...)”; en concordancia con el Art. 63 de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Este nivel de gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, mantiene un régimen de competencias exclusivas, a fines a las competencias del gobierno central; sin perjuicio, de que “el ejercicio de las competencias

exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”, conforme lo establece el Art. 260 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el Art. 126 del COOTAD.

Materializándose estas competencias conforme al modelo de gestión de cada sector, al cual pertenezca la competencia, y con autorización expresa del titular de la misma a través de un convenio.

En el marco descrito, surge la propuesta de la descentralización en el Ecuador, concebida con carácter voluntario, facultativo y no obligatorio, y como una concesión generosa del Gobierno central. Así se deduce de la revisión de la parte pertinente del Art. 7 de la Ley de Modernización del Estado que señala que “el Presidente de la República podrá de acuerdo con esta ley transferir a los organismos del régimen seccional o de las entidades regionales de desarrollo las atribuciones, funciones o recursos(...)”.

Definiendo a la descentralización, como al régimen del Gobierno Central que faculta la potestad a los Gobiernos seccionales regidos de acuerdo a la Ley para este asunto. El mismo que establece un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo el que definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en este proceso en cuanto al desarrollo del País.

La importancia de la descentralización en la definición del nuevo tipo de Estado se complementa con el Art. 3 que señala los deberes primordiales del Estado, precisando en su numeral 6, lo siguiente: “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”. Otro elemento importante a destacar es que se mantiene la definición de Estado unitario para el Ecuador, precisando, además, que constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales. Con énfasis se señala en el Art. 4: “(...) El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión”.

Estas disposiciones están en concordancia con el Art 276, numeral 6, que expresa que el régimen de desarrollo tendrá como objetivo: “Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado(...)”.

El Art. 105 del COOTAD, define en qué consiste el tema descentralización, cuando dice: “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”.

El Art. 267 de Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el Art. 65 del COOTAD, determinan las Competencias Excluyentes del nivel de Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural, que se transcribe en el siguiente recuadro:

Competencias exclusivas de los GADPRs

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo y en los presupuestos participativos anuales.
3. Planificar y mantener en coordinación con el GAD Provinciales, la vialidad parroquial rural.
4. Incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que sean delegados o descentralizados por otros GADs.
6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

Independientemente de las funciones de los GADPRs, atribuciones de la Junta Parroquial Rural, y del Ejecutivo y Vocales de los Gobiernos Parroquiales Rurales, todo ello en los artículos 64, 67, 68 y 70 del COOTAD, en su orden.

Ahora, el sistema nacional de competencias es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente, conforme al Art. 108 del COOTAD.

De ahí que, el COOTAD define los términos: Competencia, competencias exclusivas y competencias concurrentes, en los artículos 113, 114 y 115 del COOTAD, en su orden.

<p style="text-align: center;">Competencia (Art. 113)</p>	<p>Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.</p>
<p style="text-align: center;">Competencia Exclusiva (Art. 114)</p>	<p>Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.</p>
<p style="text-align: center;">Competencia Concurrente (Art. 115)</p>	<p>Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.</p> <p>Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y-naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.</p>

Consejo Nacional de Competencias

El Art. 117 del COOTAD, define al Consejo Nacional de Competencias como el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias; es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, patrimonio propio y sede en donde decida por mayoría de votos.

El Consejo Nacional de Competencias se organizará y funcionará conforme el reglamento interno que dicte para el efecto.

El Consejo Nacional de Competencias, estará integrado de la siguiente forma, conforme Art. 118 del COOTAD:

- a. Un delegado o delegada permanente del Presidente de la República, quien lo presidirá, con voto dirimente;
- b. Un representante de los gobiernos regionales y distritos metropolitanos elegido de entre los gobernadores o gobernadoras regionales y los alcaldes o alcaldesas metropolitanas;
- c. Un representante de los gobiernos provinciales elegido de entre los prefectos o prefectas;
- d. Un representante de los gobiernos municipales elegido de entre los alcaldes o alcaldesas cantonales con excepción de los alcaldes metropolitanos; y,

- e. Un representante de los gobiernos parroquiales rurales elegido de entre los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales.

El Consejo Nacional de Competencias designará un vicepresidente de entre los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados.

Los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados y sus respectivos suplentes serán elegidos mediante colegio electoral convocado por el Consejo Nacional Electoral, de acuerdo a las normativas que establezca para el efecto.

El quórum de las sesiones del Consejo Nacional de Competencias se conformará con la mayoría absoluta de sus miembros. Sus funciones las detalla el Art. 119 del COOTAD:

- a. *Cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales y legales que rigen el Sistema Nacional de Competencias;*
- b. *Organizar e implementar el proceso de descentralización;*
- c. *Asignar y transferir las competencias adicionales, conforme lo previsto en la Constitución y este Código;*
- d. *Aprobar el Plan Nacional de Descentralización diseñado con la participación de todos los niveles de gobierno;*
- e. *Determinar las competencias residuales que deban ser transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados, y determinar los plazos y procedimientos para su transferencia;*
- f. *Disponer a los ministros de Estado y demás autoridades la transferencia de las competencias y recursos de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley;*
- g. *Exigir a la autoridad nominadora que corresponda la imposición de la sanción de destitución de los servidores públicos que no cumplan con lo dispuesto en este Código, previo proceso administrativo;*
- h. *Evitar o dirimir la superposición de funciones entre los niveles de gobierno;*

- i. *Promover y vigilar que se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados;*
- j. *Monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas;*
- k. *Disponer la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, de manera excepcional, de conformidad con lo establecido en este Código;*
- l. *Aplicar la cuantificación de los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadas que deban ser transferidos a los gobiernos autónomos descentralizados, previo informe vinculante de la comisión técnica de costeo de competencias;*
- m. *Coordinar con las asociaciones de cada nivel procesos de fortalecimiento institucional, y realizar el acompañamiento técnico para el ejercicio de las competencias descentralizadas a los gobiernos autónomos descentralizados;*
- n. *Resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de conformidad con la Constitución y este Código;*
- o. *Emitir las resoluciones necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones, en especial para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno;*
- p. *Realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía; y,*
- q. *Cumplir con las demás funciones establecidas en este Código y en las normas que le fueren aplicables.*

LOS GADP Y LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y CONCURRENTES: EXPERIENCIAS Y CONCLUSIONES

Ing. Jorge Olmedo Loayza
Consortio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador (CONGOPE)

Con la aprobación de la Constitución de la República, la planificación es una prioridad para el desarrollo del país, así, el art. 275 párrafo segundo de este cuerpo legal establece: *“El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”*.

A través de la COOTAD, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, y del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) se sientan las bases para la acción administrativa y definición política de la planificación y gestión de competencias exclusivas y concurrentes.

De conformidad a los artículos 279 de la Constitución de la República y 300 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se conformará el Consejo de Planificación Participativa. Mismo que tendrá como función principal el apoyar en el proceso de: Formulación, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente.

Para el año 2011 se inicia un proceso para la formulación de los PDyOT, con este objetivo se establecieron los lineamientos básicos dados por un entendimiento institucional entre Senplades, Ame y Conagopare. A partir de esto y en forma mancomunada en los niveles subnacionales, en cuanto a nuestro territorio, se concluyen en la elaboración y actualización de PDyOT en las veintitrés provincias del país.

En el proceso de actualización de los PDyOT se toma muy en cuenta el mandato constitucional señalado en el artículo 260, en lo referente a las competencias exclusivas y concurrentes, que dice: *“El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”*.

Las experiencias de formulación y actualización de los PDyOT en las prefecturas han sido asumidas muy responsablemente, en muchos casos contando con la capacidad instalada de los GADP para la elaboración de los PDyOT, y en otros con la asesoría externa, poniendo de manifiesto un esfuerzo institucional para lograr una adecuada articulación entre el nivel nacional y subnacional.

En el proceso de aplicación de los PDyOT, las prefecturas han adecuado sus estructuras orgánicas y funcionales de acuerdo a los nuevos requerimientos de la normativa y a sus competencias, como una necesidad de fortale-

cer los procesos de planificación institucional y provincial. De igual forma se ha modificado el modelo de gestión para la ejecución de los programas, planes y proyectos.

No obstante, la planificación del desarrollo tiene un reto mayor, asume el reto de integrar en los planes y programas la gestión de competencias exclusivas y concurrentes a partir del arranque del proceso de transferencia de las competencias de riego y cooperación internacional, y vialidad; y el próximo año se espera sea la transferencia de la competencia de fomento productivo.

La correlación entre los procesos de planificación (Generación de marcos orientadores y estrategias de desarrollo) y el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes se evidencia en:

- a. Los sistemas económico-productivo, socio-cultural, político institucional, ambiental, movilidad y conectividad de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, tienen un alto potencial para generar insumos de orientación estratégica y herramientas de gestión, todos anclados a cada temática relacionada a competencias exclusivas y concurrentes.
- b. Los Consejos de Planificación nos aseguran una planificación por normativa, que debe ser participativa. Por tanto, el ejercicio planificador genera la posibilidad de concertar proyectos desde el ámbito competencial que involucren de forma activa a las comunidades.
- c. La articulación horizontal y vertical permite armonizar el dialogo entre los distintos niveles de gobierno para ejecutar acciones relacionadas con las competencias exclusivas y concurrentes. No obstante, es necesario fortalecer los procesos articulación en los territorios.
- d. El ejercicio competencial descentralizado puede tener susceptibilidades apreciables: Un mayor costo de aprendizaje (La “curva” de aprendizaje se multiplica por el número de actores), la necesidad de armonizar las

visiones de desarrollo locales y la nacional, la urgencia de mecanismos de coordinación y gestión inter-gubernamental, el nivel de “capacidades” instaladas en lo local.

- e. Es de vital importancia el diseño y ejecución de políticas públicas como un marco orientador en los territorios para el ejercicio de competencias exclusivas o concurrentes en los procesos de planificación.
- f. Se han adoptado, como instrumentos la firma de convenios, acuerdos y mancomunidades para la construcción de modelos de gestión debidamente articulados entre los distintos niveles.
- g. A fin de potenciar las fortalezas y atenuar las susceptibilidades, en el proceso de ejecución de las competencias exclusivas y concurrentes en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se debe definir con claridad e integralidad el ámbito, alcance y roles de la competencia.

Realizaremos una breve descripción y análisis de las competencias exclusivas en los procesos de planificación en las provincias.

Competencia de Fomento Productivo

En el caso de la competencia de Fomento Productivo es clave la intervención de actores diversos en la construcción de una agenda productiva con base en las potencialidades y restricciones del territorio. No obstante hace falta lograr mayores acuerdos en la definición de una propuesta innovadora inclusiva, que impacte en transformación productiva de los territorios.

La identificación e institucionalización de mecanismos y espacios de articulación horizontal (Entre actores territoriales, públicos y privados) y vertical (Entre niveles de gobierno incluido el nivel central), es un tema urgente. Se ha visto desarticulación, duplicación y hasta superposición, de esfuerzos de coordinación, lo cual es necesario corregir para fortalecer los procesos de planificación.

Competencia de vialidad

El modelo de atención de los Consejos Provinciales al tema vial se ha motivado frecuentemente en un concepto de demanda: La comunidad solicita -exige- la apertura de vías, y se busca la manera de atenderla - habitualmente con aperturas de vías de tercer y cuarto orden, que suponen dificultades posteriores de mantenimiento, *transitabilidad*, ocupación de la vía.- En ese sentido, la vialidad se convierte en un fin (De la acción ciudadana y de la gestión pública).

Es necesario revisar el modelo de atención de la vialidad desde la demanda, una desde la situación coyuntural de las redes viales nacionales, y otras desde las perspectivas:

- El mejoramiento de la red vial nacional, que va íntimamente relacionado con el tema de conectividad.
- El desplazamiento de bienes o personas obliga a identificar procesos sociales más generales. En los cuales esa necesidad cobra sentido, como la fluidez de los recursos para la producción o las relaciones sociales vinculadas a los servicios (Educación, salud, ocio, visitas sociales, etc.) Dichas relaciones (Económicas y sociales) dan sentido a la vialidad, y a su vez conforman el “espacio vivido” o territorio como construcción social¹.
- La orientación al “acceso rural”, que implica analizar opciones para mejorar procesos de integración de productiva.

Esto cruza con el derecho de las personas a la movilidad, que implica la generación de políticas locales respecto a la accesibilidad y la equidad territorial.

Cooperación Internacional

La resolución para la transferencia de la competencia de cooperación internacional hacia los GAP en septiembre del 2011, constituye un punto de inflexión respecto a la gestión de cooperación no reembolsable desde los territo-

rios, que en el marco de la exclusividad de la competencia ha de considerar la concurrencia que supone su acción desde el nivel nacional. En relación a la planificación, en la resolución es central la articulación de la cooperación internacional con la planificación nacional y territorial, así como con las políticas públicas en general.

Un reto que surge desde la articulación vertical y horizontal, de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional-SETECI y de la Secretaría Nacional de Planificación del Estado- SENPLADES con los Gobiernos provinciales, es la necesidad de fortalecer los procesos de dialogo en los territorios para potenciar los roles establecidos por la norma, pero sobre todo para que los actores de los territorios puedan articularse alrededor de los recursos y fortalecimiento de territorios que ofrece la cooperación internacional.

Gestión ambiental

El COOTAD establece, como una competencia exclusiva de los gobiernos provinciales, la gestión ambiental provincial, estableciendo como punto de partida la Ley de Gestión Ambiental y el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria y ratifica la necesidad de contar con un Sistema Descentralizado de gestión ambiental.

Los gobiernos provinciales, desde la expedición de este cuerpo legal, se han abocado a fortalecer sus capacidades técnicas, legales y financieras para ejercer la competencia. Esto implica una serie de arreglos institucionales y de articulación con los diferentes sectores del Estado, que incluyen la gestión ambiental y la defensoría del ambiente.

Evidentemente, el mayor reto ha sido la construcción de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento territorial, donde la variable ambiental históricamente ha sido relegada a una visión transversal sin el enfoque estratégico que demanda una planificación. Durante este año se evidenció un fuerte trabajo en algunos gobier-

nos provinciales para incluir aspectos relacionados con conservación ambiental, cambio climático, gestión de riesgos, calidad ambiental y manejo de cuencas hidrográficas en las líneas estratégicas, y la identificación de proyectos e iniciativas que se plasmaron en los PDOTs. Este esfuerzo requiere una articulación sistemática entre las unidades técnicas al interior de los gobiernos provinciales, así como los diferentes niveles de gobierno. A pesar de este fuerte trabajo, todavía se requiere de procesos de asistencia técnica y seguimiento para asegurar que todos los GP cuenten con herramientas efectivamente eficientes para la gestión ambiental.

Así también, el artículo 136 del COOTAD dispone que para el ejercicio de la competencia los gobiernos provinciales deberán gobernar, dirigir, ordenar, disponer y organizar la gestión ambiental, acciones que deberán realizarse en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de gestión ambiental, mediante el cual se deberán alinear las políticas nacionales y territoriales. Este ente no ha sido hasta el momento oficializado por parte del Ministerio del Ambiente, sin embargo se han logrado importantes alianzas y convenios de cooperación con ministerios y secretarías de estado, principalmente con SENAGUA, SNGR, MRNNR y MAE.

Retos desde la planificación del territorio y las competencias exclusivas y concurrentes

Es clara la necesidad de contar con una estrategia profunda e innovadora de fortalecimiento institucional integral, que no se limite a las estructuras orgánicas, la capacitación o entrenamiento de funcionarios, sino que fortalezca la visión de territorio desde todos los actores que lo conforman.

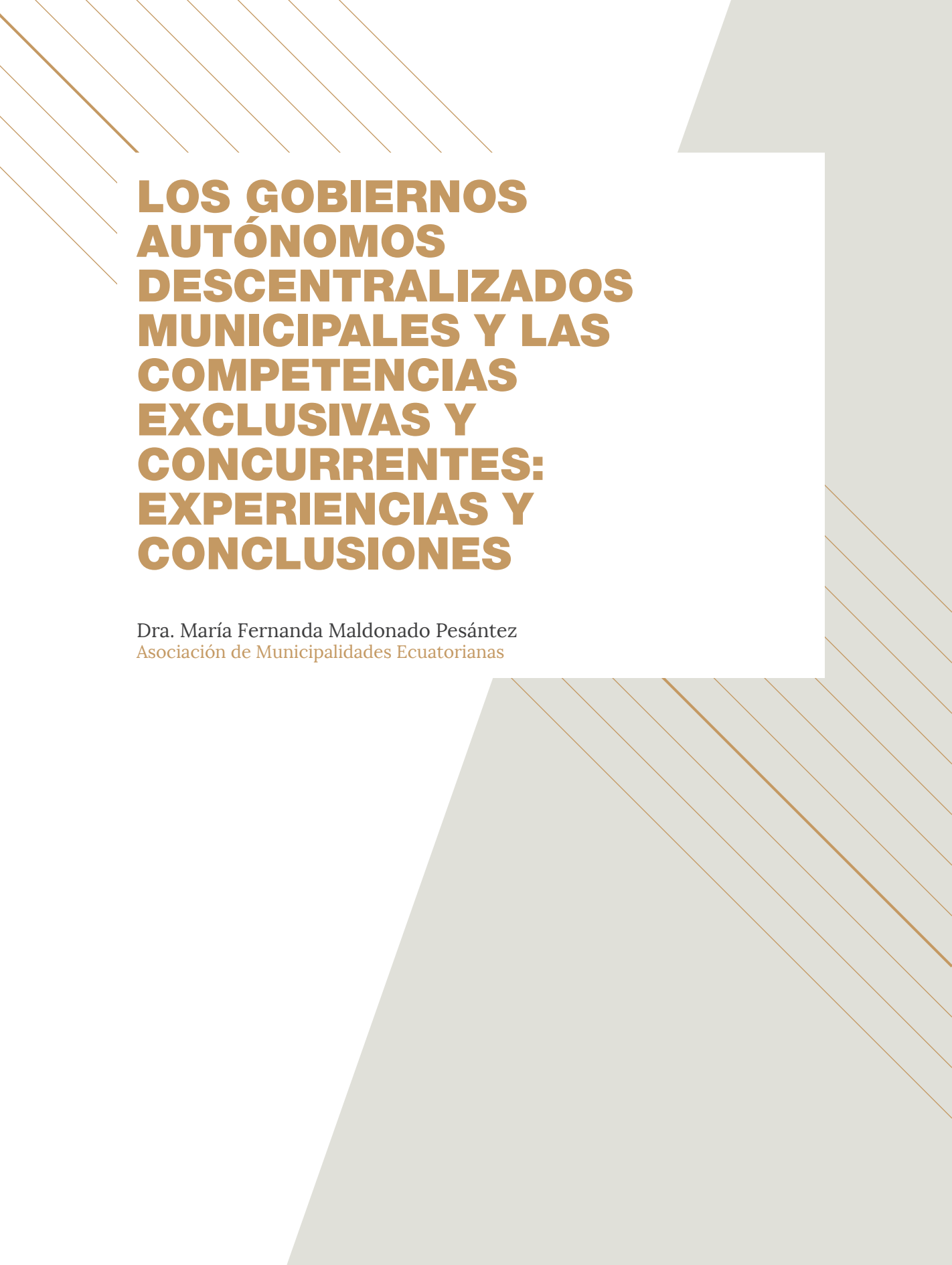
Es necesario diseñar y promover un modelo de gobernanza territorial que incluye los mecanismos de articulación interinstitucional, las diversas modalidades de gestión y la adaptación necesaria de las estructuras organizacionales y estratégicas nacionales y locales.

Por otra parte, los GADP tienen experiencia en proyectos de infraestructura social, de educación, gestión de riesgos y otros temas relacionados con las competencias concurrentes, lo cual ha sido una fortaleza el momento de adoptarlas en su gestión.

Es necesario resaltar la necesidad de construir políticas públicas como un instrumento de gobernanza, y de articulación y cohesión de actores en el marco de la ejecución de PDyOT, y para garantizar el efectivo ejercicio de implementación de competencias en los GADP.

Bibliografía

- Amin, A. y Thrift, N. (1994): “Living in the global”, en Amin, A. y Thrift, N (ed.): Globalization, Institutions, and regional development in Europe, Oxford University Press
- Calame, P. (2009): Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia; LOM Ediciones, Santiago de Chile
- Conde, Xavier (2009) Modelos de gestión de la movilidad, ponencia. Madrid
- Delich Francisco (2007). Sociedades invisibles. La cultura de la ingobernabilidad en América Latina. Gedisa, Buenos Aires.
- Gregory, Derek y Urry, John. Social Relations and Spatial Structures. Londres: MacMillan, 1985.
- Lösch, August (1954) The Economics of Location. Oxford
- Ministerio del Ambiente (2004), Colombia. Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Alternativo “Interfluvio Losada-Guayabero” (2004), pág. 16.
- North, Douglass (1990) La nueva Economía Institucional. Revista Libertas 12 (Mayo 1990) Instituto Universitario ESEADE. Buenos Aires.
- Offner, Jean-Marc. Les “effets structurants” du transport: mythe politique, mystification scientifique. En L’Espace Geographique, N° 3, 1993, 233-242.
- Paúl Bairoch (1985) De Jericó a México, pueblos y economía en la historia. Traducción 1990 Ed. Trillas, México
- Plassard, François (1977): Les autoroutes et le developement regional. Ed. Economica
- Raffestin, Claude. Por uma geografia do poder. San Pablo: Atica, 1993.
- SENPLADES – CONGOPE AME CONAGOPARE (2010) Lineamientos para el proceso de planificación y ordenamiento territorial. Quito.



LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES Y LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y CONCURRENTES: EXPERIENCIAS Y CONCLUSIONES

Dra. María Fernanda Maldonado Pesántez
Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

Marco Normativo

La Constitución de la República en el Art. 264 señala que los GAD Municipales tienen catorce competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la Ley; y, que en el ámbito de sus competencias y territorio y en uso de sus facultades expedirán ordenanzas cantonales.

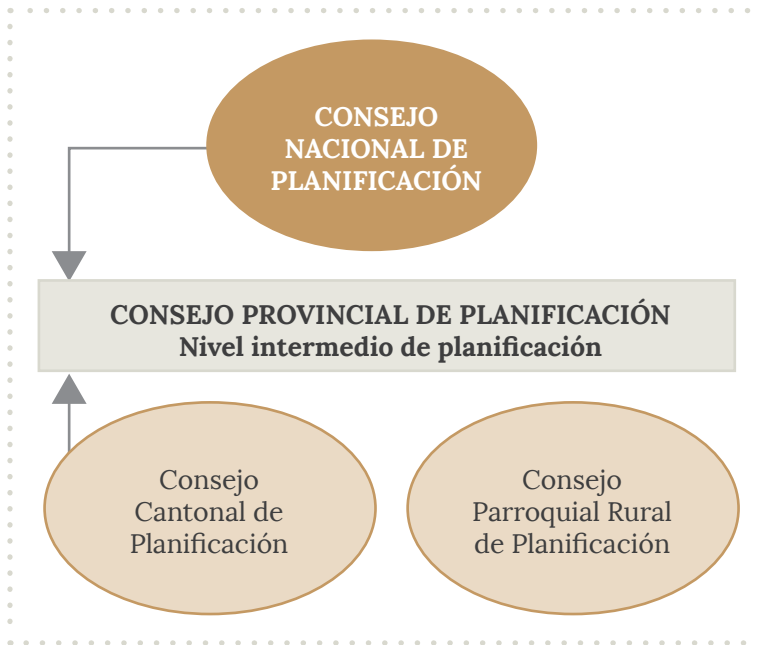
En el marco de las catorce competencias exclusivas, los GAD Municipales tienen como una de sus competencias “*planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación*

nacional, regional, provincial y parroquial con el fin ed regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural”. (Art. 264 Constitución de la República)

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa da los lineamientos para la coordinación, organización y articulación de la planificación para el desarrollo. El Sistema Nacional está conformado por el Consejo Nacional de Planificación, que integra los distintos niveles de gobierno con participación ciudadana, vinculando lo nacional con lo territorial y viceversa, enmarcados en el Plan Nacional del Buen Vivir.

Gráfico/1

ART. 279.- SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA SNDPP



Fuente: Propia

Elaboración: Propia

El Marco Constitucional, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía, COOTAD; y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP, establecen la obligatoriedad de elaborar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT, a los GAD Municipales con participación ciudadana y en forma articulada con los diferentes niveles de gobierno, resultado de lo cual a nivel nacional los GADM con el apoyo técnico de organismos como AME, SENPLADES y otros han realizado importantes esfuerzos para cumplir con la norma constitucional. Este instrumento permitirá orientar las acciones a nivel nacional a largo, mediano y corto plazo en el territorio a través de la formulación y ejecución de los presupuestos participativos.

El COOTAD garantiza el respeto a la autonomía

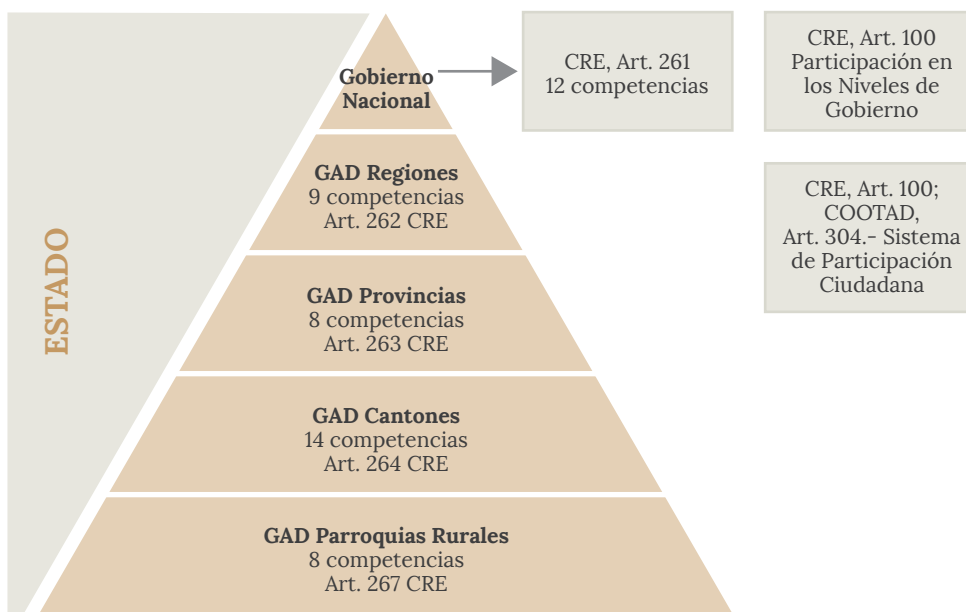
municipal, impulsa el proceso de descentralización con la obligatoriedad de asignar la competencia con los recursos correspondientes, orientado a la equidad territorial. A través del proceso de planificación se debe definir y construir una estructura policéntrica y complementaria para lograr igualdad de oportunidades, acceso a los servicios básicos, salud, educación y, en general, condiciones de Buen Vivir.

El Código de Planificación y Finanzas Públicas establece la relación, coherencia y niveles de agregación para la planificación territorial y nacional.

El Sistema Nacional de Competencias lo conforman un conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias, que corresponden a cada nivel de gobierno, guardan-

Gráfico/2

COOTAD ART. 10.- NIVELES DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL; ART. 28.- GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS, GAD



Fuente: Propia
Elaboración: Propia

do los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con un país democrático, solidario e incluyente.

En síntesis, se cuenta con los elementos normativos, se tiene una ruta hacia el cumplimiento de las competencias en los diferentes niveles territoriales, fortaleciendo al Gobierno Central y a los GADs, diferenciando y clarificando competencias y funciones.

Gestión de las Competencias

Planificación y Ordenamiento Territorial

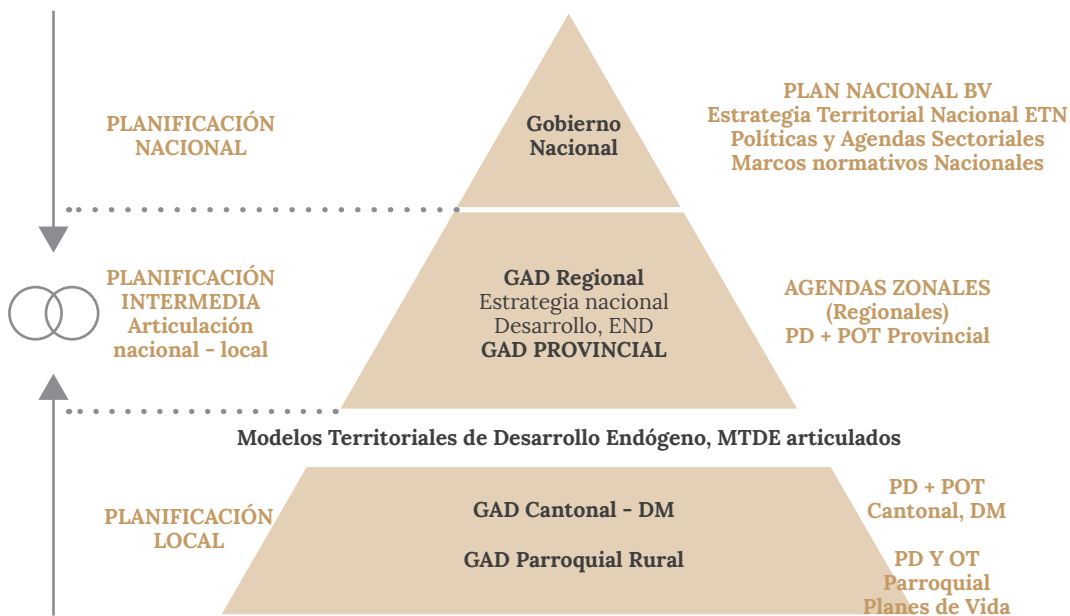
El Art. 55 del COOTAD determinar como una competencia exclusiva de los GAD Municipales:

“Planificar junto con las otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad”.

En este sentido, la Planificación es el eje fundamental y obligatorio para el cumplimiento de las competencias exclusivas y concurrentes, que tienen a su cargo los GAD Municipales, por cuanto el propósito del Ordenamiento Territorial articulado a la Planificación del Desarrollo coadyuva a la disminución de las inequidades, desequilibrios socio territoriales y mejorar la cobertura de los servicios básicos a cargo de los GAD Municipales.

Gráfico/3

LÓGICA DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO



Fuente: Propia
Elaboración: Propia

El documento “Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial” acordados entre SENPLADES, AME, CONGOPE y CONAGOPARE, orientó la formulación de los PDOT, donde se define la hoja de ruta estratégica para su formulación, los cinco lineamientos para la orientación del proceso de planificación y el ordenamiento territorial de los GAD, así como estrategias para la consolidación y el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Los GAD Municipales en cumplimiento de la normativa legal, con la asistencia técnica, acompañamiento y capacitación de AME, SENPLADES y otros organismos, han elaborado los PDOT de forma directa a través de los equipos técnicos municipales, otros mediante consultorías o de forma conjunta.

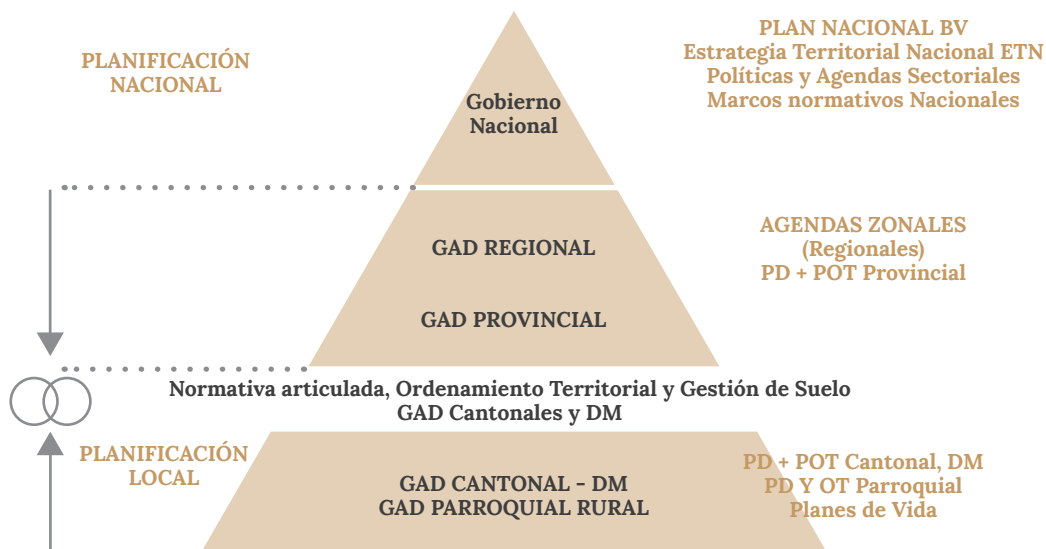
Ante el importante esfuerzo realizado por los GAD Municipales, a nivel nacional se cuenta con

el siguiente resultado: El 61% de los 221 GAD Municipales han elaborado sus planes de desarrollo y el 39% están en proceso de formulación en base a los cuatro sistemas (Art. 275 CRE), que permitan una mayor integralidad como son: Económico, Político, Socio-Culturales y Ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir, del Sumak Kawsay. Cabe indicar que dentro del sistema Socio-Cultural, algunos han considerado dos subsistemas: el de Asentamientos Humanos y el de Movilidad y Conectividad. Los Planes de Desarrollo han sido aprobados por los Concejos Cantonales de acuerdo a la normativa vigente, previa resolución de los Concejos Cantonales de Planificación, que permite fortalecer la planificación participativa.

El PDOT permite orientar las acciones a largo, mediano y corto plazo en los territorios a través de la formulación y ejecución de los presupuestos participativos y otros instrumentos.

Gráfico/4

LÓGICA DEL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN DEL SUELO



Fuente: Propia
Elaboración: Propia

Una de las limitantes para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial ha sido la falta de cartografía actualizada y a escala adecuada, pues de acuerdo a la Disposición Transitoria Décima Séptima de la Constitución de la República: “El Estado Central, dentro del plazo de dos años desde la entrada de vigencia de la Constitución, financiará y en coordinación con los GAD elaborará la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los procesos de planificación territorial”, cuyo plazo concluyó en el año 2010.

Se debe insistir que ésta ha sido una de las principales limitantes para que los GAD Municipales puedan completar sus POT, pues se cuenta con una cartografía del IGM a escala 1:50.000 y elaborada en diferentes años. Algunos GAD Municipales han tenido que financiar con recursos propios cartografía a menor escala para elaborar los Planes de Ordenamiento Territorial.

Es importante resaltar que en varios cantones del país y, particularmente, en ocho de ellos se esta apoyando, como experiencia a trabajar sobre los Planes de Desarrollo con énfasis en interculturalidad y género, y se promueve la articulación con los GADM circunvecinos, que permitan contar con una estrategia territorial, que identifique y permita ejecutar los planes, programas y proyectos de forma conjunta.

Se puede destacar la experiencia de la Mancomunidad del Pueblo Kañari conformado por los GAD Municipales de El Tambo, Suscal, Biblián y Cañar, quienes vienen trabajando de forma conjunta en la gestión integral de residuos sólidos, la gestión ambiental, turismo, económico productivo y otros.

Finalmente, cabe manifestar que en lo que se refiere a la competencia de planificación se establecen cinco niveles de gobierno: Nacional, Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial, sin definir el alcance que debe tener cada uno de los niveles de gobierno, (Ejm. Todos tienen la competencia de planificar) existiendo un tras-

lape de acciones, que dificulta la acción y coordinación en el territorio.

Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

De las catorce competencias constitucionales, algunas de ellas son nuevas para los GAD Municipales como:

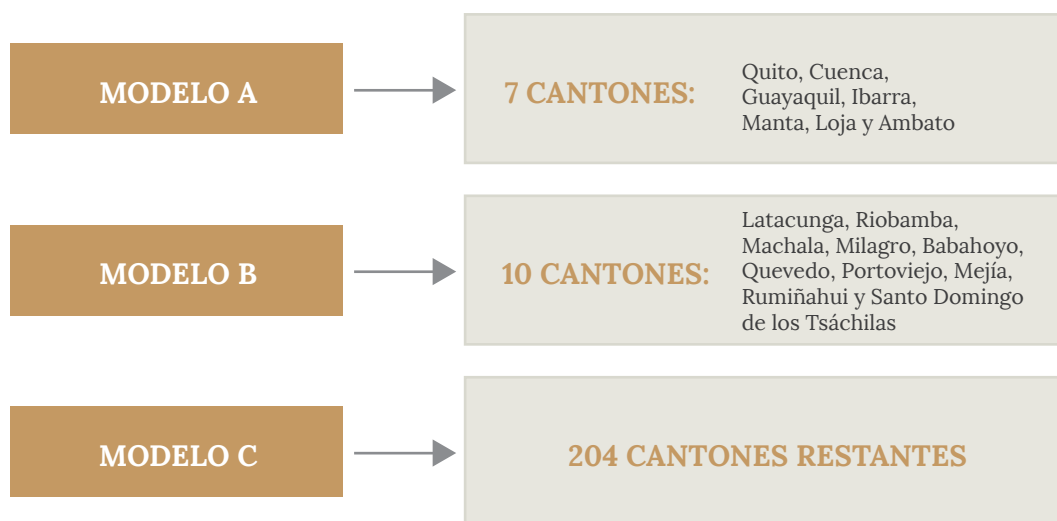
- Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, TTTSV.
- Gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
- Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
- Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentran en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
- Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón, y construir los espacios públicos para estos fines.

Al ser competencias nuevas, y al no contar con los recursos para su ejecución, es necesario establecer el procedimiento de la transferencia de las competencias, que se ejecuta a través del Consejo Nacional de Competencias, CNC.

A la fecha se cuenta con resoluciones del CNC para la transferencia de la competencia de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; Gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; vialidad urbana y cooperación internacional, de acuerdo con el Plan Nacional de Descentralización, debiendo resaltar que la transferencia de la competencia se realizar con los respectivos recursos de acuerdo al Marco Constitucional.

En razón de que se ha transferido la competencia de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, mediante la Resolución 006 del Consejo Nacional de Competencias, a favor de los GAD Municipales con recursos es importante comentar este proceso.

Se han definido tres modelos de gestión en base a los siguientes criterios: Necesidades territoriales cantonales en TTSV; experiencia de los GAD Municipales, requisitos mínimos de sostenibilidad del servicio, de acuerdo al siguiente cuadro:



Seguridad Vial

- Planificación: Plan de Seguridad Vial.
- Regulación: Normativa para la Seguridad Vial.
- Control: Campañas para la Seguridad Vial.

El Modelo “A” permite a los GAD Municipales contar con las siguientes facultades y brindar los siguientes productos o servicios:

Tránsito:

- Planificación: Plan de Administración de Tránsito.
- Regulación: Normativa para la Gestión de Tránsito.
- Control: Control Operativo.
- Matriculación y revisión técnica vehicular.

Transporte:

- Planificación: Plan de Transporte Terrestre.
- Regulación: Normativa para la Gestión de Tránsito.
- Control: Control de cumplimiento de la normativa.
- Emisión de títulos habilitantes: Transporte comercial.
- Emisión de títulos habilitantes: Transporte público.

El Modelo de Gestión “B” tiene las siguientes facultades:

- Autorizar, concesionar o implementar los centros de revisión y control técnico vehicular.
- Controlar el funcionamiento de los centros de revisión y control técnico vehicular.
- Realizar el proceso íntegro de matriculación vehicular; administrar y alimentar los sistemas de información de tránsito.

En este modelo no se cuenta con la facultad del control operativa de tránsito en la vía pública.

El Modelo de Gestión “C” tiene el ejercicio de las facultades y atribuciones de rectoría, planificación, regulación, control y gestión, comunes a todos los modelos de gestión, excepto el control operativo de tránsito en la vía pública, el proceso de matriculación y revisión técnica vehicular.

El Art. 105 del COOTAD indica que la competencia es obligatoria, progresiva y definitiva con los respectivos recursos financieros, materiales y tecnológicos.

En lo que se refiere al financiamiento para el ejercicio de la competencia, éste proviene de la recaudación de valores por el otorgamiento de permisos, autorizaciones, suscripciones de contrato de operación, multas y sanciones; el impuesto a los vehículos en los términos establecidos en el Art. 538 del COOTAD y por la recaudación de la tasa de matriculación y sus multas asociadas.

Adicionalmente, el Ministerio de Finanzas emitió el Acuerdo 303 el 30 de julio de 2012, el mismo que determina normas de procedimiento para las transferencias de fondos públicos por concepto de descentralización de la competencia de TTTSV, a los GAD Municipales y Distritos Metropolitanos Municipales, reglamentando de esta manera el manejo de las tasas de matriculación vehicular y multas recaudadas. Además, se definen los niveles de gestión y responsabilidad de cada GAD en lo que respecta a la regulación y control de TTTSV, control operativo de tránsito de la vía pública, el proceso de matriculación y revisión vehicular.

Es importante resaltar que la descentralización es un medio y no un fin, lo importante es prestar a la ciudadanía servicios de calidad y calidez, resultado de lo cual varios GADM han asumido la competencia, por ejemplo, el GAD Municipal de Cuenca cuenta con varios puntos para la matriculación y revisión vehicular, se ha reducido el tiempo para el trámite de matriculación de vehículos, y, posteriormente, asumirá el control operativo del tránsito.

El proceso de descentralización requiere que los GADM cuenten con capacidad operativa para asumir las nuevas competencias, que permita tener sostenibilidad en el servicio, diseño de modelos de gestión acorde a las realidades territoriales y a los tipos de competencia que se ejercen, capacitación al talento humano en

función de los nuevos roles, es decir, es importante y necesario implementar planes de fortalecimiento institucional.

Gestión de Prestación de Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado, Manejo de Desechos Sólidos y Saneamiento Ambiental

Los GAD Municipales han venido prestando estos servicios, con énfasis a nivel central (cabeceras cantonales), la prestación a nivel rural se ha realizado con la participación municipal, bajo el control del ministerio del ramo y acorde a la legislación vigente (Ley de Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado), reflejándose a nivel nacional una baja cobertura y eficiencia de los servicios, no adecuada a los requerimientos de la población. Cabe indicar que esta gestión se traduce en bienestar y salud para los habitantes de los diferentes territorios.

Por esta razón, el 18 de julio de 2012, la AME propuso al señor Presidente de la República un acuerdo nacional alineado al Plan Nacional del Buen Vivir, PBV, en el que se articula la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales con el Gobierno Central.

El acuerdo permite cumplir las metas establecidas en el PBV, con indicadores de cobertura desde las parroquias a los cantones, las provincias y a nivel nacional, estableciendo como meta macro alcanzar el 98% de cobertura de los servicios en el país.

Agua Potable y Alcantarillado

La meta para el 2017: EL 98% de las viviendas en el Ecuador contarán con agua potable y alcantarillado, la inversión será de 2.300 millones.

El acuerdo establece, de manera preliminar, el financiamiento del Gobierno Nacional hacia los GADM con un subsidio del 75% en promedio, tanto para preinversión como para inversión, los que se canalizarán a través del Banco del Estado.

Desechos Sólidos

La estrategia nacional comprende dos fases:

Fase 1

Servicio de recolección: 98% de cobertura.

Incluye: Cierre Técnico de Botaderos, manejo de los pasivos ambientales. Se plantea que en lapso de dos años ya no se opere en los botaderos actuales y se implemente la construcción de los nuevos rellenos sanitarios individuales y mancomunados, para lo que se prevé una asignación de USD 800 millones de dólares.

Fase 2

Desarrollo de modelos integrales de gestión de residuos sólidos a través del apoyo directo de AME -MAE.

Construcción de plantas de tratamiento, se prevé el planteamiento de una estrategia nacional para la implementación de plantas procesadoras con una inversión inicial asignada de USD 800 millones adicionales.

Cartografía

El Gobierno Nacional, en el marco del acuerdo, será el que provea la cartografía rural y urbana hasta el año 2014 para complementar los Planes de Ordenamiento Territorial, para lo cual el Ejecutivo dispuso la entrega de esta información a SIGTIERRAS.

Conclusiones

Históricamente, los GAD Municipales son los gobiernos de cercanía a la población, son quienes han sostenido la institucionalidad del país y han venido prestando los servicios básicos requeridos por la población en base a sus competencias.

Transcurridos alrededor de dos años desde la vigencia de la normativa legal, la mayoría de los GAD Municipales cuentan con instrumentos de

planificación de desarrollo, contruidos con el esfuerzo de equipos técnicos municipales con asistencia técnica y capacitación de AME, SENPLADES y otros organismos, teniendo como limitante su articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

Para el ejercicio de las competencias en planificación y ordenamiento territorial es necesario delimitar para cada nivel, lo que le corresponde dentro de la planificación territorial.

Es necesario el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación, que permita articular la planificación entre los distintos niveles de gobierno, definiendo niveles de ejecución, escalas para un trabajo conjunto y herramientas procedimentales.

Es prioritario la construcción de modelos de gestión para el cumplimiento de las competencias de diferentes áreas como es la de planificación y ordenamiento territorial, explotación de áridos y pétreos, control de riveras, lagos, ríos, etc., para lo cual se deberían implementar mesas temáticas con la participación de entidades de régimen dependiente, GAD y participación ciudadana.

Se debe continuar con el proceso de descentralización considerando los diferentes ámbitos de gestión de los GAD Municipales, pues es interés de los alcaldes del país, ir asumiendo progresivamente las competencias establecidas en la Constitución y el COOTAD.

Para el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir es necesario articular los procesos, trabajar de forma conjunta y acelerar los procedimientos, que permitan contar con proyectos de inversión o iniciar los procesos de preinversión para llevarlos a su ejecución.

De conformidad con la Disposición Transitoria Décima Séptima del mandato Constitucional y del Acuerdo Nacional para el Buen Vivir, Gobierno Nacional - AME, se debe dar cumplimiento

con la finalidad de que los GADM cuenten con cartografía geodésica para complementar la planificación territorial.

Todos los niveles de gobierno, especialmente las entidades sectoriales, previa a la formulación de una política nacional, deben coordinar e incluir en el proceso a los gobiernos locales para evitar el mal uso del suelo e infringir lo establecido en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Las universidades del país deben integrarse a los procesos de gestión de los GADM y a los procesos de participación ciudadana a través del programa de vinculación con la comunidad, así como también en la recopilación de información para el diagnóstico y definición de problemas, generación de conocimientos, tecnología e innovación.

Bibliografía

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD. 2010
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP. 2010
- Constitución de la República del Ecuador. 2008
- Ley Orgánico del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. 2009
- Plan Nacional de Descentralización. 2012-2015
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013. SENPLADES. 2009
- SENPLADES – AME – CONCOPE – CONAJUPARE, “Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial”. 2009

Glosario de siglas

AME: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

CRE: Constitución de la República del Ecuador

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

COPFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

CNC: Consejo Nacional de Competencias.

CONGOPE: Consejo Nacional de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.

CONAGOPARE: Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador.

GADM: Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

IGM: Instituto Geográfico Militar.

MAE: Ministerio del Ambiente.

PBV: Plan Nacional del Buen Vivir.

PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

POT: Plan de Ordenamiento Territorial.

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

SIGTIERRAS: Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica.

TTTSV: Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

BALANCE DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS Y VISIÓN DE FUTURO

Dr. Virgilio Hernández E.
Asamblea Nacional

Marco Referencial

Las Competencias exclusivas y concurrentes en la Organización Político Administrativa del País

A partir de la nueva Constitución y de la promulgación del COOTAD se ha establecido una hoja de ruta definida para avanzar hacia la mayor autonomía posible de las regiones y territorios, en el marco del Estado Nacional unitario a través de la descentralización. Es así que, la Constitución y el COOTAD reconocen la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos descentralizados y establecen el modelo de descentralización progresiva, obligatoria y definitiva de las competencias exclusivas asignadas para cada nivel de gobierno. Además, de aquellas descentralizables del Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiaridad.

Así mismo, en la Constitución y el COOTAD se reconoce los niveles de gobierno descentralizado parroquiales, cantonales, distritales y provinciales -quienes por historia y por identidad mantuvieron su lugar en el ordenamiento político administrativo del país-, e igualmente se incorpora el nivel de gobierno regional; asignando para cada nivel de gobierno un paquete de competencias exclusivas, pero dejando establecido, a su vez, la posibilidad de la concurrencia en la gestión de competencias

exclusivas o en aquellas compartidas cuya titularidad pertenece a dos o más niveles de gobierno.

Finalmente, el COOTAD desarrolla el marco constitucional relativo al régimen competencial, instituyendo el Sistema Nacional de Competencias, a las que define como capacidades de acción de un nivel de gobierno dentro de un sector de intervención estatal, las mismas que se ejercen a través de las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y ejecución; pudiendo ser *exclusivas* cuando la titularidad pertenece a un solo nivel de gobierno, aunque su gestión pueda efectuarse de manera concurrente, y, *concurrentes* cuando la titularidad de la misma pertenezca a dos o más niveles de gobierno y en cuyo caso se gestionarán en forma concurrente.

Para que organice e implemente el proceso de transferencia competencial, el COOTAD crea el Consejo Nacional de Competencias, CNC, quien establecerá la regulación del plazo máximo y el procedimiento para transferir las competencias exclusivas que serán asumidas de manera obligatoria por los gobiernos descentralizados; regulará el procedimiento para transferir las competencias adicionales que se asignarán por ley; regulará la gestión de las competencias concurrentes, y; asignará las competencias residuales.

Para transferir las competencias, el COOTAD define el procedimiento de la siguiente manera:

- a) El Consejo Nacional de Com-

petencias CNC deberá considerar los informes sobre la situación de cada una de las competencias a ser transferidas desde el gobierno central; b) Elaborar el informe sobre el costeo de las competencias que serán transferidas, considerando el histórico de recursos utilizados por el gobierno central y la cuantificación del costo real del ejercicio de la competencia a ser transferida; c) Elaborará el informe habilitante sobre la “situación de base” respecto a las capacidades institucionales de cada gobierno descentralizado; y, d) En función de ello, determinará las condiciones para que cada gobierno descentralizado asuma inmediatamente las nuevas competencias a ser transferidas, o si es que deberá experimentar primero un proceso de fortalecimiento institucional, el cuál será definido conjuntamente con las asociaciones respectivas de cada nivel de gobierno, el mismo que constará de un cronograma aprobado por el CNC que será publicado en el Registro Oficial.

Con el objetivo de generar condiciones necesarias para que los gobiernos autónomos descentralizados ejerzan sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia; el COOTAD ordena desarrollar, de manera paralela y permanente, un proceso de fortalecimiento institucional a través de planes de fortalecimiento, asistencia técnica, capacitación y formación, cuyo diseño corresponderá al Consejo Nacional de Competencias en coordinación con las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes, y para su ejecución podrá establecer convenios con la red de formación y capacitación de los gobiernos autónomos descentralizados, que deberá estructurarse.

Para el efecto, el CNC deberá: a) Definir y articular las políticas, estrategias, planes y programas encaminados a la capacitación, formación, apoyo y profesionalización del conjunto de talentos humanos de los gobiernos autónomos descentralizados; b) Establecer mecanismos de investigación y monitoreo de la gestión de

competencias y servicios para la toma oportuna de decisiones en el ámbito de la capacitación, formación y apoyo a los gobiernos autónomos descentralizados; y, c) Articular las demandas locales con los servicios de capacitación ofrecidos por la escuela de gobierno de la administración pública, las asociaciones de los gobiernos autónomos descentralizados y la red de formación y capacitación de los servidores públicos.

El Ordenamiento Territorial

Por otra parte, la Constitución vigente instituye el Sistema Nacional de Planificación del Buen Vivir, con la finalidad de garantizar la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo; definido este último, como el conjunto organizado de los sistemas económicos, socioculturales y ambientales, que se materializan de manera concreta en los territorios y espacios de la diversidad que constituye el país.

Para efectivizar este mandato, la intervención del Estado en todos sus niveles de gobierno, **deberá asumir un enfoque normativo y participativo** del Ordenamiento Territorial. Es así que el artículo 241 de la Constitución establece que *“la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”* y el Capítulo cuarto sobre el Régimen de Competencias señala que todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) deben planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de Ordenamiento Territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.

La Constitución instituye además el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, regida por el Consejo Nacional de Planificación e integrado por los representantes de los Gobiernos Descentralizados, del Gobierno Central y de la ciudadanía, encargado de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y **los lineamientos y políticas que orienten el Sistema**, entre otros la Estrategia Territorial Nacional. Es así que la Asamblea Nacional aprobó

la **incorporación de la Estrategia Territorial Nacional** en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, como instrumento que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y orienta las decisiones de planificación territorial, en el nivel nacional. Una vez aprobada, junto con el Plan Nacional del Buen Vivir, la ETN tendrá un carácter vinculante para todos los niveles de gobierno.

A su vez, el COOTAD desarrolla el mandato constitucional sobre el Ordenamiento Territorial en los Gobiernos Descentralizados, estableciendo que éste comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas que permiten un apropiado desarrollo territorial, que se orienta por una concepción para la planificación territorial, que parte de lo local a lo regional, en la interacción de planes que articulan un proyecto nacional, propendiendo al mejoramiento de la calidad de vida, y, que debe fundamentarse en los principios de la función social y ambiental de la tierra y la prevalencia del interés general sobre el particular.

El COOTAD señala que los Municipios son quienes deben inscribir, en su ordenanza de uso del suelo, la planificación territorial de las regiones, provincias y parroquias. La misma que debe orientarse a los objetivos de definir estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, diseñar y adoptar los instrumentos para realizar actuaciones integrales y definir los programas y proyectos que concreten estos propósitos.

De tal manera que, el Ordenamiento Territorial, que deberá constar obligatoriamente en los PDOT de los Gobiernos Descentralizados, **atravesará transversalmente** el ejercicio de sus competencias exclusivas y concurrentes, restableciendo una lógica de sostenibilidad, equilibrio, equidad y armonía entre todos los elementos del territorio y la política pública, en el proceso de desarrollo local.

Hasta la presente Constitución ecuatoriana, la política pública de los GAD ha soslayado la relevancia de los contextos histórico-geográficos concretos de sus localidades. Razón por la cual, sus intervenciones han tendido a obscurecerse ante la presencia de los fenómenos concretos de la diversidad existente en la geografía económica, social, cultural y ambiental del territorio. Este recurso, que podría buscar la preservación de los principios de igualdad y universalidad de la política pública, sin embargo, dejo oculta la evidencia de que *“las sociedades no se desenvuelven en el vacío, sino en los territorios específicos, en los que las expresiones concretas de las estructuras sociales, condensan el producto de las articulaciones diversas de la sociedad con la naturaleza en su devenir histórico,-y que- debiera ser suficiente para sustentar la pertinencia del análisis territorial en la política pública”*¹.

Desde esta perspectiva, el análisis de los territorios y las regiones se revela fundamental para comprender el movimiento contradictorio de la sociedad en el

¹ Ramirez Miranda, Cesar Adrián. “Crítica al enfoque del Desarrollo Territorial Rural”. Revista ALASRU, Nueva Epoca #3, p.52

territorio, pero no solo desde una dimensión económica, sino desde una visión más amplia que incorpore las maneras cómo interactúan la sociedad, el Estado y la naturaleza. De allí que, considerando que el territorio es principalmente una “construcción social”, es obligatorio comprender sus dinámicas, para que la política pública de los GAD intervenga, produciendo modificaciones favorables para la armonía y el desarrollo sostenible del mismo.

El Ordenamiento Territorial (OT) es una disciplina instrumental de las ciencias sociales, utilizada para la intervención pública en el territorio a fin de generar la proyección espacial de las políticas ambientales, socioeconómicas y culturales, y gestionar el aprovechamiento óptimo del suelo, sea éste urbano o rural. Ha adquirido una importancia gravitante frente a la necesidad imperiosa de las sociedades de procurar un desarrollo sostenible, que disminuya los desequilibrios ambientales, socioeconómicos, culturales y políticos, producidos por la lógica mercantilista y oligárquica del uso del suelo, que ha estado presente en las décadas pasadas.

El Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la Constitución y el COOTAD, se concibe como un proceso de concertación participativo que va desde las localidades hacia las regiones y a nivel nacional. Pero una vez establecido el Acuerdo Nacional, éste será vinculante y en cascada orientará los Planes de Ordenamiento Territorial de las regiones y provincias, al igual que las provincias tendrán directrices para los cantonales y estos para los parroquiales.

Entre los dos enfoques contrapuestos sobre el Ordenamiento Territorial aplicados en correspondencia con el régimen de desarrollo imperante en la sociedad, la propuesta ecuatoriana determina el abandono de la **visión indicativa del Ordenamiento Territorial**, aplicada bajo el imperio del neoliberalismo y las lógicas oligárquicas, patrimonialistas y rentistas, que mercantizaron el suelo y que dieron lugar a grandes distorsiones y disparidades, frente a

las cuales el Estado se convirtió en una suerte de bombero de agudos problemas territoriales como el deterioro ambiental, las invasiones y asentamientos irregulares. Ciudades como Santo Domingo de los Colorados, Babahoyo, Manta y otras, donde la mayoría de sus barrios aún no están regularizados, ilustran nuestra aseveración, por otra parte, la propuesta jurídica ecuatoriana determina el tránsito definitivo hacia una **visión normativa del Ordenamiento Territorial** que se ha empezado a aplicar para que, a través de la intervención competencial de los diversos niveles del Estado, el suelo sirva como sustento del desarrollo sostenible, eliminando los desequilibrios territoriales que puedan existir al interno de los mismos. Según esta visión no se trata de convivir con los barrios irregulares sino de enfrentar el problema radicalmente, tanto para regularizar los asentamientos humanos que se hayan creado sin autorización, como para impedir que vuelva a ocurrir este fenómeno, por ejemplo, a través de la democratización del mercado de tierras, para garantizar el derecho a la vivienda.

Este enfoque, que *mandatoriamente* deben asumir los GAD, tiene como uno de sus pilares a la participación ciudadana, pues, en última instancia se trata de construir un “acuerdo social sobre la gestión del territorio” a través de las facultades de intervención para el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes, y con la finalidad de producir un ordenamiento del territorio que garantice la primacía del interés social y su sustentabilidad, como resultado de un compromiso estratégico de todos los actores sociales y públicos que inciden en el mismo.

Considerando que, de acuerdo con la Constitución y el COOTAD, la competencia de Ordenamiento Territorial es concurrente, existe un nivel significativo de interdependencia política de todas las entidades que integran el Sistema Nacional de Planificación y el Consejo Nacional de Competencias, sin perjuicio de la autonomía política, administrativa y financiera que tienen el Estado Central y los GADs,

De acuerdo con la base constitucional y legal, las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y ejecución del Ordenamiento Territorial, en el ámbito de sus circunscripciones y para el ejercicio exclusivo de sus competencias, la tienen, a) por una parte, el Consejo Nacional de Planificación que elaborará y aprobará la Estrategia Territorial Nacional; b) la función ejecutiva para el ejercicio de sus competencias exclusivas, en los ámbitos nacionales y sectoriales, y; c) los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ámbito de sus circunscripciones y gobiernos, y para el ejercicio de sus competencias exclusivas. Corresponde al Consejo Nacional de Competencias, coordinar y articular el Sistema Nacional de Competencias y, en particular, la competencia del ordenamiento territorial en el marco de la Estrategia Territorial Nacional.

A partir de las constataciones señaladas y de acuerdo con el nuevo marco jurídico-normativo, se debe considerar la concurrencia competencial del ordenamiento territorial bajo una racionalidad y coherencia sistémica global, tanto a nivel del gobierno central como de los subniveles nacionales, superando el modelo *frankenstein* de una institucionalidad fragmentada, atomizada, parcelada en pequeños feudos de poder. La obligatoria sujeción de todos los actores públicos al mandato constitucional y legal, y al Plan Nacional del Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional deberá garantizar la centralidad de todas las políticas, programas, proyectos y acciones, que sean impulsados desde cualquiera de los actores estatales.

En aplicación de la normativa general y de acuerdo con el COOTAD una parte mayoritaria de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales cuentan con su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDOT, para la regulación del territorio en sus competencias y circunscripciones específicas.

Balance del ejercicio de competencias exclusivas y concurrentes en la planificación y gestión del Ordenamiento Territorial

Una vez aprobada la Constitución, entran en vigencia todos los artículos y disposiciones de la misma y por tanto los GAD adquieren la titularidad de las competencias exclusivas otorgadas por el mandato constitucional. Sin embargo, de acuerdo al principio de progresividad, la manera como se ejercerán efectivamente las nuevas competencias exclusivas será a través de un proceso que garantice el traspaso de las responsabilidades y recursos en las mejores condiciones posibles.

Los gobiernos descentralizados, de acuerdo con el mandato constitucional de descentralización obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, se convertirán en espacios gravitantes de las demandas ciudadanas para el cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales; en espacios de disputas normativas y políticas, incluida la fiscalización popular; además de que serán escenarios importantes de deliberación democrática y de interlocución con los otros niveles de gobierno.

El camino constitucional de la reforma y democratización del Estado tiene en la Descentralización y el Ordenamiento Territorial estrategias fundamentales de avance y desarrollo, que se deben aplicar en forma *mandatoria* y transversal en el ejercicio de los actuales y los nuevos roles que otorga la Constitución vigente a las regiones, provincias, municipios y parroquias.

Balance del ejercicio de las Competencias exclusivas anteriormente asumidas por los GAD

El COOTAD racionaliza la intervención de todos los niveles de gobierno en el territorio, definiendo con claridad el ámbito específico de intervención competencial que le corresponde

a cada uno. Sin embargo, la aplicación de este mandato, ha debido experimentar un proceso de transición que aún no culmina, pues, el modelo a la carta del sistema precedente provocó una discrecionalidad en el ejercicio competencial, que difícilmente podía resolverse de manera inmediata. Por ello, -aunque muy pocos- aún existen Municipios que pagan a profesores para mantener escuelas abiertas, Consejos Provinciales que construyen aulas escolares, Municipios que realizan actividades de fomento productivo agropecuario, o que no asumen la competencia de agua potable y saneamiento, etc. Sin embargo, de manera paulatina y en la medida en que existe el riesgo de la acción de la Contraloría, respecto al uso indebido de los recursos públicos, se va produciendo una adecuación de cada nivel de gobierno al mandato establecido por el COOTAD, de manera que en corto plazo se logrará cumplir el propósito de racionalizar la distribución competencial de cada nivel de gobierno.

Por otra parte, respecto al ejercicio de las competencias exclusivas asumidas anteriormente bajo el modelo de competencias a la carta por los GAD (Como efecto de sus leyes vigentes hasta su derogatoria el año 2.010), y en correspondencia con la discrecionalidad del mismo, el cuadro de las competencias efectivamente asumidas y la cobertura de servicios provistos, dejaron un enorme déficit reflejado en el índice de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, que en el año 2006 llegaba sobre el 70% y en los cantones rurales superaba el 90%.

Con la aprobación del COOTAD, que elimina la discrecionalidad en el ejercicio de las competencias, se introducen cambios significativos en la fórmula para el cálculo de las transferencias del gobierno central a cada gobierno descentralizado a favor de los gobiernos con mayores necesidades insatisfechas; y con las modificaciones en el PGE que incrementaron los recursos públicos en cerca del 250% entre el 2006 y el 2012 y el consiguiente incremento sustancial de los recursos que reciben los GAD para cumplir con sus respectivas competencias

(14,3% del PIB en 1997 al 26% en 2010), existen mejores condiciones para ejercer sus competencias exclusivas.

Por ello, observamos un paulatino crecimiento de las coberturas de servicios básicos como agua potable y saneamiento básico, vialidad rural, etc. Pero aún con los nuevos ingresos, todavía siguen siendo muy insuficientes, pues, de acuerdo al cálculo efectuado por SENPLADES, sólo para alcanzar la cobertura total de agua potable, se requerirían invertir alrededor de 4500 millones de dólares.

Así mismo, la gestión institucional de los GAD para obtener ingresos propios adicionales sigue siendo limitada, pues, en el caso de los tributos aunque existe un incremento, principalmente en los GAD con poblaciones superiores a los 300.000 habitantes, en más del 80% de gobiernos descentralizados, hay un estancamiento crónico. Igualmente, respecto a los programas de crédito que impulsa el BEDE, todavía existen gobiernos descentralizados que han mostrado desinterés y limitaciones para acceder a los mismos en condiciones preferentes y aún con subsidios.

Respecto al nivel de dominio de los conocimientos y capacidades institucionales necesarios para responder a las competencias actuales, en el caso de los GAD de menos de 50.000 habitantes, éstos son absolutamente insuficientes y con las nuevas competencias exclusivas que deberán asumir en los próximos cuatro años, de acuerdo con el Plan Nacional de Descentralización, la situación de déficit podría agravarse. La demanda de capacitación es emergente y diversa, pues considerando que, según cifras del Censo Nacional del 2000 y de las Encuestas de Condiciones de Vida 2007, en ese año existían 395.267 servidores públicos que representan alrededor del 9,6% de la PEA, de los cuales 76.143 eran servidores de los gobiernos autónomos descentralizados (19% del total de servidores públicos). En promedio, **únicamente el 35,6% del total de servidores públicos tienen título de tercer nivel**, (Cifra que para los Gobiernos

Descentralizados de menos de 50.000 habitantes será considerablemente menor).

Ejercicio de las nuevas competencias exclusivas

Una vez aprobado el COOTAD en octubre del 2010, en el plazo previsto en la ley, las autoridades de cada nivel de gobierno eligieron a sus representantes al Consejo Nacional de Competencias, que se instaló en los primeros meses del 2011, partiendo de cero respecto a su situación organizacional, financiera, institucional y jurídica. Razón por la cual debieron apoyarse en las capacidades instaladas de la SENPLADES para afinar su Secretaría Técnica.

En el cortísimo período de funcionamiento y con las limitaciones señaladas, el CNC apenas ha podido formular y aprobar un Plan Emergente 2011-2012 de transferencia de Competencias, que básicamente contempló las competencias priorizadas de riego y registro de la propiedad (2011-2012); vialidad, fomento productivo, tránsito, transporte y seguridad vial (2012-2015); elaborar en forma participativa y aprobar el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 (Septiembre 2012), que contempla además del proceso de transferencia, la planificación para crear una estrategia de fortalecimiento institucional de los GAD, la determinación de las competencias adicionales y el sistema de seguimiento del ejercicio competencia. Además, el CNC ha desarrollado la metodología para regular el proceso de transferencia de las competencias prevista en el COOTAD, de acuerdo a una clasificación de las capacidades de los GAD así como también del costo de las competencias.

Respecto del Fortalecimiento Institucional que, de acuerdo al enfoque del CNC, constituye uno de los tres pilares de la descentralización (Junto a las competencias y los recursos), a pesar de las amplias atribuciones que le otorga el COOTAD respecto a determinar y articular las políticas, estrategias, planes y programas encaminados a la capacitación, formación apoyo y profesionalización del conjunto de talentos humanos de

los GAD. Además de efectuar algunas acciones puntuales de capacitación y de relevar el trabajo que realizan las asociaciones de los GAD y otras instituciones, el CNC aún no ha formulado una propuesta de políticas, estrategias, planes y programas que pudiera tener el carácter de “Plan de Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, y que sirva como norma directora para la formulación de los Planes Anuales de Formación y Capacitación de cada uno de los gobiernos descentralizados, y las propuestas que impulsan las diversas instituciones oferentes de la red de formación y capacitación.

En la efectivización del Plan Emergente, el proceso de la transferencia de la competencia de riego, ha presentado dos problemas complejos. El primero relativo a la limitada o ninguna experiencia de los GAD provinciales para asumir la competencia y en segundo lugar, los restringidos recursos que se transferirán para el ejercicio de la competencia, los mismos que están muy lejos de la inversión necesaria para lograr que todos los sectores agropecuarios puedan contar a medio plazo con servicio de riego a nivel predial. Con estas limitaciones será necesario, por una parte, impulsar el fortalecimiento de capacidades institucionales por parte de los Consejos Provinciales, y por otra parte, incorporar recursos de inversión del PGE para realizar obras de infraestructura que, siendo fundamentales para desarrollar y fortalecer la infraestructura de riego, no podrían ser cubiertas actualmente, mediante la financiación de las provincias.

En el caso de la competencia de vialidad, que ha iniciado en el presente año, se han generado diferencias entre el ministerio encargado y los Consejos Provinciales respecto a la determinación de las vías consideradas de orden provincial, que serán transferidas, y también respecto a los recursos que podrían transferir para su administración y mantenimiento. Pues, el criterio es que las vías deben financiarse a través de los peajes y con recursos propios de los GAD, lo cual puede ser factible para algunas vías cuyo

tráfico genera las rentas suficientes, pero no así, respecto a las vías que son de poca o menor circulación. Así mismo, existen ejes viales que no podrían ser financiados de otra forma que mediante la acción del gobierno central, incorporando estas inversiones en el PGE.

Igualmente, para la gestión de la vialidad rural hacia las comunidades y zonas de producción, los Consejos Provinciales tienen recursos considerablemente limitados. Con lo cual, si no hay programas a través del BEDE para su financiación, difícilmente se superará la enorme brecha de la vialidad rural que existe actualmente.

Sin embargo, respecto a las capacidades institucionales, la experiencia acumulada por los Consejos Provinciales de varias décadas, les acredita para que en su mayor parte estén en condiciones necesarias para encargarse de la competencia en forma más o menos inmediata, pudiendo en algún caso retrasarse hasta el 2013.

Para la competencia de tránsito, transporte y seguridad vial, la situación es aún más compleja, pues, de acuerdo al Consejo Nacional de Competencias, apenas cuatro municipios estarían en condiciones de asumir las competencias inmediatamente; Mientras que, más de 150 municipios siempre tendrán problemas para financiar la competencia, por la escasa cantidad de automotores que se matriculan y que circulan en estos cantones. Por ello, la única alternativa será la de promover el *mancomunamiento* para el ejercicio de esta competencia.

Igualmente, respecto al fortalecimiento institucional, considerando que la gestión del tránsito, transporte y seguridad vial entraña una enorme complejidad que implica gestionar más de una veintena de procesos tales como señalética, semaforización, ingeniería de tráfico, tráfico de carga, seguridad y educación vial, revisión vehicular, tránsito peatonal, etc., aún los municipios con más fortalezas están limitados para asumir plenamente la totalidad de estas competencias, y en el caso de los demás municipios la situación será aún más compleja.

Con relación al fortalecimiento institucional para asumir esta competencia, por su especialización técnica, únicamente existe una entidad de la red de proveedores que posee la experticia y pudiera atender las necesidades formativas. Pero será muy insuficiente y también limitada su posibilidad de intervenir en todo el territorio nacional.

La Competencia de Fomento Productivo, establecida a favor de los Consejos Provinciales, que también implica una fuerte complejidad y a la cual el COOTAD le ha dado el carácter de concurrente, considerando el rol que tienen los municipios en la distribución, comercialización y consumo dentro de las cadenas productivas, ha empezado recién a estudiarse para identificar qué componentes posee la competencia, cuáles de ellos se mantendrán en el gobierno central, cuáles serán transferidos, qué costos implica el ejercicio de la competencia y cuál es el histórico del gasto que realiza el gobierno central, cuál es la situación de base respecto a las fortalezas institucionales de los Consejos Provinciales y cuál su categorización de acuerdo con las mismas. De manera que esta competencia aún se encuentra al inicio en su proceso de transferencia.

Además de las competencias contempladas en el Plan Emergente, el Plan Nacional de Descentralización contempla la transferencia de las siguientes competencias exclusivas nuevas:

- a) La Gestión de Riesgos: Prevención, protección, socorro y control de incendios;
- b) La Infraestructura Social: Educación, salud, hábitat y vivienda;
- c) La Gestión Ambiental y Patrimonio Natural;
- d) Cuencas Hidrográficas;
- e) El Patrimonio Cultural.

Todas estas competencias deberán entrar al respectivo proceso establecido por la ley para ser transferidas, lo cual implicará una inversión significativa de tiempo y recursos para una institución como el CNC, que al momento se encuentra desbordada en sus capacidades.

Más aún, si consideramos que, de acuerdo con el Plan Nacional de Descentralización y en correspondencia con el mandato del COOTAD, el plazo para la transferencia de las competencias exclusivas es de cuatro años a partir de la aprobación de la Ley, debiendo terminar el 2015. Se requerirá un significativo esfuerzo de todas las entidades de los sistemas nacionales de competencias y de formación del talento humano del servidor público de los gobiernos descentralizados para cumplir la meta propuesta y garantizar el cumplimiento del plazo legal y el avance de la descentralización, además de la calidad de los servicios públicos transferidos.

Ejercicio de las competencias adicionales y residuales

Respecto de las competencias adicionales y residuales el Consejo Nacional de Competencias tiene previsto para el año 2015 elaborar el Plan de Transferencia de competencias adicionales potenciales a ser transferidas, según el nivel de descentralización que posean; y también la Identificación de competencias residuales potenciales a ser transferidas a favor de los GAD. De tal manera que el proceso de descentralización de competencias adicionales y residuales corresponderá a un segundo ciclo, que iniciará el año 2016; en el que se incorporarían competencias que son centrales en la cotidianidad de la población como las educativas y sanitarias, etc., y cuyo ejercicio podría contribuir en gran medida a fortalecer la construcción autonómica de los gobiernos descentralizados.

El Ordenamiento Territorial en la gestión de las competencias exclusivas y concurrentes

Considerando la acelerada transición que vive el país, la aplicación del mandato constitucional y legal relativo al Ordenamiento Territorial Participativo viene bastante rezagado. Por lo que se corre el riesgo de convertirse en un mero formulismo, como ha ocurrido con los planes participativos de desarrollo, realizados como un requisito que se impuso para las transferencias

presupuestarias. Entre los elementos que sustentan nuestra aseveración encontramos que:

- Los Gobiernos Descentralizados, principalmente los municipios que son quienes tienen la competencia de regular el uso del suelo, salvo pocas excepciones, aún no efectúan sus Planes de Ordenamiento Territorial, que estén sustentado en cartografías apropiadas (A escalas de 1 a 5000 y menores), manteniendo hasta la actualidad atrasadas sus ordenanzas, bajo visiones anacrónicas y fuera del marco constitucional.
- La Estrategia Territorial Nacional, incorporada en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, ha sido construida desde arriba y con elementos excesivamente generales para que sirva de base y genere directrices vinculantes hacia los GADs, una vez aprobados el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional.
- Muchas autoridades y técnicos han concebido la elaboración de los Planes Participativos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial como un asunto meramente técnico, anteponiendo las limitaciones de capacidad técnica existentes en los gobiernos locales, para justificar la imposibilidad de realizarlos. Es así que muchos municipios están a la espera de que se desarrolle el SIG-Tierras (Sistema Nacional de Gestión e Información de Tierras Rurales) en sus cantones, para avanzar en su Plan de Ordenamiento Territorial.

Lo que está en juego, en el enfoque y la aplicación que asuman los GAD sobre el Ordenamiento Territorial y la gestión de las competencias concurrentes y exclusivas en las localidades, es la posibilidad de trastocar las relaciones de poder locales para organizar la provisión de los servicios públicos de manera apropiada a las condiciones del territorio, lograr una mayor eficacia en el uso de los mismos y racionalizar el uso del suelo en función de los derechos y de alcanzar el Buen Vivir.

De tal manera que en los GAD, sobre un proceso lento aunque paulatino de ejercicio de las

competencias exclusivas anteriormente asumidas y de transferencia, y ejercicio de las competencias nuevas exclusivas y concurrentes, se presenta como colofón una grave desatención en la incorporación del Ordenamiento Territorial para la construir territorios del Buen Vivir. Donde los sistemas socioeconómicos, ambientales y culturales logren armonizarse y alcanzar la sostenibilidad, equidad y equilibrio.

Visión de futuro sobre el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes

Bajo los elementos de análisis que hemos desarrollado en esta ponencia, el ejercicio futuro de las competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales de los gobiernos autónomos descentralizados, para alcanzar un modelo maduro de descentralización competencial, como elemento gravitante de la Reforma Democrática del Estado, dependerá en gran medida de la voluntad política de los actores del proceso, lo cual entre otras cosas debería implicar:

- 1.- **Fortalecimiento institucional del Consejo Nacional de Competencias y mejor articulación del mismo con las Asociaciones de Gobiernos Autónomos Descentralizados:** Considerando la enorme importancia y dimensión de la misión constitucional que posee el Consejo Nacional de Competencias, es necesario apuntalar su construcción y fortalecimiento institucional para que tenga las capacidades globales de asumir, en forma simultánea, sus responsabilidades de: a) Dirigir y desarrollar la transferencia de competencias exclusivas y concurrentes en los plazos señalados por el COOTAD sin retrasos ni demoras; b) Dirigir e impulsar el fortalecimiento institucional de los GAD; c) Estructurar y aplicar el sistema de seguimiento al ejercicio de competencias de los GAD; d) Realizar los estudios para determinar el nuevo paquete competencial a ser transferido, de entre las competencias adicionales y residuales.
- 2.- Profundizar sobre el marco conceptual y normativo vigente, que establezca una mejor ordenación de todos los componentes del Sistema Nacional de Competencias y que garantice una articulación inclusiva, integral y complementaria, del proceso de descentralización. En la medida que se alcance un acuerdo entre todos los actores respecto de la hoja de ruta reflejada en el Plan Nacional de Descentralización, -como un componente del Plan Nacional del Buen Vivir- y cuyas disposiciones, una vez aprobadas, tengan un carácter vinculante, se pondrá avanzar con dinamismo en los diversos frentes que deben ser cubiertos para lograr una efectiva descentralización competencial.
- 3.- Ahondar en la voluntad del Gobierno Central de transferir las competencias exclusivas y adicionales a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, superando las naturales desconfianzas y recelos que pudieran existir para mantener el ánimo descentralizador, e igualmente, mantener la voluntad de transferir los recursos suficientes para el ejercicio de las nuevas competencias entregadas;
- 4.- Asumir con urgencia la creación de un Subsistema Nacional de Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados bajo la dirección del Consejo Nacional de Competencias; y estructurado para garantizar una adecuada relación entre las necesidades y la oferta de fortalecimiento, que debe incluir al menos la formación, asistencia y acompañamiento directo y debe poseer una visión inclusiva, integral y complementaria. El subsistema debe concebirse como una complejidad que alberga a su interno varios subsistemas por competencias y niveles de gobierno;
- 5.- Igualmente debe darse prioridad a la conformación y fortalecimiento de la Red Nacional y Redes territoriales de Formación de los servidores de los GAD, cuya oferta se desenvuelva en los marcos determinados por el Plan de Fortalecimiento y con metodologías apropiadas para garantizar la pertinencia, sistematicidad y coherencia de la formación que se realice.

- 6.- Así mismo, debe promoverse la elaboración y aprobación, por parte de los GAD, de sus normativas internas relativas a los PLANES DE CARRERA para la definición y clasificación de puestos y la formulación de sus Planes de Formación y Capacitación basados en el análisis de los déficits existentes en cada puesto.
- 7.- Respecto del Ordenamiento Territorial, considerando los diversos niveles posibles y complementarios de la regulación territorial, desde el micro correspondiente al catastro urbano y rural y al registro de la propiedad necesario para estratificar y establecer el régimen tributario y la planificación de los servicios básicos, hasta el nivel macro útil para determinar los usos del suelo en correspondencia con los diversos atributos naturales y sociales del territorio (Cuencas hídricas, ecosistemas, poblaciones, vialidad, usos productivos, etc.), es necesario determinar a través de una norma regulatoria la metodología y procedimientos para la formulación y aplicación de los Planes de Ordenamiento Territorial de cada nivel de gobierno descentralizado, en correspondencia con sus competencias exclusivas y en su respectiva jurisdicción.

The background features a series of parallel diagonal lines in a light brown color, extending from the top-left towards the bottom-right. A large, light gray geometric shape, resembling a stylized arrow or a corner, is positioned on the right side of the page. The main title is centered in the upper half of the page.

ANÁLISIS DEL SISTEMA VIAL. RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL

Arq. Augusto Patricio Samaniego Sánchez
Arq. Gonzalo Enrique Flores Juca
Universidad de Cuenca

Introducción

El proceso de expansión del área urbana de las ciudades provoca un conflicto entre las competencias exclusivas y concurrentes, cuando las vías estatales y provinciales se intersectan con las áreas urbanas y a la vez crean una superposición de competencias para la planificación, gestión y ejecución de proyectos viales.

El estudio de este problema se inicia con un análisis del marco legal en una primera parte, un análisis de la situación vial del cantón Cuenca y se finaliza con una propuesta de actuación amparado a lo que establece la constitución.

Caracterización del problema

Ante las circunstancias normativas y legales vigentes, los Gobiernos Autónomos Descentralizados adquieren nuevas competencias dentro de diferentes ámbitos. Sin embargo, el presente trabajo trata de ubicar la problemática en el tema de la vialidad en general, la planificación vial urbana y su vinculación con los demás sistemas en particular.

Para este efecto es indispensable realizar un breve resumen del Marco Normativo vigente sobre este tema.

El marco normativo vigente en la tematica de la vialidad

La Constitución de la República establece en el Art. 261 que el Estado tiene competencias en la

“planificación nacional”, entendemos como la planificación nacional, los amplios temas susceptibles de planificación, esto es, la planificación del desarrollo, la del medio ambiente y por lo tanto del territorio.

El Art. 262 señala que los Gobiernos Regionales Autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas (dentro del tema vial):

4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.

El Art. 263 propone a los Gobiernos Provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas:

2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.

El Art. 264. Determina a los Gobiernos Municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas:

3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

El Art. 267. Señala a los Gobiernos Parroquiales Rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas:

3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en su Sección Segunda sobre el Consejo

Nacional de Competencias señala en su Artículo 129.- Del Ejercicio de la competencia de vialidad.

El ejercicio de la competencia de vialidad atribuida, en la Constitución, a los distintos niveles de gobierno, se cumplirá de la siguiente manera:

Al **Gobierno Central** le corresponde las facultades de rectoría, normativa, planificación y ejecución del sistema vial conformado por las troncales nacionales y su señalización, (Se deja claramente expuestas las competencias del Estado central sobre el sistema principal de vías del país).

Al Gobierno Autónomo Descentralizado **Regional** le corresponde las facultades de planificar, construir, regular, controlar y mantener el **sistema vial de ámbito regional**, en concordancia con las políticas nacionales.

Al Gobierno Autónomo Descentralizado **Provincial** le corresponde las facultades de planificar, construir y mantener el **sistema vial de ámbito provincial**, que no incluya las zonas urbanas. Se entendería que las vías en las que actué el GAD Provincial, serían las vías rurales del área cantonal.

Al Gobierno Autónomo Descentralizado **Municipal** le corresponde las facultades de planificar, construir y mantener la **vialidad urbana**. En el caso de las cabeceras de las parroquias rurales, la ejecución de esta competencia se coordinará con los Gobiernos Parroquiales Rurales.

Para este caso, los municipios actuarán en la vialidad urbana y de las cabeceras de las parroquias rurales.

Al Gobierno Autónomo Descentralizado **Parroquial Rural** le corresponde las facultades de planificar y mantener, en coordinación con el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, la **vialidad parroquial** y vecinal, para el efecto se establecerán convenios entre ambos niveles de gobierno.

Se establece la necesidad de coordinar entre los gobiernos provinciales, parroquiales para la planificación y el mantenimiento vial.

Esta breve introducción nos permite aclarar sobre las competencias, que en la temática de vialidad le corresponde a cada Gobierno Autónomo Descentralizado.

Cuadro/1

COMPETENCIAS VIALES POR GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO

SISTEMA VIAL QUE LE COMPETE					
COMPETENCIAS	VÍAS TRONCALES	VÍAS REGIONALES	VÍAS PROVINCIALES	VÍAS URBANAS	VÍAS RURALES
RECTORÍA					
NORMAT.-REGULAR.					
PLANIFICACIÓN					
EJEC.-CONST.					
SEÑALIZACIÓN					
CONTROL					
MANTENIMIENTO					
NIVEL DE GOBIERNO	ESTADO	GAD REGIONAL	GAD PROVINCIAL	GAD CANTONAL	GAD PARROQUIAL
Cootad Art. 129 Ejercicios de las Competencias Viales	Rectoría, normativa, planificación y ejecución	Planificar, construir, regular, controlar y mantener	Planificar, construir y mantener	Planificar, construir y mantener la vialidad urbana	Planificar y mantener

Fuente: Constitución de la República **Elaboración:** 2008

En el cuadro, que antecede, se puede observar una síntesis de las competencias asignadas a cada GAD, es importante realizar algunas reflexiones:

- Se utiliza el término rectoría (Máxima autoridad y ostenta su representación¹, oficio o jurisdicción del rector²), exclusivamente para las competencias del estado sobre el sistema nacional de vías.
- Se entendería que dentro de la rectoría se establece el control y mantenimiento para las vías nacionales.
- Dentro del sistema de vías provinciales no se ha determinado sobre la normativa y regularización de las vías, lo que daría a entender que el GAD Provincial no tendrá esas competencias. Debiendo suponer que serán los Municipios quienes determinen la normativa y la regularización esto en el marco de lo que establece la Constitución en su Artículo 264 de las competencias municipales: 1.- *“Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes Planes de Ordenamiento Territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”*. y 2.- Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
- No se establece la competencia de regular y normar las vías para los GAD Cantonales. Sin embargo, se encomienda la tarea de planificar, además, de acuerdo a lo que estable-

ce la Ley Orgánica de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, EN SU ARTICULO No. 20 numeral 13, *“se entrega a los municipios la competencia en materia de transporte, tránsito y seguridad vial en las áreas urbanas, siempre que cumplan los requisitos previstos en la constitución y la ley”*. Más aún en el artículo 44 de la mencionada Ley, se establece como competencia de los Municipios en el numeral 5: *“Decidir sobre las vías internas de su ciudad y sus ACCESOS, interactuando las decisiones con las autoridades de tránsito”*.

- Sin embargo, se señalan además ciertas obligaciones que deben prever para este traspaso progresivo de competencias a los municipios, por ejemplo en el Art. 45 de la Ley Orgánica de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, se hace referencia al tamaño de la población como condicionante y en el mismo artículo se señala que *“la regulación del uso de las vías que conectan a vías cantonales con vías intercantonales o interprovinciales se coordinará con la Agencia Nacional de Tránsito y los municipios competentes”*, y señala, además, que en caso de divergencia será la Agencia Nacional de Tránsito quien tendrá la decisión final sobre la regulación del uso de las vías, tomando en cuenta consideraciones de eficiencia y privilegio al transporte masivo. Se puede notar que existiría una situación de conflictos pues, como se señalaba anteriormente, solamente el GAD

¹ Wikipedia. Enciclopedia Libre.

² Diccionario Real Academia de la Lengua.

cantonal tiene competencias para regular el suelo del cantón.

- Otra situación, que es imprescindible men- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en el Art. 6.- “se establece que El Ministro del Sector será el responsable de la rectoría general del sistema nacional de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en coordinación con los GAD’s expedirá el Plan Nacional de Movilidad y Logística del transporte y supervisará y evaluará su implementación y ejecución”, esto establece la creación de un plan de movilidad.
- Finalmente, es importante manifestar que se ha creado, Art. 21 Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la implementación de auditorías de seguridad vial sobre obras y actuaciones viales. Así mismo se ha establecido la necesidad de creación de un registro nacional de tránsito, transporte y seguridad vial.

Como se puede observar del análisis normativo realizado existen ciertos vacíos, que se presentan y que deben ser solucionados,

Estudio del caso

Para poder sustentar la presente ponencia se ha considerado la necesidad de analizar un ejemplo. Para este caso, el cantón Cuenca que nos permita visualizar la problemática de los sistemas viales.

Se entiende por **sistema vial**, la red de vías de comunicación terrestre construidas por el hombre para facilitar la circulación de vehículos y personas.

En el Ecuador, los sistemas viales estarían agrupados de acuerdo a las competencias que sobre ellas tienen las diferentes instituciones, que las planifican y las mantiene, es así que: (Ver gráfico 1)

4.1.- Vías Estatales.

Tiene una longitud de 8,672.10 km, compuesto por las vías principales y vías secundarias. El estado es el órgano rector de estas vías y su administración está a cargo del Ministerio de Transporte y Obras Publicas MTOP, su objetivo es integrar al país.

La red vial estatal, que se emplaza en la Provincia del Azuay, tiene una longitud de 572.18 km. es decir el 6,6% de la longitud total del Sistema Vial Estatal Nacional. (Ver gráfico 2)

El sistema vial estatal, mantiene un adecuado funcionamiento, son vías que permiten un tránsito y una comunicación adecuada y no presentan conflictos en lo que a competencias se refiere.

4.2.- Vías Provinciales

La Red Vial Provincial es el conjunto de vías administradas por cada uno de los Consejos Provinciales. Esta red está integrada por las vías secundarias, terciarias y caminos vecinales.

El Gobierno Provincial es responsable de las redes viales intercantonales, interparroquiales y de toda la vialidad, con excepción de la vialidad urbana que corresponde a los gobiernos municipales. La longitud de vías a cargo del Gobierno Provincial del Azuay es de 3515 km³. (Ver cuadro 2 y gráfico 3)

4.2.1.- Red Vial Provincial Secundaria.-

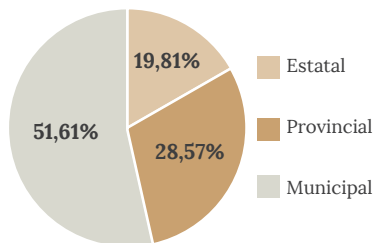
Las vías secundarias conectan cabeceras de parroquias y zonas de producción con los caminos de la Red Vial Nacional y caminos vecinales de un reducido tráfico. La longitud de esta red en la provincia del Azuay es de 192.08 km. y el 55% se encuentra en buen estado⁴. (Ver gráfico 4)

4.2.2.- Red Vial Provincial Terciaria.-

Las vías terciarias enlazan los flujos desde las vías secundarias a los caminos vecinales, son de bajo tráfico vehicular y generalmente se encuentran en mal estado. La longitud de esta

Gráfico/1

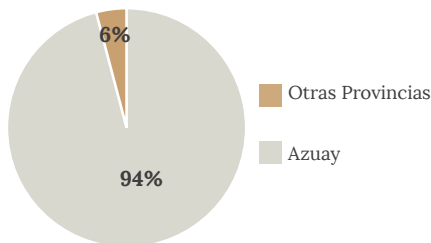
RED VIAL POR NIVELES DE COMPETENCIA



Fuente: M.T.O.P.
Año: 2012

Gráfico/2

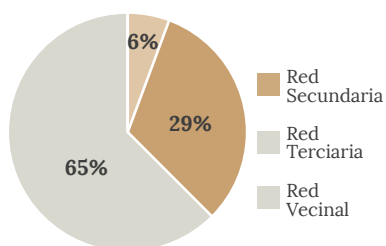
SISTEMA VIAL ESTATAL. CASO AZUAY



Fuente: M.T.O.P. Plan Maestro de Movilidad
Año: 2012

Gráfico/3

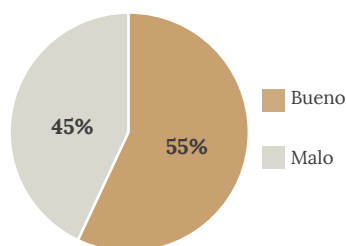
RED VIAL PROVINCIAL. CLASIFICACIÓN.



Fuente: M.T.O.P.
Año: 2012

Gráfico/4

RED VIAL PROVINCIAL SECUNDARIA. ESTADO



Fuente: M.T.O.P.
Año: 2012

Cuadro/2

RED VIAL PROVINCIAL. CLASIFICACIÓN.

SISTEMA VIAL	Km
RED SECUNDARIA	192,08
RED TERCIARIA	1034,01
RED VECINAL	2288,91
RED PROVINCIAL	3515,00

Fuente: M.T.O.P. Plan Maestro de Movilidad
Año: 2012

3 Gobierno Provincial del Azuay. Plan Quinquenal 2010-2014. Pag. 302

4 Gobierno Provincial del Azuay. Plan Quinquenal 2010-2014. Pag. 160

red en la provincia del Azuay es de 1034,01 Km y el 70 % se encuentra en mal estado. (Ver gráfico 5)

4.2.3.- Red Vial Provincial Vecinal.-

Los caminos vecinales sirven para enlazar los flujos desde los predios o parcelas productivas hacia los caminos terciarios, generalmente caminos en mal estado y de bajo intensidad de tránsito. Tienen una longitud en la Provincia del Azuay de 2288,91 km. y de estos el 75% se encuentra en regular y mal estado⁵. (Ver gráfico 6)

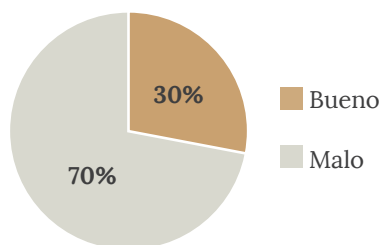
Como se puede observar en la información presentada, las vías provinciales en un alto porcentaje carecen de un trazado técnico, no existe mantenimiento oportuno y, por lo tanto, las condiciones de accesibilidad disminuyen considerablemente hacia las poblaciones.

4.3.- Análisis de las vías provinciales del cantón Cuenca

Se presenta los datos sobre la vialidad provincial en el caso del Cantón Cuenca, para entender su problemática y las condiciones actuales, se analizará la longitud de vías, el tipo de vía, el estado, la sección y el material de la calzada de las vías que dan servicio a las parroquias. La información presentada ha sido tomada del Plan Provincial Vial. (Ver gráfico 7)

Gráfico/5

RED VIAL PROVINCIAL TERCIARIA. ESTADO



Fuente: M.T.O.P.
Año: 2012

4.3.1.- Vías según el Tipo

En el primer análisis, conforme se presenta en el cuadro a continuación se puede observar que el más alto porcentaje de vías provinciales corresponde a las de tipo vecinal. (Ver gráfico 8)

El 83% del sistema vial cantonal lo conforma el sistema vecinal y terciario, que en el caso del cantón Cuenca, resultan ser vías sin las condiciones adecuadas para la circulación. (Ver gráfico 9)

En el gráfico, que se muestra con anterioridad, se puede observar que el 99,5% de las vías vecinales están tratadas con materiales de mejoramiento, lo que determina una dependencia de mantenimiento vial.

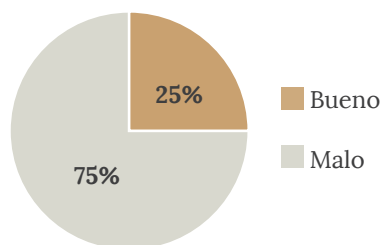
4.3.2.- Vías según el material

Esta clasificación enmarca a todo el sistema vial del cantón, la información presentada establece cuatro tipos de materiales utilizados en las vías cantonales: Asfalto, hormigón rígido, material de mejoramiento, y tierra.

Las tres cuartas partes del sistema vial del cantón tienen una capa de rodadura de material de mejoramiento, situación que prevé la necesidad de un constante mantenimiento de las vías. (Ver gráfico 10)

Gráfico/6

RED VIAL PROVINCIAL VECINAL. ESTADO



Fuente: M.T.O.P.
Año: 2012

Gráfico/7

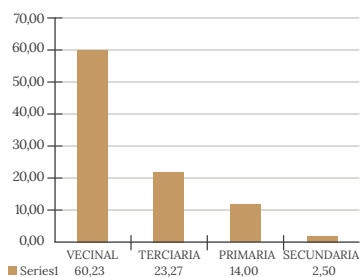
SISTEMA CANTONAL VIAL RURAL



Fuente: Plan de Ordenamiento Cantonal. GAD-Municipal Cuenca.
Año: 2012

Gráfico/8

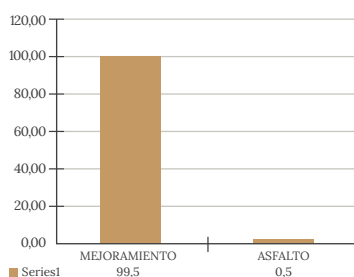
CANTÓN CUENCA. VÍAS SEGÚN TIPO.



Fuente: Plan Desarrollo Vial.
Gobierno Provincial. Año: 2012

Gráfico/9

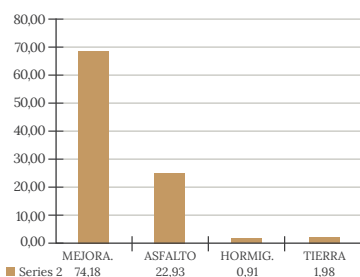
CANTÓN CUENCA. VÍAS VECINALES SEGÚN MATERIAL.



Fuente: Plan Desarrollo Vial.
Gobierno Provincial. Año: 2012

Gráfico/10

CANTÓN CUENCA. VÍAS SEGÚN MATERIAL.



Fuente: Plan Desarrollo Vial.
Gobierno Provincial.
Año: 2012

5 Gobierno Provincial del Azuay. Plan Quinquenal 2010-2014. Pag. 160

4.3.3.- Estado del sistema vial del cantón

Para el análisis del sistema vial se ha tomado en consideración la clasificación que hace el Gobierno provincial en su Plan Vial. (Ver gráfico 11)

- Estado bueno.
- Estado regular.
- Estado malo.

4.3.4.- Análisis vial cantonal según la Sección de la calzada. (Ver gráfico 12)

El 45.9% del total del sistema vial no cumple con las dimensiones mínimas de sección por carril, es decir una sección de 3,5m por carril, es decir 7m de sección de vía.

4.3.5.- Densidad vial: Longitud/superficie (Km/Km2)

La densidad vial es la relación entre la longitud de la red vial analizada (Vías primarias, secundarias, terciarias y vecinales) y la superficie terrestre de la parroquia. (Ver gráfico 13)

Bajo estos parámetros se puede analizar que la parroquia de Ricaurte posee la densidad vial más alta en función del territorio y que 11 parroquias están por debajo del promedio existente.

4.3.6.- Longitud vial por habitante

La longitud vial por habitante relaciona el número de kilómetros de vía por el número de habitantes de cada parroquia. De acuerdo a los estándares internacionales el indicador debe presentarse en kilómetros de vía por cada mil habitantes.

Para dicho análisis se ha construido el siguiente gráfico, que reúne la información mencionada: (Ver gráfico 14)

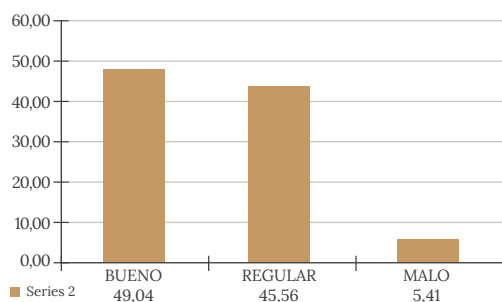
De acuerdo a este análisis se establece que, la parroquia que más longitud vial tiene por habitante es Chaucha seguido de Octavio Cordero y Molleturo. Sin embargo, estas parroquias tienen el menor tamaño de población.

En el cuadro siguiente se ha cruzado la información entre población y longitud de vías por cada mil habitantes y se observa que las parroquias con mayor longitud vial por habitante son justamente las de menor población. (Ver gráfico 15)

En el análisis se puede establecer que el 60% de vías del cantón Cuenca tienen secciones que están por debajo de los 7 metros, que permiten la circulación de vehículos en dos sentidos.

Gráfico/11

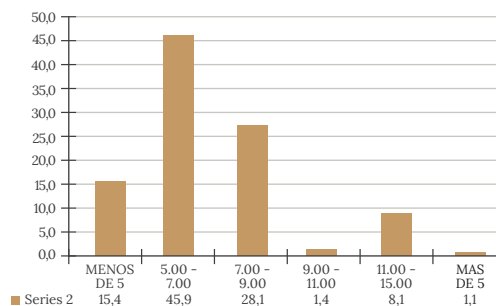
CANTÓN CUENCA. VÍAS SEGÚN ESTADO



Fuente: Plan Desarrollo Vial. Gobierno Provincial.
Año: 2012

Gráfico/12

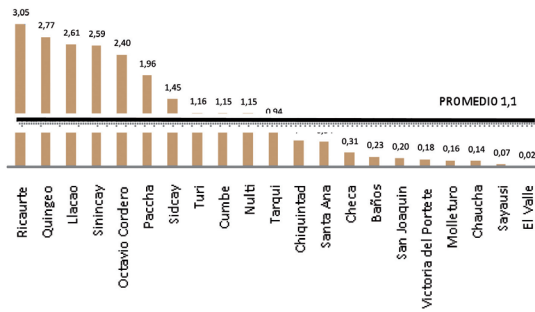
CANTÓN CUENCA. ANALISIS VIAL SEGÚN SECCION.



Fuente: Plan Desarrollo Vial. Gobierno Provincial.
Año: 2012

Gráfico/13

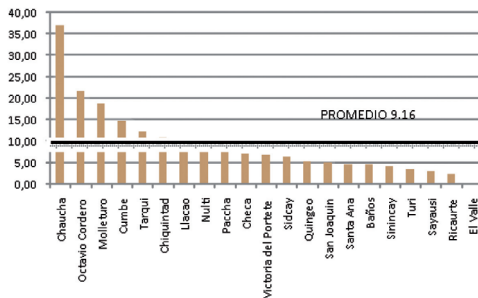
CANTÓN CUENCA. DENSIDAD VIAL POR PARROQUIA.



Fuente: Plan Desarrollo Vial. Gobierno Provincial. Año: 2012

Gráfico/14

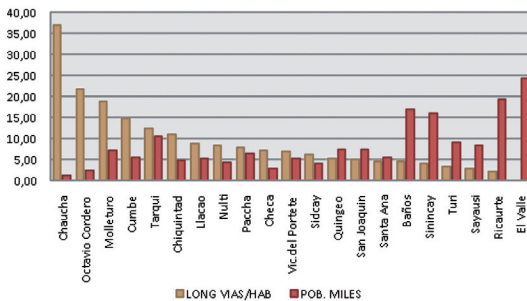
CANTÓN CUENCA. LONGITUD VIAL POR PARROQUIA POR CADA 1000 HAB.



Fuente: Plan Desarrollo Vial. Gobierno Provincial. Año: 2012

Gráfico/15

CANTÓN CUENCA. LONGITUD VIAL POR PARROQUIA POR CADA 1000 HAB.



Fuente: Plan Desarrollo Vial. Gobierno Provincial. Año: 2012

4.3.7.- Vías Por Parroquia según su Material

En función de lo que establece el Plan Vial se ha clasificado al sistema vial de acuerdo al material que está en la calzada, a continuación los resultados: (Ver gráfico 16)

La información que se presenta sobre el material de las vías rurales del cantón Cuenca por cada parroquia, deja ver la vulnerabilidad de las comunicaciones. El principal problema en este sistema vial es su capa de rodadura, lo que provoca la necesidad de un constante mantenimiento, afectando al tránsito entre los centros poblados.

Este caso podría ser generalizado, ya que es una constante en el crecimiento de las ciudades que carecen de un correcto control del uso y ocupación del suelo. El mismo que conlleva a la ocupación de los terrenos aledaños a las vías, reduciendo en gran medida su capacidad técnica y funcional.

4.4.- Vías Cantonales

La Red Vial Cantonal es el conjunto de vías urbanas e interparroquiales administradas por cada uno de los GAD-Municipales.

El Sistema Vial Cantonal está formado por las vías de carácter urbano al interior de las ciu-

dades y que obedecen a su jerarquía funcional y de planificación el sistema funcional, arterial, colector y local. (Ver cuadro 3)

La ciudad de Cuenca, en su área urbana, cuenta con un 67% de vías de tipo local y un 4,5% de vías expresas. Además el 54% del total de vías son de tierra y el restante 46% tiene algún tipo de material en la calzada. (Ver gráfico 17 y 18)

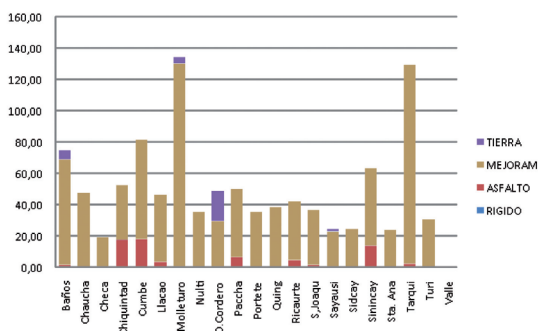
En el sistema vial de competencia de los gobiernos municipales es en donde mayor eficiencia se puede observar en el ámbito de la planificación, construcción y mantenimiento del sistema vial urbano de las cabeceras cantonales, gracias a un claro manejo de los planes de ordenamiento urbano. En el cual se establecen objetivamente las rutas a seguir para el desarrollo controlado de dichos sistemas.

Propuesta

Como punto de partida se debe caracterizar al sistema vial como un soporte material para el intercambio de bienes y personas, como la condición general para la producción y el consumo (Una condición sistémica para el desarrollo), como un medio para conseguir una accesibilidad equitativa, y como elemento estructurador del territorio en los niveles nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial.

Gráfico/16

CANTÓN CUENCA. VÍAS POR PARROQUIA SEGÚN MATERIAL.



Fuente: Plan Desarrollo Vial. Gobierno Provincial. Año: 2012

Cuadro/3

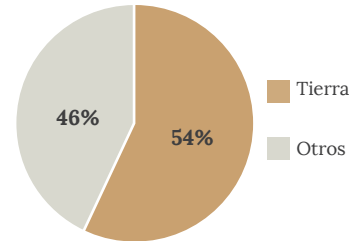
CANTÓN CUENCA. RED VIAL SEGÚN JERARQUÍAS Y CAPA DE RODADURA

CAPA DE CLASIFICACIÓN DE VIA (Km)						
RODADURA	EXPR.	ARTER.	COLECT.	LOCAL	TOTAL	%
Lastre y Tierra	0	29.2	56.77	503.46	589.43	53.6
Pavimento Flexible	36	33.6	37.46	103.4	210.46	19.1
Pavimento Rígido	13	25.2	77.8	120.54	236.54	21.5
Adoquín de Piedra	0	1	38.3	2.2	41.5	3.8
Adoquín de Hormigón	0	6.4	6.4	8.4	21.2	1.9
TOTAL	49	95.4	216.73	738	1099.13	100
PORCENTAJE	4.5	8.7	19.7	67.1	100.0	

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal. Municipio de Cuenca. **Año:** 2012

Gráfico/17

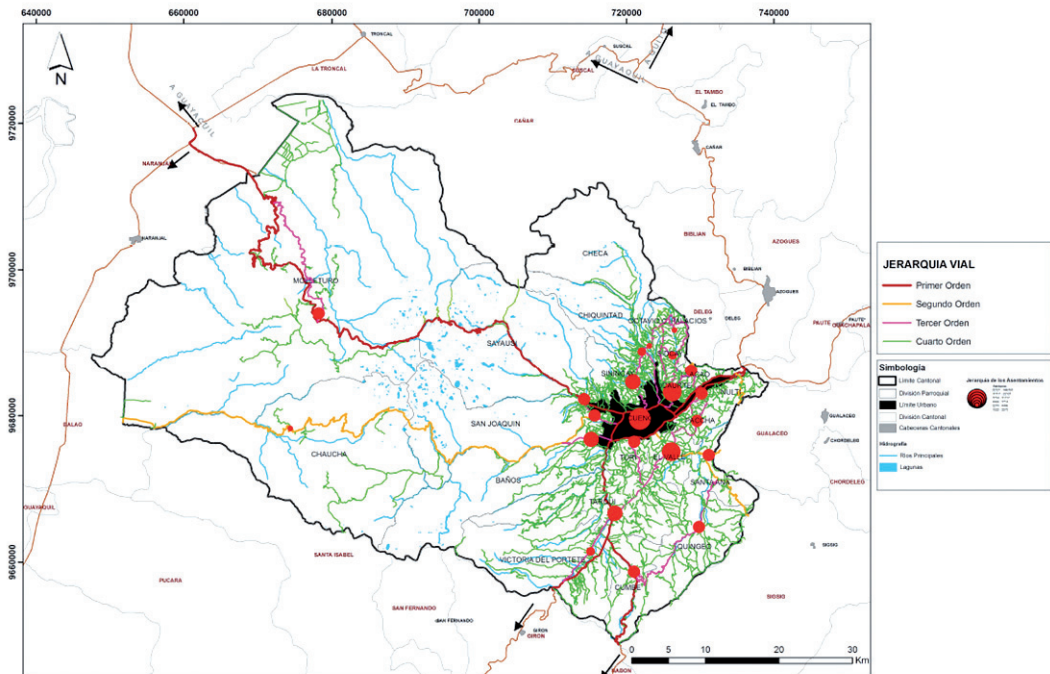
CANTÓN CUENCA. MATERIAL DE VÍAS DEL ÁREA URBANA



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal. Muni. Cuenca. **Año:** 2012

Gráfico/18

CANTÓN CUENCA. RED VIAL CANTONAL.



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal. Municipio de Cuenca **Año:** 2012

Esta breve caracterización del sistema vial revela la importancia que tiene para la planificación territorial.

El problema central, que se plantea, es que las intersecciones de las vías estatales y provinciales con las zonas de expansión del área urbana de las ciudades, provocan una superposición de competencias en la planificación, gestión y ejecución del sistema vial. (Ver gráfico 19 y 20)

Los objetivos de la propuesta son:

- Incorporar, a los planes de ordenamiento territorial cantonal, la planificación del sistema vial.
- Racionalizar las actuaciones, de los distintos niveles de gobierno, en el sistema vial y las áreas urbanas.
- Jerarquizar las competencias en función de los problemas y las capacidades institucionales.

En la metodología planteada, se visualiza la relación del sistema vial de acuerdo a jerarquías de las vías con el área urbana, mediante una matriz en el que se cruzan con las competencias, con las propuestas y las herramientas.

En el cuadro No. 4 se puede observar que en la concurrencia de vías estatales, provinciales y cantonales es donde se provocan las superposiciones.

Las vías estatales y provinciales se superponen al intersectarse con las áreas urbanas generando conflicto con la planificación del uso y ocupación del suelo: Los asentamientos junto a las vías y el crecimiento no controlado.

Del análisis y cruce de los problemas, competencias y jerarquías, se propone que el municipio asuma la planificación del sistema vial en concurrencia, ya sea con el estado o el gobierno provincial. Esto se sustenta en que uno de los problemas generados están en relación directa con el uso y ocupación del suelo, siendo los municipios los que tienen la exclusividad para planificar el uso y ocupación del suelo, y por la larga trayectoria son las instituciones que más capacitados están en el campo de la planificación.

En resumen, la propuesta con relación al sistema vial consistiría en que los municipios asuman la competencia de la planificación vial, el estado o el gobierno provincial mantengan la competencia de la ejecución de las vías y las juntas parroquiales el mantenimiento de las mismas.

Para viabilizar legalmente la propuesta de que los municipios asuman además de la planificación del uso y ocupación del suelo del cantón, la planificación vial, se deben acoger al principio subsidiaridad.

“Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional”.

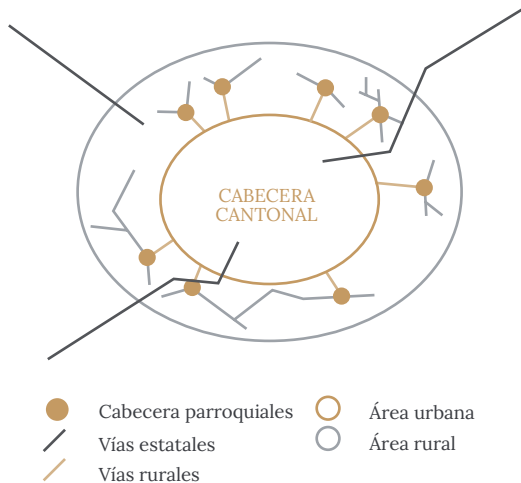
Conclusión (Ver gráfico cuadro 4)

Se propone que el estudio y la planificación del sistema vial, que es el caso de análisis, se desarrolle dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial Cantonal de la siguiente manera:

- En el diagnóstico se identificarán las áreas de intersección, en donde se ha identificado la problemática.
- Se reconocerán a las instituciones que tienen las competencias en el ámbito de la planificación vial y se definirán sus competencias.
- La formulación del plan debe tener el carácter de vinculante y lo ejercerá el Gobierno Municipal, con la concurrencia de las instituciones ya antes reconocidas.
- La ejecución de los proyectos respetará las competencias que actualmente están dictadas en la normativa legal vigente.

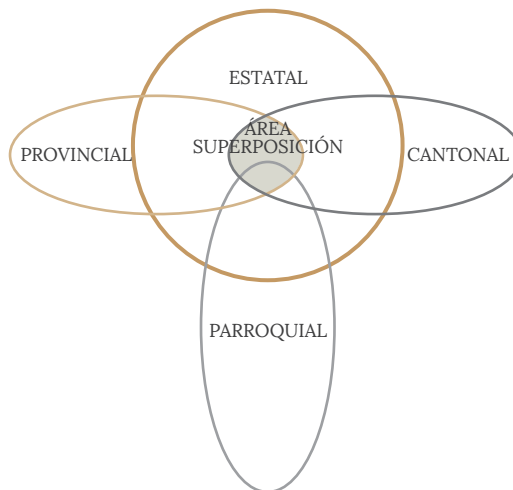
Gráfico/19

ESQUEMA: SISTEMA VIAL Y TERRITORIO



Gráfico/20

INTERRELACIÓN DE COMPETENCIAS



Fuente: Augusto Samaniego, Enrique Flores
Año: 2012

Fuente: Augusto Samaniego, Enrique Flores
Año: 2012

Cuadro/4

PROBLEMÁTICA GENERADA POR LAS COMPETENCIAS EN EL SISTEMA VIAL: PROPUESTA Y HERRAMIENTA.

JERARQUÍAS VIALES	COMPETENCIAS VIALES	ÁREA INTER. URBA. VÍAS CONCURRE.	PROBLEMAS	PROPUESTA	HERRA.
Vías Estatales	ESTADO	Vías Provinciales	Asentamiento junto a la vía.	GAD Canto. Comp. Planificación	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
		Vías Cantonales	Expansión no controlada de la ciudad.	Muni. Subsidiar. Art. 268	
		Vías Parroquiales	Disminución capacidad vial.	Estado Construcción Manteni.	
Vías Provinciales	GAD PROVINCIAL	Vías Estatales	Asentamiento junto a la vía.	GAD Canto. Comp. Planificación	
		Vías Cantonales	Expansión no controlada de la ciudad.	Muni. Subsidiar. Art. 268	
		Vías Parroquiales	Falta de mantenimiento.	GAD Provi. Construcción Manteni.	
Vías Cantonales	GAD CANTONAL	Vías Estatales		GAD Canto. Comp. Planificación	
		Vías Provinciales		Construc. GAD Cantonal	
		Vías Parroquiales		No Subsidiariedad	
Vías Parroquiales	GAD PARROQUIAL	Vías Estatales	No existe problemática.	GAD Canto. Comp. Planificación	
		Vías Provinciales	El uso del suelo con el Sist. vial.	Muni. Subsidiar. Art. 268	
		Vías Cantonales	Parroquial.	Manteni. GAD Parroquial	

Fuente: Augusto Samaniego, Enrique Flores.
Año: 2012

Glosario⁶

Principio de subsidiariedad: En su definición más amplia, dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (Normativa, política y económica) más próxima al objeto del problema.

Competencias: “Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias”. (Art. 113 COOTAD)

Competencias adicionales: “Aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias, conforme el procedimiento y plazo señalado en este Código”. (Art. 149 COOTAD)

Competencias concurrentes: “Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente”. (Art. 115 COOTAD)

Competencias exclusivas: “Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno”. (Art. 114 COOTAD)

Competencias residuales: “Son aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Estas competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia, siguiendo el mismo procedimiento previsto en este Código”. (Art. 150 COOTAD)

Gobierno autónomo descentralizado (GAD): Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias.

Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados:

- a) Los de las regiones;
- b) Los de las provincias;
- c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,
- d) Los de las parroquias rurales.

Gestión: “Es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector”. (Art. 116 COOTAD)

⁶ Plan Nacional de Descentralización
– Glosario de términos
Wikipedia. Enciclopedia Libre.

Planificación: “Es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno”. (Art. 116 COOTAD)

Bibliografía

- Ley No 23. RO 303. ECUADOR. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Asamblea Nacional del Ecuador, Quito-Ecuador, 19 de octubre del 2010
- RO 449. ECUADOR. Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, Quito-Ecuador, 20 de octubre del 2008
- FLORES JUCA, Enrique (2012), “Trabajo de Maestría en Ordenación Territorial”. Trabajo en desarrollo.
- SENPLADES, (2010), Plan de Descentralización, “Glosario de Términos Descentralización”, Documento Digital.
- PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA (2012). GAD-Municipal de Cuenca.
- LEY ORGANICA DE TRANSPORTE TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL.
- REGLAMENTO A LA LEY ORGANICA DE TRANSPORTE TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL.
- LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL
- PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR. ECUADOR. (2009)
- AGENDA ZONAL PARA EL BUEN VIVIR 6. Propuestas de Desarrollo y Lineamientos para el Ordenamiento Territorial. ECUADOR (2010)
- GOBIERNO PROVINCIAL DEL AZUAY .PLAN QUINQUENAL 2010-2014.
- MTOP. www.mtop.gob.ec Septiembre 2012

The background is a solid brown color. On the left side, there are several sets of parallel white lines that create a sense of depth and movement. One set of lines is diagonal, sloping downwards from left to right. Another set is horizontal. A third set is diagonal, sloping upwards from left to right. These lines intersect to form a grid-like pattern in some areas. In the upper right quadrant, the text 'CAPÍTULO 2' is written in white, bold, sans-serif font. The number '2' is significantly larger than the word 'CAPÍTULO' and has a white diagonal slash through it, matching the style of the decorative lines.

CAPÍTULO 2

**LA LEY DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL**

The background features a series of parallel diagonal lines in a light brown color, sloping downwards from left to right. These lines are set against a white background that is partially overlaid by a large, light gray geometric shape on the right side. The overall design is clean and modern.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN DE SUELO EN ECUADOR

Dr. Arturo Mejía Granizo
Ministerio de Desarrollo Urbano
y Vivienda (MIDUVI)

1. Antecedentes **1.1. Cambio de paradigma**

En la actualidad, el Ecuador está atravesando por momentos de cambios en las políticas públicas y reorganización de la estructura del Estado. La adopción de nuevos preceptos constitucionales, la protección de derechos antes no legislados y la reforma legal constituyen, sin duda, una clara manifestación de la ruptura de un modelo de acumulación neoliberal, que establecía iniquidades y desequilibrios en el país.

Estos cambios se visibilizan principalmente con los enunciados que establece la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el 2008, en el cual el “Buen Vivir” es sin duda el nuevo paradigma del país. La introducción de este modelo conlleva consigo, entre otras, la adopción de nuevas formas de protección al individuo y a la naturaleza: El derecho a la ciudad, los derechos de la naturaleza, la función social y ambiental de la propiedad, el promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular conforme al buen vivir, el asegurar el acceso de las personas a una vivienda digna y a un hábitat seguro y saludable y lograr un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo son los principios que dan sustento a una naciente política de planificación, de ordenamiento territorial y de una adecuada gestión en el uso del suelo.

El Plan Nacional del Buen Vivir es el instrumento que visibiliza la recuperación de la planificación en el Ecuador y la intención

de que el desarrollo tenga un enfoque territorial. Es por esto que, como parte integrante del plan, se desarrolla la Estrategia Territorial Nacional, que constituye el nuevo modelo territorial para la consecución del Buen Vivir y establece una nueva forma de desarrollo a partir de la territorialización de las inversiones que como fin tienden a lograr un territorio nacional más ordenado y equitativo.

Si bien tanto el COOTAD como el Código de Planificación y Finanzas Públicas establecen entradas interesantes para un ordenamiento territorial, estas normas siguen teniendo un asidero del derecho administrativo, que constituyen insumos escasos e insuficientes para lograr los objetivos y metas que se propone cada nivel de gobierno. Como resultado de esta falta de armonía entre el derecho y el urbanismo, tenemos ciudades dispersas, con formas y modos de crecer que no favorecen la cohesión social, ni las metas que persiguen la Constitución, el Plan Nacional del Buen Vivir y la garantía del derecho a la ciudad.

La ausencia de una regulación urbanística nacional implica la inexistencia de mecanismos eficientes para garantizar una equitativa redistribución de la renta urbana. Todas las rentas, que genera el mercado del suelo por intervenciones o decisiones públicas, quedan en manos principalmente de los propietarios del suelo, teniendo apenas, en la legislación actual, iniciativas tributarias de recuperación de plusvalía, que son insignificantes si las comparamos con el nivel de ganancia que obtienen los

dueños del suelo sin que realicen ningún tipo de inversión.

La falta de coherencia entre el urbanismo y el derecho se ha manifestado en reacciones sociales, a las cuales ninguna de estas dos disciplinas ha logrado dar respuestas inmediatas. Tal es el caso de la gran cantidad de informalidad en el mercado del suelo: Fraccionamientos sin permisos municipales, invasiones violentas a suelos privados y estatales, delitos de estafa por procesos ilegales de habilitación de suelo, son entre otras situaciones que a diario soportan los habitantes de los asentamientos humanos informales que no encuentran respuestas por parte del Estado para reivindicar sus derechos lesionados.

El Estado Ecuatoriano, en todos sus niveles de gobierno tiene tareas pendientes respecto a complementar su estructura legal con nuevas e innovadoras normas que hagan ejecutables las decisiones, que sobre el territorio se tomen. Es en este contexto que se está desarrollando el anteproyecto de Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo, por parte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.¹

2. Introducción

2.1. Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo

Objeto del anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Te-

rritorial y Gestión de Suelo debe ser el normar y regular con base en principios y normas el ordenamiento territorial nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial y de regímenes especiales, el marco institucional y los mecanismos para el ejercicio de competencias para el ordenamiento territorial, la gestión coordinada del suelo en correspondencia con los objetivos de desarrollo, y de modo articulado con los instrumentos de planificación de los diferentes niveles de gobierno, para garantizar el derecho de la población a alcanzar su desarrollo sustentable y a vivir en un hábitat seguro y saludable y en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice el Buen Vivir.

El ordenamiento del territorio debe ser entendido como “*la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad, y el sistema territorial, como el resultado de aquellas*”². Es por esto que el proyecto de ley tiene que recoger en un único documento la dimensión territorial y la urbanística, con una óptica territorial integral, que abarca lo urbano y lo rural.

Propósito del proyecto de ley es establecer las directrices, principios y normas para la ordenación del territorio en los diferentes niveles de gobierno, definiendo sus competencias en el marco de la planificación, el ordenamiento territorial y la gestión de suelo, dirigidos a fomentar y fortalecer los procesos de desconcentración y descentralización.

¹ Texto extraído de: MEJÍA GRANIZO, Arturo (2012), Introducción, en: Desarrollo Urbano, Seminario-Taller. Herramientas de Planificación y Gestión de Suelo, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Quito, Ecuador.

² GÓMEZ OREA, Domingo (2008), Ordenación Territorial, Ed. Mundi-Prensa, Madrid - Barcelona - México.

2.2. Más allá del proyecto de ley. El debate sobre el territorio

El anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo constituye un reto importante para Ecuador, no sólo porque demuestra un renovado interés hacia la planificación y el ordenamiento territorial por parte de las instituciones, sino también porque hace posible el diálogo entre administración pública y ciudadanía, canal privilegiado para la formación y la participación de los ciudadanos.

Es por esto que el proyecto de ley va más allá de su importancia legislativa en materia de planificación y gestión de suelo, porque abre el camino al debate sobre las decisiones territoriales y el significado de la planificación. Si bien se hace necesaria una fase de formación y transferencia del contenido de la ley hacia los técnicos de los gobiernos locales, paralelamente se manifiesta la necesidad de un proceso de formación ciudadana, a diferentes escalas: “Conocer para poder participar” en las decisiones que sobre el territorio se tomen, para poder llevar a la práctica el derecho a la ciudad introducido por la Constitución de la República de 2008.

3. Dimensión Territorial Del Proyecto De Ley

3.1. Competencias actuales en materia de ordenamiento territorial

Actualmente, la legislación ecuatoriana define el ordenamiento territorial mediante el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). Adicionalmente, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES en 2011 publicó la “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de provincias, cantones y parroquias”, que si bien define los lineamientos para la redacción de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los

Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), no cuenta con la fuerza legal que obligue su adopción por parte de éstos.

El Art. 3 del COOTAD nos dice que “los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el estado ecuatoriano”.

Los gobiernos autónomos descentralizados (regional, provincial, cantonal y parroquial) tienen que elaborar sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial (POT), pero es el gobierno municipal el que tiene la competencia exclusiva en el ejercicio del control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (Art. 55 COOTAD). Esto se evidencia en el Art. 43 del COPFP donde se dice que “los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo”.

Según la legislación ecuatoriana vigente, el POT municipal es el instrumento guía del ordenamiento territorial. Entre los elementos que le competen exclusivamente al gobierno autónomo descentralizado municipal (Art. 55 COOTAD) hay componentes como la delimitación, regulación, autorización y control del uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas. Ahora bien, estas competencias deberían corresponder a una escala de planificación mucho más amplia que la municipal. Este tipo de confusión entre el nivel territorial y el urbanístico hace, que hoy en día, no queden claros los límites de las competencias y atribuciones de los GAD en mérito al ordenamiento territorial. Si es verdad que la gestión del territorio cantonal le pertenece al municipio, hay

que tener claro que muchas veces las dinámicas de crecimiento y ocupación del territorio responden a lógicas de escala superior (regional, nacional y a veces global).

Según lo dispuesto en el Art. 45 del COPFP, “el gobierno central podrá formular instrumentos de planificación territorial especial para los proyectos nacionales de carácter estratégico. Dichos instrumentos establecerán orientaciones generales que deberán ser consideradas en los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los niveles de gobierno respectivos”. Ésta parece ser la única forma que existe actualmente en Ecuador para poder ejercer una planificación territorial a escala supra municipal con carácter vinculante. Pero sabemos muy bien que, aunque exista la posibilidad de generar instrumentos de planificación territorial desde el gobierno central para proyectos nacionales de carácter estratégico, esto no garantiza que exista un nivel de planificación territorial vinculante de carácter supralocal, condición indispensable para llevar a cabo un ordenamiento territorial coherente y racional. Además, no es lo mismo hablar de planificación estratégica que territorial.

Es a raíz de la confusión generada entre competencias exclusivas de los gobiernos municipales y la necesidad de colaboración y complementariedad entre los diferentes niveles de gobierno que se hace necesaria la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo, que permita coordinarlos y articularlos entre sí con una clara atribución de competencias.

3.2. El por qué del Proyecto de Ley

Para que el territorio pueda ser el escenario privilegiado para el cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas según el paradigma del Buen Vivir, es necesario definir las pautas para su utilización, ocupación y transformación. Se trata de establecer las reglas de juego para ordenar las acciones de los diferentes actores que intervienen sobre el territorio.

El artículo 297 del COOTAD define que “el ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos: a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos; b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afecten la estructura del territorio; c) La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos”.

En base a estos antecedentes, la tarea de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo es aterrizar los conceptos a la realidad del territorio, estableciendo las competencias y atribuciones de los gobiernos locales - en todos sus niveles - y los instrumentos de planificación y gestión para llevar a la práctica el modelo territorial deseado.

El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo se está desarrollando para poder abarcar y gestionar las dinámicas territoriales en los diferentes niveles de gobierno, desde el nacional hasta el parroquial. Se trata de un esfuerzo político e institucional importante, que tiene el gran reto de conciliar la autonomía municipal con la colaboración y complementariedad entre diferentes niveles de gobierno, según establece el artículo 260 de la Constitución de la República³.

El esfuerzo conjunto del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en vez de concentrarse solamente en el suelo entendido como categoría de carácter jurídico-económico, va más allá y pretende regular el territorio en cuanto sistema de relaciones, definido por sus condiciones político-administrativas y socio-culturales.

4. Ordenamiento del Territorio

4.1. Del Nivel Nacional al Nivel Cantonal

El proyecto del territorio debe ser entendido como proceso y no solamente como producto, con diferentes niveles de intervención y responsabilidades territoriales. Es por esto que el Plan de Ordenamiento Territorial no es un tema reglamentario sino estratégico y de gestión.

El POT representa una visión a largo plazo y necesita tener continuidad: La Ley Orgánica propone que el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial tengan el mismo horizonte temporal y posean un diagnóstico inicial común. Es importante que el GAD determine cuáles son sus objetivos de desarrollo y su modelo territorial deseado, el POT territorializa el PD.

Los gobiernos municipales son los que tienen la competencia exclusiva de clasificar el suelo, asignar zonificación por uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, sin perjuicio de las asignadas por las leyes respectivas como propias al Estado central en materia de ordenamiento territorial. Esto significa que, aunque sean competencias exclusivas del GAD cantonal, deben generarse en correspondencia con lo determinado en los niveles superiores de planificación.

Lo que el proyecto de ley pretende establecer es un sistema de correspondencia de ida y vuelta en-

tre niveles de planificación, para que el ordenamiento territorial provincial y regional se construya de forma articulada mediante el aporte de cada municipio, en el marco de unas directrices territoriales de escala superior.

4.2. El Plan de Ordenamiento Territorial cantonal

El instrumento privilegiado para la definición del modelo territorial deseado del cantón es el POT municipal y, a diferencia de los instrumentos de rango superior que puedan generar los otros niveles de gobierno, es el único que llega a definir una normativa técnica de aplicación.

Ejemplo interesante es la Ley 388/97 de desarrollo territorial de Colombia, que estructura el POT en componentes estructurales y componentes normativas. Las primeras regulan la clasificación del suelo, los sistemas *estructurantes* de origen natural, los sistemas *estructurantes* artificiales, las zonas de protección cultural y natural, la identificación de porciones de suelo urbano y rural, donde se deberán formular instrumentos complementarios de planificación. Las componentes normativas regulan los derechos y deberes de los propietarios de los suelos urbanos y rurales a partir de la identificación de polígonos de intervención territorial, para establecer los tratamientos aplicables a cada zona con características homogéneas.

Esto permite definir el modelo territorial deseado con un hori-

³ Constitución del Ecuador, art. 260.- El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

zonte temporal que va más allá del mandato de gobierno, permitiendo construir una política de largo plazo y garantizando que las transformaciones físicas del territorio no sean sujetas a los cambios políticos de breve término.

El POT municipal es el instrumento que clasifica el suelo en urbano y rural, y a su vez lo articula en subcategorías. Cada clase de suelo tiene que dividirse en unidades de planificación o polígonos de intervención territorial, es decir áreas con características homogéneas, a las cuales se aplican tratamientos diferentes para orientar las estrategias de gestión de suelo. Esto permite en cada clase de suelo establecer unas áreas de intervención, las cuales se desarrollan mediante instrumentos complementarios de planificación.

4.3. Herramientas de gestión de suelo

La gestión de suelo está concebida como la acción y efecto de administrar el suelo, con base en un plan de ordenamiento territorial, con el fin de que permita un acceso y aprovechamiento equitativo de sus potencialidades mediante las herramientas, normas y procedimientos previstos por la Ley. Las herramientas de gestión de suelo sirven para concretar lo dispuesto en las fases de planificación.

Cuando se desarrolla un proceso de urbanización, se admite que la propiedad privada tenga rentabilidad pero con limitaciones y cargas de base colectiva. Es por esto que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos deben poder establecer mecanismos de participación o recuperación en las plusvalías generadas por la acción pública en el territorio, con el fin de redistribuirlos hacia la comunidad y como un medio de financiamiento de las políticas territoriales. Los hechos que generan plusvalía son la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana, la modificación de la asignación de uso y ocupación del suelo, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo y la ejecución de obras públicas.

Entre las herramientas para la gestión del suelo las más conocidas y utilizadas a nivel internacional son:

- La venta o *transferencia de edificabilidad*, es decir un sistema de compensación a los inmuebles que soportan un *minusvalor* por protección en el planeamiento (Cuando las cargas superan los beneficios), y se implementa mediante la adjudicación de derechos de edificabilidad en otras zonas previamente establecidas (Áreas generadoras y áreas receptoras de este derecho dentro de un polígono de intervención territorial determinado por el POT);
- Las *unidades de actuación*, que son áreas de planificación y gestión conformadas por uno o varios inmuebles, que deben ser urbanizadas o construidas bajo un único proceso de habilitación y delimitadas en los respectivos planes de intervención urbana;
- El *reajuste de terrenos o reestructuración parcelaria*, que consiste en reunir y englobar varios predios en uno sólo, con el fin de reestructurarlos y subdividirlos en una conformación parcelaria nueva, por iniciativa pública o privada o en virtud de la determinación de una unidad de actuación urbana o rural. Dicho instrumento, a diferencia de la expropiación, permite al municipio no enfrentarse con un proceso conflictivo y, además, resulta ser más rentable, porque permite conseguir, mediante cesiones de aprovechamiento o de suelo, los servicios y equipamientos necesarios a la comunidad;
- El *redesarrollo*, implementado para lograr una nueva configuración física espacial de un área determinada de suelo urbano, y podrá acudir a la demolición de las construcciones existentes, la reordenación del suelo y reconstrucción;
- La *declaración de desarrollo prioritario*, es decir zonas o predios que, en función de los tratamientos definidos en el mismo POT, deban ser ejecutadas por sus propietarios en un plazo que se determinará en el plan de ordenamiento territorial. Caso contrario, el municipio podrá iniciar un proceso de

enajenación forzosa en subasta pública para que sea desarrollado;

- El *derecho de preferencia*, que permite al Estado tener la primera opción de compra de un predio destinado al desarrollo de un proyecto de interés social o público;
- El *anuncio del proyecto*, que implica la publicación por parte de los distintos niveles de gobierno de toda decisión e iniciativa de planificación, de obras públicas derivadas del plan de ordenamiento territorial, y otros instrumentos de planificación nacional o local, con el fin de evitar la elevación o especulación del precio del suelo que será objeto de expropiación o compra.

Las tres últimas herramientas son clave para llevar a cabo los objetivos de la política de suelo. Lo cual implica contar con instrumentos legales que permitan facilitar a la administración pública obtener suelo apto para la construcción de vivienda social y servicios públicos, con el fin de reducir la informalidad y evitar la especulación del mercado, o para cumplir con las determinaciones del POT.

5. Conclusiones

5.1. Debate abierto

Como se ha manifestado en la introducción, el anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo abre el camino al debate sobre las decisiones territoriales y el significado de la planificación, para que las demás instituciones, las universidades y los representantes de la sociedad civil puedan hacer sus aportaciones y lograr que realmente sea una construcción social.

En este sentido, el VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial de Cuenca representa el espacio ideal para definir los ejes conceptuales y metodológicos necesarios para el desarrollo del proyecto de Ley.

Bibliografía

- CONSTITUCIÓN de la República del Ecuador, 2008.
- COOTAD, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Asamblea Nacional, República del Ecuador.
- GÓMEZ OREA, Domingo (2008), Ordenación Territorial, Ed. Mundi-Prensa, Madrid – Barcelona – México.
- MEJÍA GRANIZO, Arturo (2012), *Introducción*, en: *Taller de Desarrollo Urbano, Seminario-Taller. Herramientas de Planificación y Gestión de Suelo*, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Quito, Ecuador (publicación digital).

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL BUEN VIVIR: PROPUESTAS PARA UN MARCO JURÍDICO

Econ. Eugenio Paladines
Secretaría Nacional de Planificación
y Desarrollo (SENPLADES)

Introducción

Un aspecto bastante evidente que se requiere aclarar en aras a iniciar desde un mismo punto de partida, como lo menciona el título de la ponencia, radica precisamente en que el ordenamiento territorial no es un fin per se o independiente sino un medio, una herramienta, un instrumento para lograr los objetivos, que una colectividad se ha planteado en el corto, mediano y largo plazo. En el caso ecuatoriano, ese fin último es el Buen Vivir, sin este requisito, se vuelve difícil y casi un sin sentido hablar de ordenamiento territorial. Quizás esa es una de las principales razones por las cuales el ordenamiento territorial ha tenido dificultades para consolidarse en el país. Por un lado se ha estado hablando de ordenamiento territorial y por otro de desarrollo, se ha estado hablando de ordenamiento territorial sin explicitar cuál es el fin o qué se busca alcanzar con el ordenamiento de un territorio.

Otra problemática relacionada con este ámbito radica en que un mismo territorio forma parte, al mismo tiempo, de una junta parroquial con un Gobierno Parroquial, un cantón con un Gobierno Municipal, una provincia con un Gobierno Provincial, una región con futuros Gobiernos Regionales, un país con un Gobierno Nacional y un planeta con una gobernanza mundial. Ante ello, el ordenamiento que se desee dar a un territorio dependerá de los poderes que se le asigne a cada uno de esos niveles de gobierno (En este caso seis niveles) sobre ese territorio. En este aspecto,

es difícil ordenar un territorio cuando la visión de cada nivel de gobierno no es coherente por lo menos en cierto grado. En el caso de la República del Ecuador, su historia está marcada, principalmente durante el siglo XIX, por continuos conflictos de intereses en pro de su disolución o unificación. Por supuesto, si priman los intereses de disolución uno será el ordenamiento territorial y otro distinto, en el caso en el cual primen los intereses de unificación. Este conflicto sigue estando presente, se lo vivió en el propio proceso constituyente de 2008, como lo ilustra Ana María Larrea en su libro Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador. En la obra citada, se menciona que en el informe de minoría presentado para el primer debate en el pleno de la Asamblea, suscrito por Eduardo Maruri y Anabella Azín, se cuestiona el articulado propuesto porque

“(...) no llegan a definir un marco suficientemente claro y adecuado para que se construya en el Ecuador un sistema de verdaderas regiones autónomas con potestad suficiente para legislar a profundidad su territorio, amplias competencias y un verdadero autogobierno que incluya una sede parlamentaria. Sobre todo, creemos que no se ha dejado espacio para que Guayaquil, principal gestora de la demanda autonómica y ciudad de la que ambos prevenimos pueda acceder al nivel de autonomía que hace tiempo ha venido demandando”.

Con esta quizás no tan breve introducción, se debe valorar el actual momento histórico en el cual el ordenamiento territorial tiene un objetivo claro, la construcción del Buen Vivir y tiene una definición bastante explícita, aunque por supuesto siempre perfectible, de los poderes de cada nivel de gobierno en el territorio, a través de competencias exclusivas y concurrentes jerarquizadas, así como de las titularidades de las mismas¹.

Marco legal relacionado con el ordenamiento territorial y gestión del suelo

En el Ecuador, la concepción del ordenamiento territorial surge varias décadas atrás, al igual que en muchos países de Latinoamérica. Los principales problemas asociados a este proceso han radicado en la separación entre los objetivos de desarrollo y la realidad del territorio, desconociendo sus potencialidades y limitaciones para alcanzar el desarrollo propuesto; sumado a la desarticulación entre niveles de gobierno, donde cada unidad política administrativa no se identificaba como parte de un todo sino autónoma y totalmente independiente del resto de localidades de igual o diferente jerarquía; y, no menos importante, la ausencia de una política nacional de ordenamiento territorial que defina los límites y el accionar del resto de actores tanto sectoriales como de los niveles territoriales.

Luego de la aprobación de la Constitución de la República en

el 2008, la planificación y el ordenamiento territorial cobran un rol importantísimo porque se establece la necesidad de que todos los niveles de gobierno: Nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, realicen un ordenamiento territorial vinculado al desarrollo y, sobre todo, de manera articulada entre los diferentes niveles de gobierno con miras a lograr el Buen Vivir, también plasmado en la Carta Magna.

Para instrumentar lo definido en la Carta Magna, la Asamblea Constituyente expide en octubre de 2010 el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD– (RO 303, 19 de octubre de 2010), mismo que en su Art. 1, establece como ámbito *“la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial”*. Con respecto al ordenamiento territorial, el COOTAD establece la obligatoriedad de los gobiernos autónomos descentralizados de formular participativamente, aprobar e implementar los respectivos planes de desarrollo y de

¹ Esto no quiere decir que el conflicto de competencias y ejercicio de titularidades esté zanjado. Al contrario, este último es un conflicto político permanente.

ordenamiento territorial de manera coordinada entre los diferentes niveles de gobierno y en coordinación con los lineamientos nacionales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Adicionalmente, en el mismo mes de octubre se expide el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP– (ROS 306, 22 de octubre de 2010), norma complementaria a la anterior y que en su artículo 1 define como su objeto “organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales”. Además, regula el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrienal del Sector Público, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas. Este Código, además, establece que la planificación del desarrollo garantiza el ordenamiento territorial en los niveles: Nacional, y de los gobiernos autónomos descentralizados en un marco participativo y con enfoque de igualdad, razón por la cual define algunos instrumentos y mecanismos de coordinación.

No obstante, de que en el 2010 se aprobaron los dos códigos antes mencionados, se evidencia que en temas de planificación y ordenamiento territorial aún existen ciertos aspectos que requieren ser fortalecidos. En tal virtud, se propone conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda la formulación del anteproyecto de “Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo”, como el marco jurídico que regule la concurrencia de competencias, principalmente del gobierno central, en el ámbito del orde-

namiento territorial, y norme la definición y articulación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno.

Este anteproyecto de ley considera dos componentes principales: 1) El ordenamiento territorial y, 2) la gestión del suelo; siendo el primero de ellos motivo de este análisis. La propuesta abarca los conceptos y principios generales del ordenamiento territorial, fundamentalmente orientados a lograr el desarrollo planificado y equilibrado de las actividades en el territorio; garantizando la complementariedad y diversidad; asegurando un óptimo y eficaz aprovechamiento de los recursos naturales; manteniendo y mejorando la calidad de vida de la sociedad a través del fomento de la participación ciudadana; y el fortalecimiento de los procesos de desconcentración y descentralización, así como la importancia de la participación de los distintos sectores.

La propuesta de ley no se contrapone a lo manifestado en el COOTAD respecto de las competencias del nivel nacional y gobiernos autónomos descentralizados; en su lugar, desarrolla el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial para todos los niveles de gobierno, y su inclusión en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Este anteproyecto, además, incluye los principales instrumentos del ordenamiento territorial, que se definen a continuación:

- a) Instrumentos del nivel nacional: La Estrategia Territorial Nacional, planes especiales nacionales relacionados con proyectos nacionales de carácter estratégico, planes sectoriales o intersectoriales de nivel del Ejecutivo con incidencia en el territorio.
- b) Instrumentos de los gobiernos autónomos descentralizados: Planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial de las regiones, provincias, cantones y parroquias.

c) Instrumentos de los regímenes especiales: Planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial de los distritos metropolitanos autónomos, circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias; plan para el desarrollo sustentable y ordenamiento territorial del Régimen Especial de Galápagos,

La propuesta desarrolla también instrumentos complementarios a los planes de ordenamiento territorial de los cantones y distritos metropolitanos, con el objetivo de complementar de forma específica los lineamientos establecidos en estos planes y facilitar la aplicación de las herramientas de gestión del suelo en el territorio (Temáticos: Plan maestro y planes especiales de interés social; Territoriales: Plan parcial de ordenamiento territorial, plan especial cantonal o metropolitano, plan de intervención urbana y plan de intervención rural).

Instrumentos de ordenamiento territorial del nivel nacional

Estrategia Territorial Nacional

El instrumento más importante, desde el punto de vista de la planificación nacional en materia de ordenamiento territorial y que es fuertemente definido en el anteproyecto de ley, es la Estrategia Territorial Nacional (ETN). Conforme lo establecido en el COPFP, constituye el instrumento complementario al Plan Nacional de Desarrollo que tiene una visión corto, mediano y largo plazo y a escala nacional, que comprende los criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento físico del territorio, los recursos naturales, infraestructuras, actividades económicas, equipamientos, la protección del patrimonio natural y cultural y los asentamientos humanos. Además se convierte en el referente para la planificación y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno.

La ETN permite articular lo definido en los objetivos de desarrollo y en las políticas públicas

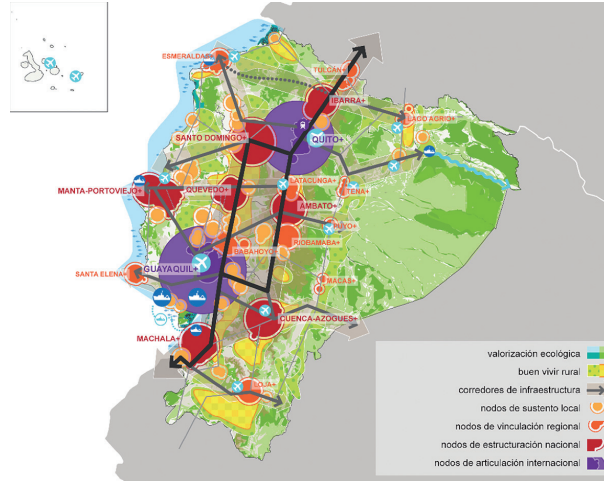
nacionales a las condiciones y características propias del territorio nacional, sea éste continental, marino o insular, y consecuentemente orienta y optimiza la inversión del Estado a través de la incorporación, integración y sinergia de las visiones sectoriales y territoriales. La ETN actualmente plantea trabajar sobre siete temáticas principales: (Ver gráfico 1)

1. Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos.- Propone la consolidación de una red de nodos o grupos de ciudades de diferentes tamaños que tienen dinámicas económicas – productivas comunes, y que requieren fortalecerse a nivel social, económico y territorial para lograr una especialización. Esta propuesta nace del análisis de mirar la tendencia en la conformación de los asentamientos humanos donde resalta la bipolaridad Quito – Guayaquil, y propone fortalecer el resto de ciudades como grupos o redes que podrían complementarse y crecer organizadamente. La estrategia plantea cuatro tipos de nodos o grupos de ciudades: a) Nodos de sustento, b) nodos de vinculación regional, c) nodos de articulación nacional, y d) nodos de estructuración internacional. Esta temática es muy importante en términos de favorecer el crecimiento organizado y ordenado de los centros poblados integrando los ámbitos urbano y rural. (Ver gráfico 2)

2. Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales.- Esta temática analiza las condiciones del ámbito rural – productivo, considerando las características del Ecuador de ser un país principalmente agrícola, no obstante, enfatiza que los modelos actuales latifundio y minifundio no son adecuados por la sobreexplotación y mal uso de los recursos naturales, así como por la inequitativa distribución de la riqueza producto de la actividad productiva. Propone la consolidación de las fincas familiares o asociativas, que permitirían satisfacer el consumo interno y diversificar la producción. (Ver gráfico 3)

Gráfico/1

EXPRESIÓN GRÁFICA DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL

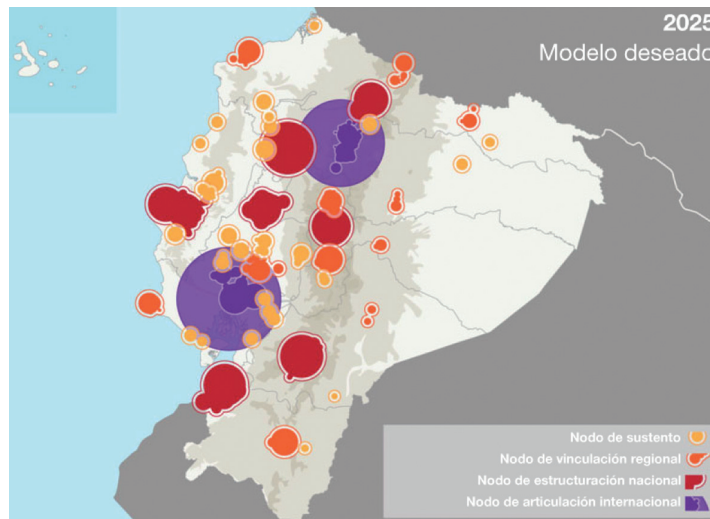


Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 – Estrategia Territorial Nacional

Elaboración: SENPLADES, 2009.

Gráfico/2

RED POLICÉNTRICA DE CIUDADES



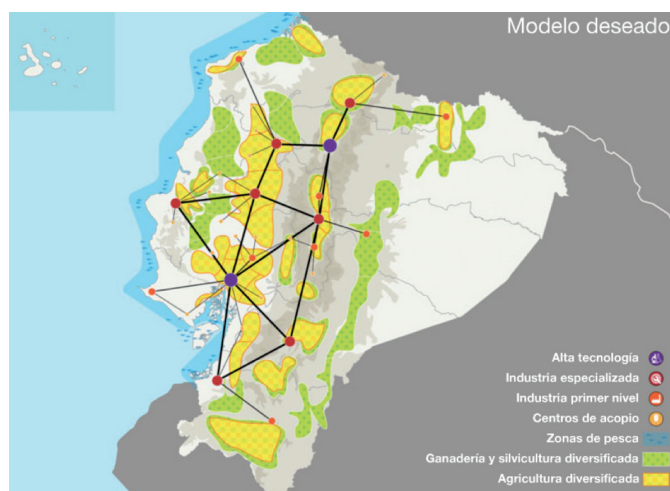
Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 – Estrategia Territorial Nacional

Elaboración: SENPLADES, 2009.

3. Jerarquizar y hacer eficientes la infraestructura para la movilidad, la conectividad y la energía.- Propone estructurar la infraestructura para movilidad, conectividad y energía con criterios de jerarquía para articular adecuadamente la infraestructura logística y los asentamientos humanos en general. Pretende fomentar las energías alternativas, en cuanto a conectividad; completar los anillos de fibra óptica, especialmente en la Amazonía. En infraestructura logística, fortalecer y equiparar la misma de acuerdo a estándares y normas internacionales para fomentar las conexiones internacionales tanto a nivel aéreo, terrestre y fluvial. (Ver gráfico 4)
4. Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables.- Aquí se analizan zonas importantes por su valoración ecológica y las relaciona con la intervención y presión antrópica, incluye también el análisis de multiamenazas debido a las condiciones del País por su ubicación geográfica. Esta temática plantea, en primera instancia, destacar las zonas prioritarias de conservación, recuperación y manejo responsables, también incluye las actividades extractivas, considerando que el Ecuador es un país primario exportador. (Ver gráfico 5)
5. Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.- Considera los aspectos de diversidad y patrimonio cultural, identificando las etnias que se encuentran en el país y que manejan sus propios lenguajes, costumbres, cosmovisión y que no necesariamente han sido reconocidas o consideradas en la formulación e implementación de las políticas públicas. En el caso de la Amazonía, esta es muy importante, ya que es la zona con mayor presencia de etnias a nivel nacional.
6. Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana.

Gráfico/3

CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA PRODUCTIVO

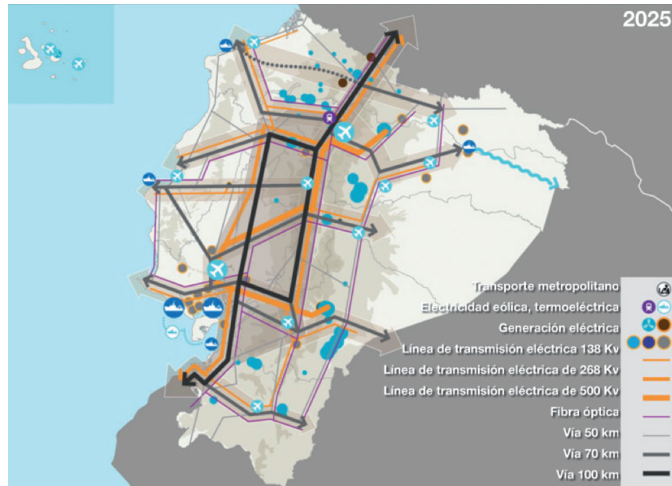


Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 – Estrategia Territorial Nacional

Elaboración: SENPLADES, 2009.

Gráfico/4

INFRAESTRUCTURA DE MOVILIDAD, CONECTIVIDAD Y ENERGÍA

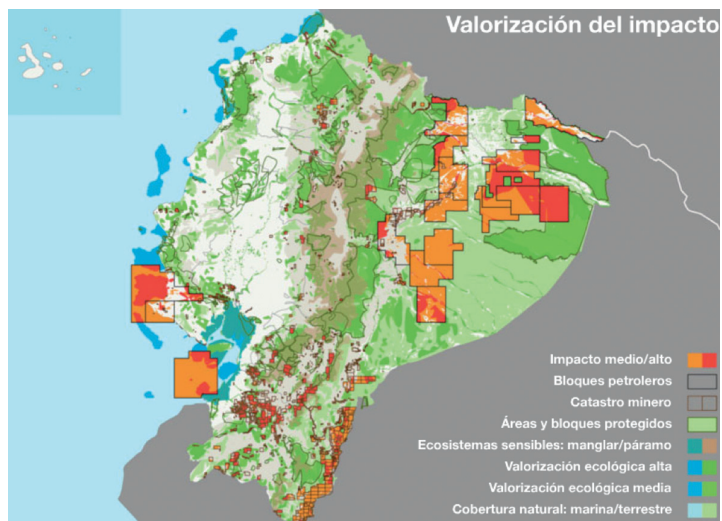


Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 – Estrategia Territorial Nacional

Elaboración: SENPLADES, 2009.

Gráfico/5

VALORIZACIÓN DEL IMPACTO SOBRE LOS RECURSOS NATURALES



Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 – Estrategia Territorial Nacional

Elaboración: SENPLADES, 2009.

7. Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio.

La importancia de este instrumento, en la propuesta de la ley de ordenamiento territorial y gestión del suelo, radica en que constituye el eje de la planificación territorial a nivel nacional, ya que integra y coordina las intervenciones de los sectores del Ejecutivo evitando la intervención caótica y desordenada sobre los territorios; además de ser el referente de los gobiernos autónomos descentralizados para la planificación en el nivel respectivo.

Planes especiales para los proyectos nacionales de carácter estratégico

Como parte de los instrumentos del nivel nacional contenidos en la propuesta de ley se establecen los planes especiales para los proyectos estratégicos nacionales (PEN), como instrumentos de planificación y gestión para el territorio de influencia de los PEN, que contribuyen a la consecución de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, específicamente en lo referente a la Estrategia de Acumulación y Redistribución social y equitativa; sentando bases para el desarrollo endógeno sostenible; modificando los esquemas de acumulación y distribución con un enfoque territorial que permita reducir las iniquidades; aprovechando de manera sostenible las mayores ventajas comparativas con las que cuenta el país, su biodiversidad y su riqueza en recursos naturales; reconociendo los derechos de la naturaleza a través de su explotación sostenible, que viabilicen la construcción de industrias relativas a la bio y nano tecnología, bio-servicios y servicios turísticos, mediante inversiones en desarrollo de capacidades y condiciones para la construcción del modelo terciario exportador.

La importancia de colocar estos instrumentos como parte de la ley radica en que se vuelven referentes obligatorios para los Gobiernos Autónomos Descentralizados en su planificación

local, ya que los proyectos de esta magnitud modifican considerablemente las condiciones del territorio y se requiere analizar los demandas y ofertas desde el proyecto hacia el territorio y viceversa, lo que conlleva a repensar las propuestas de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y a desarrollar mecanismos de coordinación con los sectores y sus instancias desconcentradas para lograr mejores intervenciones con mayor impacto y beneficio.

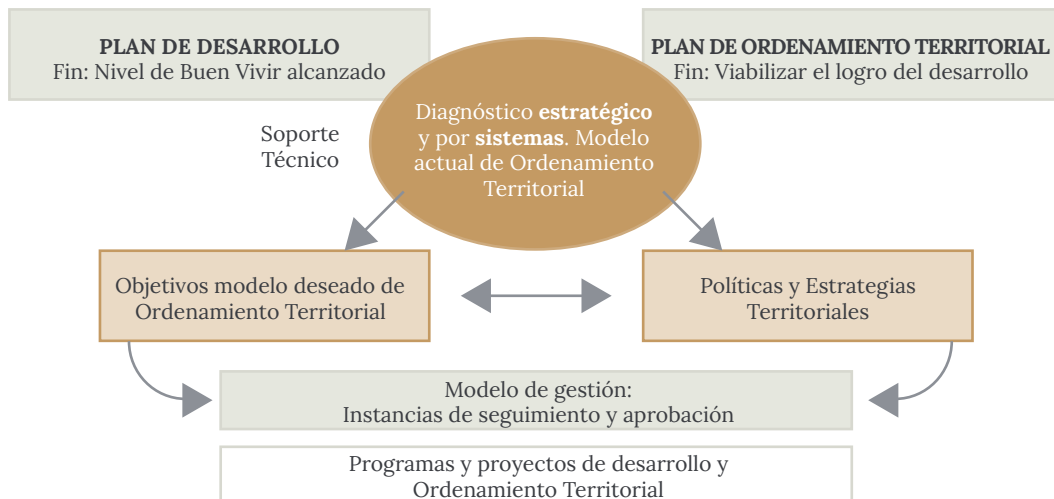
Correspondencia y articulación entre instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial

Un tema muy importante, y que también es considerado como parte de esta propuesta de ley, constituye la correspondencia y la articulación. La primera se refiere a la relación y coherencia entre los objetivos de desarrollo con las potencialidades y limitaciones territoriales, ya que esta ha sido una de las principales debilidades en el proceso de ordenamiento territorial desde hace varias décadas. La propuesta de ley sugiere que las líneas de desarrollo y las de ordenamiento territorial se basen en un diagnóstico común analizando el sistema territorial, compuesto por los subsistemas: Ambiental, económico – productivo, socio cultural, asentamientos humanos, infraestructura – movilidad – conectividad y político institucional, y modelo de gestión común. (Ver gráfico 6)

La articulación, en cambio, se refiere a la vinculación y complementariedad que deben guardar los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de un determinado espacio físico en relación con los mismos instrumentos de los otros niveles de gobierno y con los territorios circunvecinos. Este criterio es muy importante y se resalta en la propuesta de ley, ya que la ausencia de articulación en los procesos de planificación y ordenamiento territorial han propiciado conflictos en los territorios por tener visiones de desarrollo y de ocupaciones del suelo diferentes y no alineadas a los objetivos nacionales. (Ver gráfico 7)

Gráfico/6

CORRESPONDENCIA ENTRE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.



Fuente: Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada, SENPLADES, 2011.
Elaboración: SENPLADES.

Gráfico/7

ARTICULACIÓN ENTRE EL TERRITORIO Y EL DESARROLLO: DESDE EL TERRITORIO HACIA EL DESARROLLO Y VICEVERSA



Fuente: Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada, SENPLADES, 2011.
Elaboración: SENPLADES.

Beneficios de contar con un marco legal de ordenamiento territorial.

1. Las políticas públicas territoriales en todos los niveles de gobierno podrán ser coherentes; se reforzará la obligatoriedad de coordinar la acción sobre el territorio entre los distintos niveles de gobierno, promoviendo y fortaleciendo los procesos e instancias de articulación vertical y horizontal para gestionar el territorio con calidad y eficiencia.
2. Las inversiones en el territorio serán concertadas y permitirán alcanzar los objetivos de desarrollo con mayor eficiencia
3. Los gobiernos autónomos descentralizados tendrán un referente técnico y legal para la gestión de sus territorios, que los respaldará y fortalecerá frente a las demandas de la población de sus respectivas jurisdicciones
4. La planificación del territorio y la gestión del suelo se realizará con base en principios, conceptos y parámetros técnicos homogéneos y de general aceptación.
5. Mayor concertación entre el sector público, el privado y el social con énfasis en los procesos de planificación y ordenamiento territorial.
6. Mecanismos de seguimiento y evaluación de los procesos e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial como una retroalimentación a las políticas públicas y al proceso de planificación en general.
7. Promoción y fortalecimiento de las herramientas de gestión del suelo y la organización de los asentamientos humanos.

Glosario de siglas

- COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- COPFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- ETN: Estrategia Territorial Nacional.
- PEN: Proyectos Estratégicos Nacionales.
- SNDPP: Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

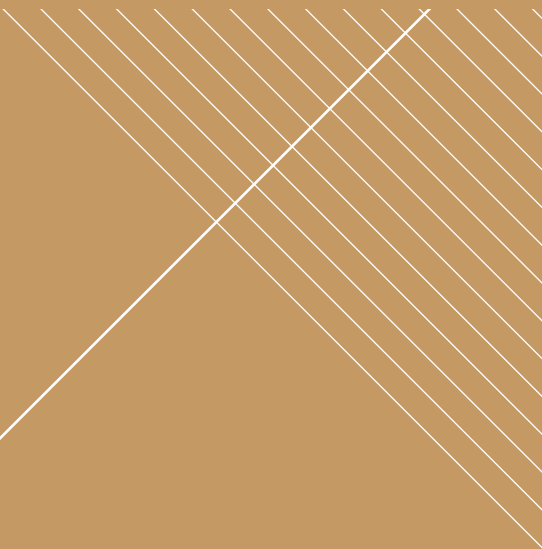
Bibliografía

- Constitución Política de la República, RO No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, R. O. No. 303, 19 de octubre de 2010, Suplemento.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, R. O. No. 306, 22 de octubre de 2010, Segundo Suplemento.
- Larrea Ana María (2012), Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador, Senplades, Quito-Ecuador.
- Paladines, Eugenio (2005), Sostenibilidad de la deuda de los gobiernos seccionales ecuatorianos en el período 1995-2003, Tesis de grado, Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito-Ecuador.
- Paladines, Eugenio (2008) “La economía ecuatoriana y los gobiernos seccionales”, Fundación Alianza Estratégica, Quito-Ecuador.
- SENPLADES (2009). “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013”, Editorial El Conejo, Quito, Ecuador.



CAPÍTULO 3

**CONFRONTACIÓN DE EXPERIENCIAS
EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN
DE PLANES DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL**



The background features a light gray area on the right side, with a white rectangular box containing the title. Diagonal lines in a light brown color are scattered across the white and gray areas, creating a modern, geometric aesthetic.

LECCIONES APRENDIDAS EN EJEMPLOS SIGNIFICATIVOS E INCURSIÓN EN OTROS TEMAS DEL SIMPOSIO

Domingo Gómez Orea
Universidad Politécnica de Madrid (España)

1. Resumen

Esta intervención y ponencia, se ubica en el Eje temático: 2. Confrontación de experiencias en la Formulación y aplicación de Planes de Ordenamiento Territorial y, dentro de él, en las Conferencias 2: Articulación de la planificación territorial y del OT: análisis y experiencias. A ello dedican los autores la mayor parte de su exposición, pero el ponente quiere provechar la ocasión para incursionar brevemente en otros campos temáticos y objetivos que trata el simposio.

La intervención comienza reflexionando brevemente sobre dos conceptos clave que conviene precisar: El sistema territorial como esencia del ordenamiento territorial y los instrumentos legales a través los que se podría hacer operativo, mostrando una referencia que puede ser de interés. Esta reflexión arrojará luz sobre el objetivo b) del simposio destinado a plantear ejes conceptuales y metodológicos que deberían orientar la formulación participativa de la Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión Territorial en Ecuador.

Luego, la ponencia se adentra en la presentación de una serie de experiencias de ordenamiento y gestión territorial (En Europa, África y América) en que el ponente ha intervenido activamente para extraer algunas lecciones significativas que se insertan con precisión en el título del eje temático 2. Confrontación de experiencias en la Formulación y aplicación de Planes de Ordenamiento Territorial.

Por fin, la ponencia incursiona en el objetivo c) del simposio presentando algunas ideas sobre la forma de concertar y coordinar la acción del gobierno nacional, de las municipalidades y, en general, de los agentes implicados en la explotación de recursos minero, y definición del uso y ocupación del suelo en esos mismos territorios, particularmente en lo que respecta a la formulación del previsto Plan Territorial Especial (PTE). Asimismo, se señala la insuficiencia de la Evaluación de impacto Ambiental para controlar las incidencias ambientales de tan grandes y complejos proyectos, y se recomienda la evaluación ambiental estratégica como forma de enfocar la incorporación del medio ambiente al proyecto y a las repercusiones que tendrá en su área de influencia, aplicada a la formulación del previsto PTE; y de ella se deducirán las especificaciones para aplicar la EIA a los proyectos concretos que el plan territorial especial y el proyecto estratégico nacional desencadenen en todo el entorno directa o indirectamente afectados.

Por último, la ponencia reflexiona sobre algunos aspectos del objetivo d) del simposio: Apoyar conceptual y metodológicamente en la definición de competencias concurrentes para la definición de suelo urbanizable y no urbanizable, de las áreas protegidas, etc. En particular, se enfatiza las diferencias y relaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo; pero también se reflexiona sobre el significado de la conservación de la naturaleza y el enorme papel que corresponde a la ordenación territorial para “utilizar

bien” todo el territorio, que esa es la esencia de la conservación, la cual supera el reduccionismo conservacionista de los “santuarios” de naturaleza que suponen los espacios protegidos.

Palabras clave: Sistema territorial, articulación, cooperación, concertación, urbanismo, experiencias significativas

2. El Sistema Territorial: Base y esencia del ordenamiento territorial

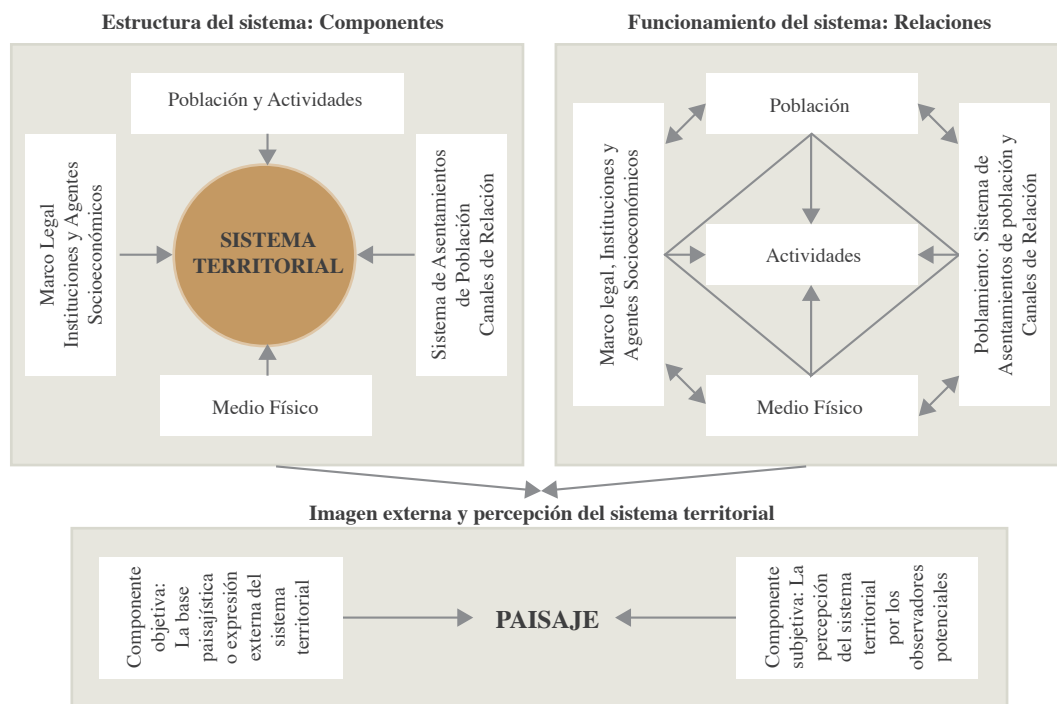
El Sistema Territorial es una construcción del hombre a través de la práctica de sus actividades sobre la naturaleza, que se inicia en la noche de los tiempos, sigue en la actualidad y continuará inexorablemente en el futuro; según un proceso que no cesa, interminable, aunque la sociedad no sea consciente de ello.

La sustancia del sistema territorial esta formada por tres grandes elementos: La estructura, el funcionamiento y la imagen que transmite. Conforman la estructura del sistema territorial, una red superpuesta a la naturaleza cuyos nodos son los asentamientos de población y cuyas líneas son las infraestructuras de transporte y de comunicaciones; conforman el funcionamiento los flujos de relación que circulan por las líneas de la red estructural del sistema, inducidos por las actividades humanas, las cuales se ubican en todas las partes y elementos del sistema pero se concentran en los nodos. (Ver gráfico 1)

El tercer elemento: La imagen del sistema se ha incorporado recientemente al sistema territorial, en la medida en que el paisaje trasciende su consideración tradicional como elemento menor para alcanzar la condición de recurso en el sentido socioeconómico del término, porque

Gráfico/1

EL SISTEMA TERRITORIAL: ESTRUCTURA, FUNCIÓN E IMAGEN QUE TRASMITE



cumple las dos condiciones que determinan la condición de recurso: Utilidad y escasez, esta última cuantitativa o cualitativa. Y dicha imagen es la base o el elemento objetivo del paisaje, porque este concepto implica la percepción humana, ya que el paisaje es la “*percepción polisensorial y subjetiva de la imagen que transmite el sistema territorial*”. De tal manera que no es otra cosa que la relación que se establece entre el objeto percibido, el sistema territorial, y el sujeto que lo percibe.

La idea de sistema territorial esbozada es aplicable a cualquier espacio, todos ellos relevantes para el ordenamiento territorial. Los espacios de tipo político-administrativo se asocian directamente a los instrumentos básicos del ordenamiento territorial: Los planes integrales que se desarrollan en cascada y a contracorriente desde el nivel nacional al parroquial, pasando por los regionales, provinciales y cantonales.

Pero cada uno de estos planes prevé otros planes como instrumentos de su propio desarrollo, los cuales pueden afectar a otro tipo de unidades territoriales, no administrativas. Por ejemplo, unidades *homogéneas*, definidas por criterios de semejanza en aspectos sectoriales o integrales; unidades *funcionales*, conformadas por flujos de relaciones recíprocas entre lugares (Áreas funcionales) o direccionales cual son las cuencas hidrográficas; y unidades *estratégicas*, definidas por razones operativas en función del área de extensión del tema a tratar: Recurso, valor, potencial,

problema, ubicación transfronteriza por ejemplo, etc.

El sistema territorial de un país se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos, donde las unidades territoriales de cada nivel se integran en las de nivel superior e integran a las de nivel inferior. A cada nivel corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango¹, de tal manera que no se pueden planificar desde niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas ni aprovechar las potencialidades. Pero ello no impide que las instituciones de niveles inferiores y todos los ciudadanos puedan participar en las decisiones que se adoptan en niveles superiores.

En términos generales, opera el principio de coherencia que indica cómo a cada tipo de elemento, problema o potencialidad, corresponde un nivel en el que debe ser atendido (Previsto o resuelto); el principio de *subsidiariedad* que establece cómo cada problema debe ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo posible o, de otra forma, las instancias administrativas superiores deben evitar la interferencia en aquello que puedan atender los niveles inferiores; y el principio de *contracorriente* que señala cómo los planes de ámbitos geográficos superiores se constituyen en referencia para el desarrollo de los ámbitos menores, mientras desde estos se impulsa el desarrollo de aquellos.

¹ Son estructuras de primer nivel y rango estatal, por ejemplo, la red básica de infraestructuras de transporte vertebradoras del país, los aeropuertos internacionales, los grandes puertos, las grandes redes de distribución energética o de comunicaciones, los espacios protegidos de rango nacional y, en general, cuantas estructuras den servicio al conjunto del país. En el segundo nivel y rango regional se sitúan muchas infraestructuras hidráulicas como ciertos embalses, carreteras de nivel regional, numerosos equipamientos docentes, sanitarios o asistenciales, red de espacios protegidos de importancia regional, etc. Son características de rango municipal, último nivel administrativo, numerosas infraestructuras y servicios ambientales como la recogida y tratamiento de basuras, el abastecimiento y saneamiento de aguas, el control del ruido, el control del uso y aprovechamiento pormenorizado del suelo, etc. Asimismo existen estructuras territoriales supranacionales, como ciertos corredores biológicos o la carretera Panamericana.

Seis niveles típicos definen la jerarquía de los sistemas territoriales, a cada uno de los cuales corresponde una escala característica de estudio, diagnóstico y planificación:

- Supranacional, por ejemplo la Unión Europea, el Cono Suramericano o el Corredor Centroamericano. Escala característica 1:1.000.000 o superior.
- Nacional o nivel estado nacional. Escala característica 1:500.000/1:1.000.000.
- Regional, primer nivel bajo el nacional. Escala 1:50.000/1:100.000.
- Subregional o comarcal, primer nivel por encima del municipal. Escala 1:25.000.
- Local o municipal. Escala 1:25000 a 1:10.000 o mayor.
- Nivel particular, división del municipio en “aldeas”, polígonos, etc. Escala 1:5.000 o mayor.

3. Los instrumentos específicos y no específicos de Ordenación Territorial

La práctica de la ordenación territorial requiere, entre otras, tres condiciones básicas:

- Voluntad política, para imponer el control del uso del suelo y del comportamiento de las actividades, de acuerdo con el principio aceptado de la “función social de la propiedad”.
- Cobertura legal de los planes, como instrumentos con capacidad vinculante para la Administración y los particulares.
- Capacidad institucional para impulsar la formulación de los planes y gestionar su ejecución, seguimiento y control.

La primera se supone existente en un país, Ecuador, que ha introducido el ordenamiento territorial en su propia constitución. Las otras dos se desarrollan aquí.

Reconociendo la jerarquía de niveles, estructuras, conflictos, potencialidades y problemas territoriales señalados, generalmente, los sistemas de ordenación territorial establecidos en los paí-

ses que adoptan este enfoque para planificar su política de desarrollo sostenible (Los más evolucionados), operan a través de un conjunto coherente de planes (Instrumentos de planificación), de carácter integral y sectorial, previstos en un legislación específica en materia de ordenación territorial (Y en otras leyes sectoriales con incidencia territorial, como las de carreteras, de aguas, de espacios protegidos, etc.), que se desarrollan en cascada desde los niveles territoriales superiores hasta los inferiores, según un proceso de arriba abajo, en el que las determinaciones previstas en los niveles superiores y ámbitos más extensos, se adoptan como referencia obligada para la elaboración de los que corresponden a niveles inferiores (Ver gráfico 2). De esta forma, se garantiza la coherencia y la integración vertical de las unidades territoriales de cada nivel, así como las decisiones que se adopten en las de orden superior, incluyendo las estructuras territoriales que les corresponden.

En este esquema, a los principios de coherencia y subsidiariedad, antes enunciados, se añade el de *contracorriente* que señala cómo los planes de ámbitos geográficos superiores deben contemplar el desarrollo de los ámbitos menores, mientras desde estos últimos se debe impulsar el desarrollo de los mayores.

El desarrollo en cascada se refiere a los ámbitos geográficos, no a los individuos, los cuales quedan afectados por todos los planes. De tal manera que las instituciones de niveles inferiores han de participar en las decisiones que se adoptan en niveles superiores y los ciudadanos, agentes y actores en los planes de cualquier nivel según un proceso capaz de acoger las iniciativas de abajo a arriba y de acuerdo con los principios de participación, concertación y transparencia.

Particularizando para el caso de Ecuador, de acuerdo con Fernando Pauta, los instrumentos de planificación serían los que señala el gráfico 3, todos ellos de carácter integral y con un contenido acorde con lo señalado antes y con las competencias establecidas para cada uno de los correspon-

dientes Gobiernos Autónomos Descentralizados. Pero tal figura ignora los instrumentos de planificación que pueden ser necesarios para desarrollar los planes anteriores; un tipo significativo de éstos son los Planes Territoriales Especiales previstos para ordenar y coordinar las acciones en el área de influencia de los Proyectos Estratégicos Nacionales de carácter minero.

4. La formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial: Participación, Concertación, Transparencia y Coordinación

En todos los niveles territoriales y en todos los instrumentos de ordenación territorial opera el mismo esquema metodológico:

1. Diagnóstico del Sistema Territorial Actual.
2. Diseño del Sistema Territorial Objetivo a largo plazo.

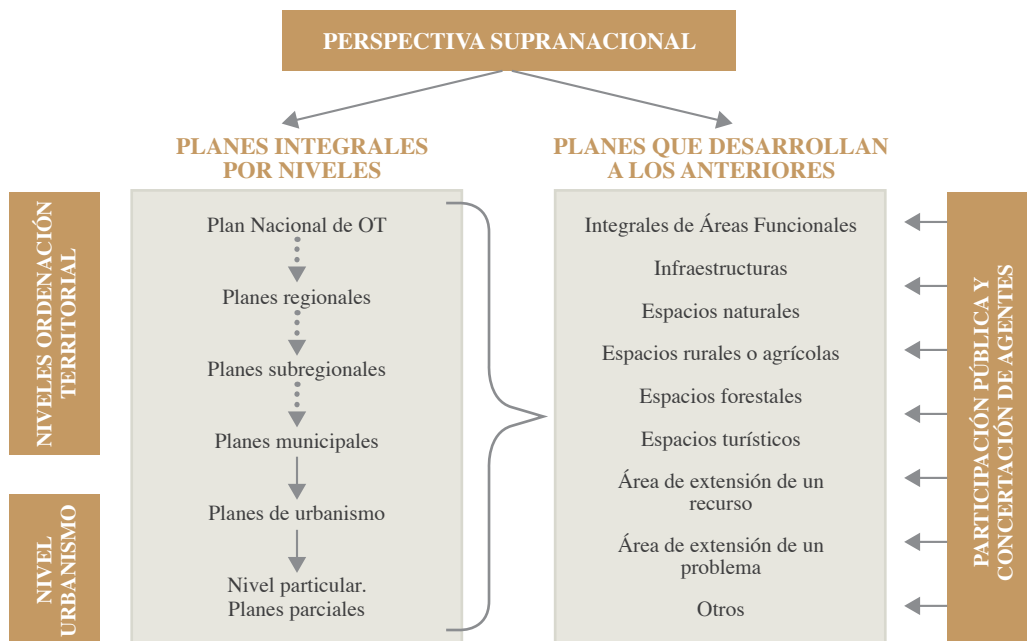
3. Medidas para avanzar hacia dicha imagen objetivo: De regulación, de intervención y de gestión.
4. Gestión territorial: Diligencias para que el sistema territorial actual avance hacia el sistema territorial objetivo.

El cual se aplica mediante la colaboración de entre un equipo técnico que conduce el proceso, y la participación de la ciudadanía y la concertación entre los agentes socioeconómicos cada uno de los cuales con sus propios intereses.

En este esquema, a cada nivel territorial, nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, incluso el urbanístico, corresponde un contenido, un alcance y un tipo de determinaciones. Si cada nivel se limita a los aspectos que le corresponden, no debería haber conflictos, por lo tanto, el desafío está en definir con precisión los aspectos territoriales relevantes para cada nivel y el tipo y alcance de sus propuestas.

Gráfico/2

LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL POR NIVELES SE PUEDEN SUCEDER EN CASCADA Y SE DESARROLLAN CON OTROS PLANES



El desafío está, justamente, en identificar cuáles son o deben ser éstos en cada nivel, en función de las competencias que corresponden a cada uno de los Gobiernos Autonómicos Descentralizados. Esta es la esencia de la coordinación y de la articulación. (Ver gráfico 4)

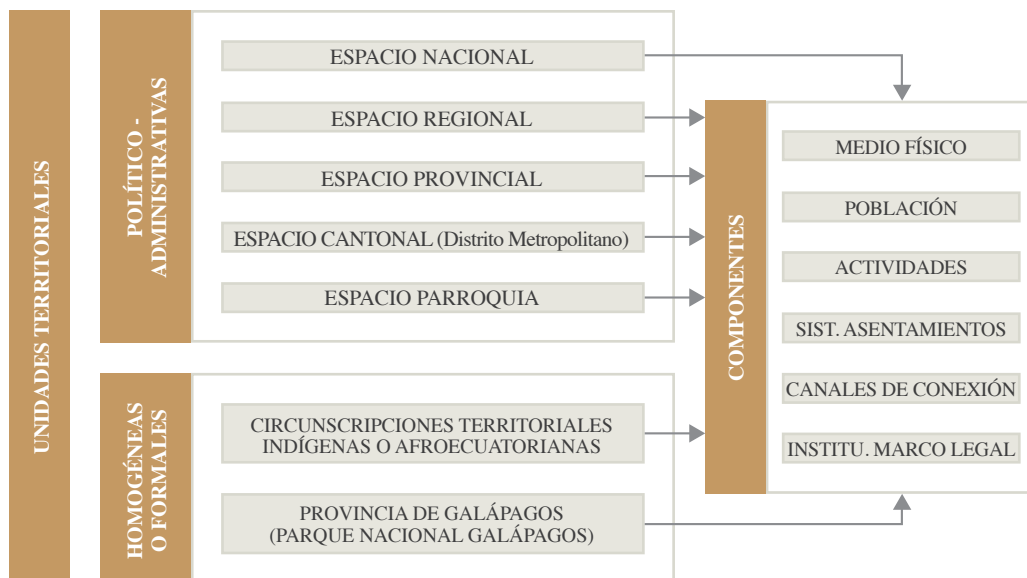
5. Lecciones aprendidas en ejemplos significativos

En una larga experiencia profesional desarrollada en varios países, el ponente se ha encontrado con muy diversas situaciones, algunos de cuyos elementos más significativos, de las cuales se exponen a continuación como “lecciones aprendidas”:

1. El Plan Especial de Proyección del Medio Físico de Madrid elaborado allá por los setenta del pasado siglo, pionero en la lectura y ordenación del medio físico. Un plan sectorial del cual:
 - Aportó una perspectiva o aproximación al sistema territorial desde “el campo”, en contraste con el clásico que lo enfocaba desde las ciudades, al que atribuía un papel activo en el ordenamiento territorial, frente al pasivo tradicional que solo lo entendía como soporte de la expansión de las ciudades.
 - Introdujo sensibilidad, conocimiento, criterio y compromiso ambiental en el ordenamiento territorial y, en particular, se adoptó como referencia en todo el planeamiento urbanístico que se fue desarrollando después.
 - Desarrolló y difundió conceptos tan importantes como el de unidad ambiental, capacidad de acogida, capacidad de carga, categorías de ordenación del medio físico y, en suma, la lectura del medio físico.
 - Utilizó la figura de Plan Especial prevista en la Ley del Suelo española.
2. Las Directrices de OT de la Comunidad Autónoma de Madrid, plan regional de ordenación territorial, las cuales:
 - Importancia de unificar en un documento integrado diferentes planes sectoriales, que se venían haciendo relativos a componentes del sistema territorial.
 - Estableció el contenido, el alcance y el carácter de la determinación de la ordenación territorial a nivel regional.
 - Puso de manifiesto cómo la carencia de un documento regional de ordenación territorial, en los primeros años 2000, propició un urbanismo salvaje. Realizado de forma aislada para cada núcleo de población, cuyas municipalidades planteaban crecimientos poblacionales desmesurados, lo que provocó la famosa burbuja inmobiliaria, factor desencadenante, aunque no el único, de la crisis que afecta desde hace varios años a España.
3. Las Directrices del País Vasco son también un plan regional de ordenación territorial, que plantean un modelo territorial regional que luego se desarrolla en una serie de planes del siguiente tipo:
 - Planes Territoriales Integrales por áreas funcionales, que son sistemas territoriales polarizados por una entidad de población significativa y su área de influencia, o por áreas estratégicas, como el litoral.
 - Planes Territoriales Parciales, de carácter sectorial para desarrollar componentes diversas del sistema territorial: Recuperación del litoral, localización y gestión de los parques eólicos o relaciones ciudad-campo (Llanada Alavesa).
 - Incorporación de los catálogos del paisaje como instrumento de ordenación territorial.
4. En África, Estrategia de Desarrollo Turístico de Cabo Verde y en algunas zonas concretas de Marruecos, en los que:
 - Se utiliza el enfoque y la metodología de Ordenación Territorial para planificar el Desarrollo Turístico.
 - Se complementa el concepto de Capacidad de Acogida: Cualitativo, que expresa la relación del medio físico con las ac-

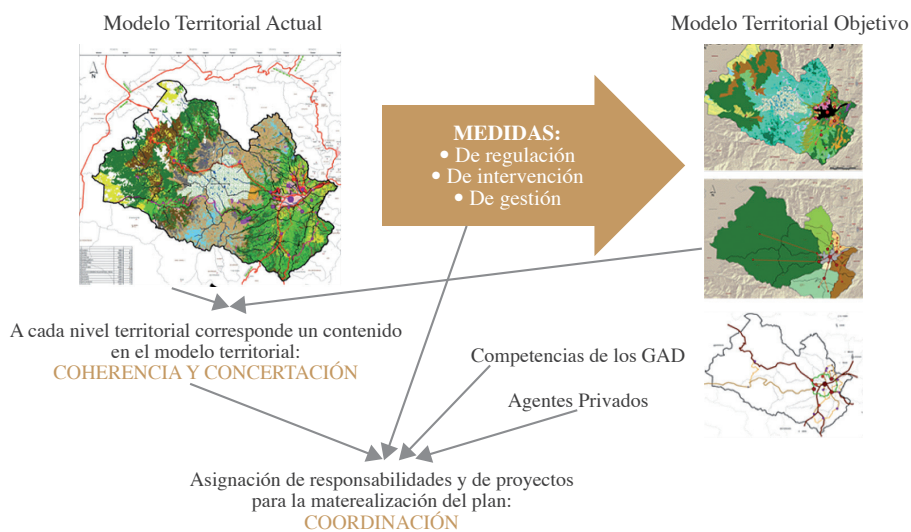
Gráfico/3

SISTEMA NACIONAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRAL DE CONFORMIDAD CON LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN 2008, SEGÚN FDO. PAUTA CALLE



Gráfico/4

ESQUEMA QUE RELACIONA LA OT CON LAS COMPETENCIAS DEL SECTOR PÚBLICO: LA FORMULACIÓN DEL PLAN REQUIERE COLABORACIÓN, PERO EL PLAN SE CONVIERTE EN INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN



- tividades humanas, con el de Capacidad de Carga: Cuantitativo que representa la cabida o número de personas que “caben” en un espacio o recurso determinado, con dos limitaciones:
- Cabida ecológica, que se asocia a la tolerancia en función de los deterioros físicos potenciales.
 - Cabida perceptual, que se asocia a la tolerancia en función de la pérdida de valor por congestión.
5. El Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca del Río Sucio, Valle de San Andrés o de Zapotitan, con las siguientes lecciones aprendidas:
 - La posibilidad de formular planes solventes de ordenación territorial sin apenas datos, con la información que proporcionan las imágenes de satélite y la información *osmótica*: Aquella que se adquiere por los pies.
 - Necesidad de concertación entre el llano y la montaña, o de forma más directa, entre los agentes más significativos de cada uno de estos espacios: Urbanización, industria maquilera y agricultura intensiva en el llano, frente a los cafetaleros en la montaña.
 - Introducción de un nuevo e interesante instrumento de concertación, el Canon de Producción de Agua.
 6. El Plan de Ordenamiento Territorial de Comayagua sugiere las siguientes “lecciones aprendidas”:
 - La necesidad de una visión amplia, desde arriba, en los proyectos de cooperación al desarrollo.
 - La importancia del OT para el desarrollo rural y, en particular, de una política de asentamientos humanos y de equipamientos sociales.
 7. POT de San Miguel:
 - La Evaluación Ambiental Estratégica.
 - La importancia de los humedales: Ecológica y funcional.
 8. POT de Puerto Morelos y el problema de la ordenación costera en Méjico enseña:
 - La necesidad de entender la costa como un sistema territorial, una construcción humana sobre los ecosistemas.
 9. Por último mi experiencia en Ecuador: La última y más intensa, porque he intervenido en cuatro planes cantonales, en la formulación metodológica y en varios zonales. Las “lecciones aprendidas” en el PDOT de Cuenca son las siguientes:

Reflexiones sobre el proceso de formulación:

 - Un cierto carácter referencial del PDOT.
 - A causa de un déficit legal.
 - Y del temor a dificultades de articulación entre niveles territoriales, entre sectores de actividad y entre la administración y los particulares.
 - Combinar regulación e intervención: ordenación y desarrollo.
 - La rémora de los antecedentes.
 - Evitar la palabra estudio, trascender el diagnóstico: Plan con vocación de ser ejecutado.
 - La cultura del largo plazo, pero los periodos discretos de vigencia del plan.
 - Concertación, participación, transparencia.
 - Colaboración pública-privada.

Subproductos del PDOT:

 - Un equipo experto.
 - Una información contrastada, organizada y validada y dispuesta en un GIS operativo.
 - La cultura del Rigor, Claridad, Sencillez: No “al desierto de ideas en un mar de palabras”.
 - Conocimiento directo del territorio: Trabajo de campo e información osmótica.
 - Independencia de pensamiento y de criterio.

Algunas carencias o debilidades del PDOT:

 - La Evaluación Ambiental Estratégica del PDOT.
 - La Evaluación del Impacto Territorial del PDOT.

- El diseño de la gestión del PDOT.
- Pero el plan no acaba aquí: Hacia la planificación continua.

10. Mi última experiencia que se desarrolla actualmente: Los planes de gestión de la Red Natura 2000 en España, con las siguientes lecciones:

- No son suficientes los santuarios o museos de la naturaleza para hacer un uso sostenible de los espacios y de los recursos naturales.
- Conservar significa *utilizar bien*. Esta idea se debe aplicar a todo el territorio, porque en todo el territorio hay naturaleza y valores.

6. Algunas reflexiones sobre otros objetivos del simposio

Para el objetivo a)

Identificar y caracterizar los reales o potenciales conflictos que podrían derivarse de la superposición de competencias exclusivas y la indefinición de verdaderas competencias concurrentes para los procesos de Ordenamiento Territorial y Gestión del Hábitat.

Si se conciertan los aspectos del sistema territorial, que corresponden a cada nivel y se respetan en la formulación de los POT, no debería haber conflictos de articulación. Por tanto, parece imprescindible definir el contenido temático y el alcance de las determinaciones de los planes en cada nivel y su escala y alcance. Ya se hizo en la sede de SENPLADES un esbozo de lo anterior.

Cada plan en cada nivel se convierte en un instrumento de cooperación en su formulación y de coordinación en su gestión, cuando asigna responsabilidades a los agentes ejecutores, público en función de sus competencias, y a los privados

Para el objetivo b)

Establecer ejes conceptuales y metodológicos que deberían orientar la formulación participativa

de la ley de ordenamiento territorial y gestión territorial.

Orientar sobre el modelo o estilo del sistema territorial en la nación. Sirvan de referencia los tres principios o directrices de la política territorial de la Estrategia Territorial Europea (ETE), adoptada por el Consejo informal de los Ministros responsables de OT:

- Desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad.
- Garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.
- Desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Procurar la sencillez de la estructura de instrumentos, y definir el contenido, la metodología y las propuestas de cada plan.

Exigir la Evaluación Ambiental Estratégica a los instrumentos que prevea la ley.

Prever la coordinación o integración horizontal entre sectores de actividad en cada sistema territorial y entre sistemas territoriales del mismo nivel, y vertical entre diferentes niveles hacia abajo y hacia arriba (sectorial y territorial).

Establecer la prevalencia de las determinaciones impuestas por los instrumentos de ordenación territorial sobre las del planeamiento urbanístico y las de la planificación sectorial.

Vincular el contenido y las determinaciones de los planes a todos los aspectos de la calidad de vida: Lo económico, lo social y lo ambiental.

Definir con precisión el contenido y alcance de las determinaciones del plan. A cada nivel corresponden unas características propias del plan que le corresponde en términos de contenido escala y alcance, estilo, etc.

Prever nuevos instrumentos de OT en la Ley, tal como:

- Custodia del territorio: Vincula la propiedad privada de predios a la conservación del patrimonio natural y cultural del que disponen, buscando su compatibilidad con el aprovechamiento sostenible de los recursos que posee. Y ello sin detrimento de los beneficios económicos que la finca proporciona en la actualidad.
- Observatorios Territoriales: Centros para medir, pronosticar, formar, observar, desarrollar, opinar, explicar y proponer.
- Catálogos de Paisaje: Documentos que catalogan los paisajes a través de unidades y proponen objetivos, medidas e indicadores para ellas, así como la forma de incorporarlos a la formulación de los planes de OT
- Sistemas Expertos, utilizando el potencial de las TICs: Software que permite a los no expertos utilizar la experiencia de los expertos.
- Contratos de río: Protocolo de acuerdo entre un grupo de actores públicos y privados para conciliar las múltiples funciones y usos de los cursos de agua, de sus riberas y de los recursos de agua de la cuenca. El contrato busca la sostenibilidad del agua entendida como recurso, como soporte y como medio receptor.
- Otros.

Prever la forma en que cada instrumento puede afrontar temas clave, como:

- El minifundismo parcelario y de las unidades productivas.
- La cultura de la vivienda unifamiliar aislada y lo que ello implica en términos territoriales y de equipamientos y servicios sociales.
- Equilibrar la eficacia económica de las economías de escala y aglomeración con la equidad y la cohesión territorial.
- Dar cauce a la dotación de espacios a la regulación de la agricultura industrial, urbana, periurbana y de ocio y recreo.

Prever la colaboración equilibrada y justa campo ciudad, así como la compensación de las externalidades positivas del campo para la ciudad.

Exigir la consideración de la tercera dimensión sustancial del sistema territorial: su imagen y su percepción: El paisaje.

Exigir que el propio plan incluya el diseño de la entidad, el sistema y los indicadores de seguimiento y gestión.

Para el objetivo c)

Coadyuvar en el desarrollo de las competencias exclusivas y concurrentes relacionadas entre el gobierno nacional y las municipalidades en torno a las relaciones entre explotación de recursos naturales no renovables, existentes en el subsuelo y definición del uso y ocupación del suelo en esos mismos territorios.

Los Proyectos Estratégicos Nacionales, PEN, pretenden inducir cambios significativos en la estructura económica del país por su capacidad para generar ingresos. Por lo que se relacionan con las competencias exclusivas del gobierno central: Energía, telecomunicaciones, recursos no renovables, hidrocarburos, biodiversidad, agua².

De los venitidos previstos, cinco son mineros (Fruta del Norte, Mirador, Río Blanco, Quimsacocha, San Carlos Panantza) y se ubican en las Zonas 6 y 7 de Planificación (Al sur del Ecuador), la mayoría sobre zonas ecológicamente valiosas y frágiles: Páramos, bosque andino y bosque húmedo tropical, e históricamente ajenas a procesos productivos de gran escala. Por lo que tendrá extensas e intensas repercusiones sobre el sistema territorial y sobre todas sus componentes.

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT, deben considerar estos proyectos en todos los niveles, muy especialmente en el cantonal y parroquial, por ser su territorio el más directamente afectado. Dado el carácter de proyecto previsto, los PDOT deben emitir las condiciones del proyecto en el cantón, las cuales deben ser incorporadas después al PTE.

Los instrumentos de gestión previstos son:

- La Evaluación de Impacto Ambiental, EIA, procedimiento administrativo técnicamente basado en el estudio de impacto ambiental que presenta el promotor para que el Ministerio de Medio del Ambiente otorgue la licencia ambiental: Este parece poco eficaz dada la naturaleza, tamaño, complejidad y efectos indirectos del proyecto.
- El Plan Territorial Especial, PTE, que elabora el Gobierno Nacional en coordinación con los GAD's, la empresa minera y la comunidad dará los lineamientos de desarrollo, de ordenamiento y de inversión estratégica en el área de influencia de los PEN. Éste es el instrumento clave para definir la articulación y la coordinación de los diferentes agentes implicados, y ello:
 - Primero, a través de un proceso de concertación entre todos los agentes en la fase de formulación del PTE.
 - Segundo, distribuyendo responsabilidades entre ellos atendiendo a la naturaleza de las propuestas del PTE y a las competencias de cada uno de los agentes.
 - Tercero, coordinando las actuaciones de cada uno de ellos en la fase de ejecución del PTE.

Cuestión fundamental es la Evaluación Ambiental Estratégica del PTE, porque solo con esta técnica es posible evaluar los impactos reales que se derivan de tan enorme y complejo proyecto. Esta evaluación establecerá, además, especificaciones para la EIA de los proyectos de desarrollo inducidos por toda la operación.

En función de su implicación, los agentes implicados se pueden dividir en dos tipos:

- Primer nivel de implicación: Gobierno Central, Gobierno Local (cantones y parroquias) y promotores privados (Empresa minera) del proyecto.
- Segundo nivel de implicación: El resto de los Gobierno Regional y Provincial, la ciudadanía y los agentes del ámbito de influencia.

Para elaborar los dos instrumentos citados es imprescindible definir el área de influencia del

proyecto territorial, lo que sugiere realizar un estudio de Impacto Territorial del Proyecto minero, y definir tres tipos de zonas: De ocupación por la propia mina y por las infraestructuras complementarias que requiere, de influencia directa y de influencia territorial.

Como aspectos claves del proyecto minero a considerar:

- Infraestructura complementaria a la mina: vías de acceso, hidroeléctricas, puertos, mineroductos, etc.
- Fase de cierre: Es indispensable prever las medidas y acciones a tomar para la fase de cierre o desmantelamiento del proyecto, y ello en tres direcciones complementarias:
 - Recuperación del espacio afectado por la mina.
 - Actividades que deben acoger a los desocupados que provocará el cierre.
 - Economía sustitutoria de la minería abandonada.
- Ritmo de aprovechamiento del mineral, determinado por tres cuestiones fundamentales:
 - Que paulatinamente el proyecto vaya induciendo actividades económicas en otros sectores o campos, capaces de acoger a los desocupados que provocará el cierre o desmantelamiento de la explotación.
 - Que permita realizar una gestión adaptativa del medio ambiente de tal forma que éste se vaya reequilibrando paulatinamente.
- Gestión del riesgo, identificar las amenazas de orden técnico, natural o antrópico, que puedan afectar a ambiente, a la comunidad o a la economía.

Por último, se considera que los principales retos en la formulación de una estrategia de gestión de los PEN que responda a los principios de desarrollo sostenible, la equidad territorial y la eficiencia, en el marco legal vigente y las experiencias en otros territorios, son los siguientes:

- a. *Coordinación interinstitucional y social:* Concertación entre los actores gubernamentales, privados y sociales que tienen relación directa y legítima con la implementación y seguimiento del proyecto minero.
- b. *Instancia Técnica Local:* En coordinación con las universidades y entidades vinculadas al tema minero se debe contar con un equipo técnico local de alto nivel que sea el interlocutor entre la empresa y los actores locales para sobrellevar superar el abismo de información, capacidades y experiencia existente en la zona frente a la industria minera a gran escala.
- c. *Inversión pública y privada coordinada:* Para lograr que la significativa inversión pública y privada (Regalías, utilidades, asignaciones directas), que llegará con la implementación del proyecto minero sea efectiva, evite duplicación de esfuerzos, despilfarro de recursos y logre coherencia intersectorial.
- d. *Relación transparente entre Estado-Empresa-Comunidad:* El Estado debe liderar las relaciones con la empresa y garantizar que la implementación del Plan de Manejo Ambiental cumpla con los requerimientos y normativas estatales. El proceso debe considerar los intereses y criterios ciudadanos dando cauces de participación a través de la consulta previa, observatorios, diálogos, etc.
- e. *Seguimiento y evaluación constante del Plan de Manejo Ambiental, y otros instrumentos de gestión ambiental y social:* Realizar mediciones sistemáticas y hacer seguimiento a los resultados e impactos mediante indicadores claros y consensuados, para conocer la eficacia y eficiencia en la implementación de las medidas de control, manejo y gestión.

Para el objetivo d)

Apoyar conceptual y metodológicamente en la definición de competencias concurrentes para la gestión del hábitat con énfasis en la definición de suelo urbanizable y no urbanizable, áreas protegidas, infraestructura vial y su relación con las “áreas atravesadas”, calidad de los servicios públicos prestados, apropiación social de plus-

valías, compensación de desequilibrios territoriales, distribución de regalías y similares en los diferentes niveles territoriales.

Articular adecuadamente la OT y el urbanismo teniendo en cuenta que el ámbito característico de la ordenación territorial es *supraurbano*. Para el ordenamiento territorial, las ciudades solo son puntos de la red. Por importantes que sean, cualquier espacio es un sistema territorial, y a cualquiera de ellos es aplicable el enfoque y la metodología de ordenación territorial. Sin embargo, la práctica habitual se refiere a territorios relativamente extensos que incluyen varios asentamientos poblacionales, los cuales se consideran puntos, más o menos grandes y densos (desde los núcleos rurales hasta las más grandes ciudades), que junto con las líneas conformadas por las infraestructuras de transporte y ambos sobre la matriz natural, constituyen el sistema territorial.

Las determinaciones del plan de ordenación territorial sobre el sistema de ciudades y sobre cada una de ellas, constituyen una referencia superior y jerárquica que el urbanismo prolongará a escalas inferiores, de más detalle y precisión espacial y temática. Tales determinaciones se refieren, fundamentalmente:

- Al crecimiento de las ciudades.
- Al ritmo y forma en que deben hacerlo.
- Al espacio por donde deben crecer y expandirse.
- Al carácter, especialización funcional y papel que les corresponde en el sistema territorial previsto.
- A otras de este cariz, sin entrar en los detalles que corresponden a la escala del urbanismo.

El ámbito del urbanismo son las ciudades y su entorno. Sin perder la perspectiva territorial, el urbanismo trasciende la visión de las ciudades como simples nodos del sistema territorial, para centrarse en cada una de ellas, una a una, entendiéndolas como espacios complejos y a mayor escala, por tanto, a mayor detalle. En principio, y con las especificidades propias de

cada legislación, el urbanismo o planeamiento urbanístico comienza por clasificar el suelo en tres grandes categorías: Urbano, urbanizable y no urbanizable. Luego detalla los usos por menorizados en cada una de las dos primeras, porque la tercera suele ser considerada en el urbanismo como un espacio residual, de carácter pasivo, simple soporte de la expansión urbana.

En suma, el urbanismo adopta determinaciones para las ciudades en dos sentidos fundamentales: Diseño urbano, que planifica el espacio público y los elementos que lo configuran, desde la escenografía edilicia al mobiliario urbano; y planificación urbana, que define el modelo de desarrollo de la ciudad e incluye la gestión urbana que define la forma de ejecutar lo planificado.

Pero en cuanto, la ciudad es también un sistema territorial, el urbanismo se puede considerar como un tipo particular de ordenación territorial.

“La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económica y social. Por tanto ha de eliminarse el señuelo de los proyectos a plazo inmediato, que remedian, cuanto más, necesidades de un sector mínimo de la población, y afrontar los que, por corresponder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar”.

(Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956)

Desde la autonomía municipal, la ordenación del territorio provoca suspicacias competenciales, porque se percibe como una invasión competencial sobre el mundo urbanístico local.

En suma la articulación de la ordenación territorial con el urbanismo se puede realizar a través de los siguientes criterios y referencias:

- Establecer el tamaño de los asentamientos de población a diversos horizontes temporales, de acuerdo con modelos razonables del sistema de asentamientos.
- Orientar la misión y la visión de la ciudad.
- Señalar las áreas que debería producirse el crecimiento de los asentamientos de población, así como las que deberían ser excluidas del proceso urbanizador. En este sentido las ciudades deben crecer por aquellos terrenos que no sirven para otra cosa, convirtiéndose así en factor de recuperación de espacios degradados. Y en ejemplo de aplicación de la idea del Ecodiseño: Diseño con la naturaleza.
- Definir el estilo de las ciudades: Concentrado vs disperso, multifuncional, etc.
- Definir las conexiones externas.

Por último, la articulación de los planes de OT con la delimitación, planificación y gestión de los espacios protegidos, implica tener en cuenta que la conservación (Conservar significa utilizar bien) de la naturaleza va más allá de los santuarios naturales porque afecta a todo el territorio. Se basa en la lectura del medio físico, que es uno de los conceptos claves que informa la regulación del uso del suelo y de los aprovechamientos, que hace la ordenación territorial para garantizar la sostenibilidad de los valores y de los aprovechamientos.

Bibliografía

- GOMEZ OREA, Domingo (2008), “Ordenación Territorial”. Ed. Mundi Prensa. Madrid.
- PAUTA CALLE, Fernando. 2011. Ordenación territorial y urbanística. Un camino para su aplicación en el Ecuador. Documento preparado para el Máster en Ordenación Territorial. Universidad de Cuenca. Ecuador.

FORMULACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL POR PARTE DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN APLICACIÓN DEL NUEVO MARCO LEGAL DEL ECUADOR

Lcda. María Caridad Vázquez
Econ. Carmen Balarezo
Arq. María Augusta Muñoz
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
(SENPLADES-Subsecretaría Zonal 6 Austro)

1. Resumen

La Planificación en el Ecuador se sustenta en la Constitución 2008, que la define como el instrumento del Estado para impulsar un Nuevo Modelo de Desarrollo y el cambio social; para implantar el nuevo paradigma del desarrollo hacia el “Buen Vivir”. La Constitución fue el detonante para actualizar la legislación nacional relacionada con la planificación, es así que, en el 2010, se expiden el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD, y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP encaminados a organizar y coordinar la planificación en todos los niveles de gobierno.

La ponencia se refiere y conceptualiza instancias como el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, el Consejo Nacional de Planificación y el Consejo Nacional de Competencias, organismos que conducen y direccionan la planificación nacional y la nueva estructura del Estado. Ubica al Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013 como el instrumento de planificación de máxima jerarquía de observación obligatoria por los entes públicos. Se refiere al rol de rectoría de la planificación nacional de la SENPLADES, Entidad que en acuerdo y colaboración con el CONGOPE, AME y CONAGOPARE, brinda asesoría y acompañamiento al proceso de planificación territorial para lo cual desarrollo diversas actividades y formuló documentos, entre ellos una guía metodológica para la formulación de los pla-

nes de desarrollo y ordenamiento territorial provincial, cantonal y parroquial.¹

Sustentada en información de los GAD'S, la ponencia resume la situación actual de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el País, con una referencia a los de la Zona 6. Reflexiona sobre la coherencia de la planificación en los diferentes niveles territoriales y de gobierno. Destaca los importantes logros del proceso planificador en los dos últimos años y formula retos que se deberán asumir en el futuro, los mismos que se relacionan con: la conceptualización de la visión integral de “territorio”; con la necesidad de articular los procesos entre niveles de gobierno; de disponer de información; de fortalecer la institucionalidad; de contar con modelos potentes de gestión de los planes; así como, la necesidad de completar y actualizar la legislación, acorde con la realidad nacional.

2. Descripción y análisis

2.1. Antecedentes

La planificación en el país se sustenta en los preceptos y roles definidos en la Constitución 2008, que la define como el instrumento del Estado para impulsar un Nuevo Modelo de Desarrollo y el cambio social; para implantar el nuevo paradigma del desarrollo hacia el “Buen Vivir”. La Constitución plantea una ruptura del modelo en donde, el ser humano es el sujeto y objeto del desarrollo, incorporando a la naturaleza

¹ “Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Provincias, Cantones y Parroquias”. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. (2011).

y sus derechos como otro actor principal del desarrollo. Ello implica la inclusión de nuevos elementos, que son verdaderos retos para la planificación que debe proponer y definir una nueva estrategia de acumulación y redistribución de largo plazo que guiará la visión territorial, es decir que los objetivos, políticas, metas e indicadores, que se plantean, deben considerar la visión sistémica de la realidad que obliga a la articulación intersectorial, territorial y política entre los diferentes niveles de gobierno.

La Constitución, en sus diferentes artículos, habla sobre la planificación como un deber primordial del Estado y sobre la participación ciudadana, como el principio fundamental que guiará la misma. Esta norma jurídica de máxima categoría, define la organización territorial del estado, el régimen de desarrollo, y los principios de la planificación y el ordenamiento territorial que son temas importantes que hacen parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, SNDPP. Desde la óptica constitucional, la planificación se la concibe, entonces, como el instrumento que garantiza derechos y el ejercicio concertado y responsable del poder público y de la ciudadanía para alcanzar el Buen Vivir. Para lo cual incorpora, en las políticas públicas, el enfoque territorial, la diversidad cultural y natural, y los postulados del ordenamiento territorial para la sustentabilidad del nuevo modelo de desarrollo del país.

Uno de los beneficios importantes de la Constitución 2008 es que se convierte en el detonador para la actualización del cuerpo legal relacionado con el nuevo Modelo de Estado que conduzca al país hacia el nuevo Régimen de Desarrollo. Tal es el caso del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, expedido en octubre del 2010 en reemplazo de las leyes de régimen provincial, municipal y parroquial, este código en un solo cuerpo legal legisla a los gobiernos autónomos descentralizados y a los regímenes especiales, así como la descentralización y el régimen de competencias.

En esta misma línea, a finales del año 2010 se expidió el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP, que define a la planificación como el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación en todos los niveles de gobierno. Este Código define la estructura del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, SNDPP, y define sus objetivos, entre ellos: a) Institucionalizar el proceso de planificación a nivel nacional; b) Garantizar que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial sean instrumentos de gestión pública y orientarlos hacia el logro del desarrollo sostenible; c) Asegurar la compatibilidad de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, entre sí y con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND); d) Emitir directrices y determinar el contenido y alcance de los Sistemas Nacionales de Información, Inversión Pública, de Proyectos, de Presupuesto y el Sistema de Seguimiento y Evaluación; e) Establecer un marco de referencia para la inversión privada; f) Canalizar y sistematizar la oferta estatal para la máxima satisfacción de una demanda social equitativa; g) Establecer mecanismos para la adaptación, actualización y validación permanente del PND y otros planes territoriales y sectoriales; y, h) Establecer mecanismos y lineamientos para la Reforma del Estado que compatibilice la institucionalidad pública con las visiones y necesidades del desarrollo humano.

Por otra parte, en cumplimiento del artículo 279 de la Constitución y los artículos 23, 24, 25, 26 y la disposición transitoria quinta del COPFP, para el funcionamiento del SNDPP se han estructurado el Consejo Nacional de Planificación, CNP, y el Consejo Nacional de Competencia, CNC. Estos importantes organismos son responsables de la conducción y direccionamiento de la planificación nacional, así como de la nueva estructura del Estado. Ambos temas son de orden constitucional y constituyen requerimientos indispensables para el logro de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.

El Consejo Nacional de Planificación lo preside el Presidente de la República, está integrado, además, por delegados de todos los niveles del gobierno, SENESCYT, SENPLADES y delegados de la ciudadanía. Sus principales atribuciones son aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, los mecanismos de seguimiento del mismo, así como emitir los lineamientos y directrices para su ejecución. En enero del 2012, este Consejo conoció y aprobó el Informe Anual de Evaluación del “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” y adoptó importantes resoluciones: a) Todas las entidades públicas deben asegurar que sus políticas, normas, herramientas regulatorias y de gestión, garanticen la consistencia y profundización programática del PNBV; b) Las entidades del Ejecutivo se desconcentrarán en zonas, distritos y circuitos, según la planificación de SENPLADES; c) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD’S, dirigirán sus esfuerzos y recursos hacia las metas del PNBV 2009 – 2013, en particular a la calidad y cobertura de los servicios de saneamiento; d) Cumplir la Ley Orgánica de Participación Ciudadana generando procesos de participación y corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública, lo que implica que las carteras de Estado deberán constituir los respectivos consejos ciudadanos sectoriales; y, e) Se fijan los siguientes ejes y estrategias que orientan la acción de la Función Ejecutiva:

- 1. Eje de equidad:** a) Estrategia Nacional por la Igualdad; b) Estrategia Nacional de Desarrollo Rural.
- 2. Eje territorio:** a) Estrategia Nacional: “El Estado en los territorios”; b) Estrategia para la construcción del Estado Plurinacional; c) Propuesta de territorialización de la inversión pública.
- 3. Eje de excelencia:** a) Estrategia Nacional para la eficiencia de la Administración Pública; b) Estrategia nacional para la eficiencia de los servicios públicos de salud, educación y desarrollo infantil integral.

Por otra parte, el marco constitucional vigente establece al proceso de descentralización

como un elemento indispensable de la planificación nacional, necesario para optimizar la gestión pública en todos los niveles de gobierno. En este contexto y de acuerdo al artículo 239 de Constitución, se estructuró el Sistema Nacional de Competencias, SNC, que dirige y regula la asignación obligatoria y progresiva de competencias. De acuerdo al COOTAD, este Sistema es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias, que corresponden a cada nivel de gobierno, guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad, subsidiaridad y equidad territorial. Cuenta con el Consejo Nacional de Competencias, organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno y cuyas funciones son: a) Regular el procedimiento y plazo de transferencia de las competencias exclusivas; b) Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley; c) Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno; d) Asignar las competencias residuales a favor de los GAD’S; y e) Resolver los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno.

La importancia del proceso descentralizador, como requisito de la agenda de transformación democrática que consolida el Nuevo Modelo de Estado, requiere de la articulación e integración de todos los niveles de gobierno, el Consejo Nacional de Competencias, con el apoyo de SENPLADES. En ejercicio de su facultad de regulación de procedimientos y plazos para la transferencia de competencias, formuló el Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015 aprobado en marzo del 2012 y contiene, entre otros, los objetivos estratégicos de este proceso y una propuesta programática para una descentralización coherente de competencias hacia los GAD’S.

Es menester destacar los enormes esfuerzos realizados por las diferentes instituciones vinculadas con la gestión de planificación del desarrollo nacional y territorial para abordar

los grandes desafíos, que supone el rol de la planificación en la construcción del nuevo Modelo de Estado basado en nuevas visiones y paradigmas. En este marco se inscriben los acuerdos suscritos entre la SENPLADES, como Organismo Rector de la planificación nacional, y los GAD'S, representados por sus gremios CONGOPE, AME y CONAGOPARE, para implementar una estrategia y contar con una hoja de ruta estratégica consensuada en torno a los lineamientos básicos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. Estos acuerdos entre SENPLADES y los GAD'S se resumen en los siguientes lineamientos²:

1. Reducción de las inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas;
2. Coordinación y gestión transectorial;
3. Articulación intergubernamental;
4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo; y,
5. Promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social.

incorporar la planificación física y el ordenamiento territorial requieren mayor articulación con los niveles cantonales y nacionales de planificación así como también una identificación de recursos que viabilicen la ejecución de los programas, proyectos u obras que se establecen como prioritarias (...)

Uno de los hitos importantes del proceso planificador del País constituye la aprobación del COOTAD y del COPFP a finales del 2010. A partir de entonces, los GAD'S del país han realizado un importante esfuerzo para formular los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a la luz de los postulados de la nueva legislación. Estos organismos empezaron a fortalecer el proceso, tanto para cumplir los mandatos legales como para asumir el nuevo rol asignado a la planificación nacional y territorial. El reto que asumieron los GAD'S implicó, superar dificultades metodológicas, carencias de información y los plazos legales, que resultaron cortos frente a la enorme magnitud, complejidad e importancia que implica el proceso de formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, PDOT. Para el efecto, los GAD'S del país adoptaron diferentes modalidades administrativas para la formulación de los planes, que van desde la conformación de unidades administrativas internas con equipos técnicos interdisciplinarios, con cierta experiencia en planificación, hasta la contratación de profesionales y/o consultores a los que se les encargó la responsabilidad de formular un PDOT.

La necesidad e importancia de coordinar y articular los procesos de planificación entre los diferentes niveles de gobierno, se identificó en el Diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2009³, "(...) Los municipios centran su acción en planes de desarrollo cantonal o planes reguladores que incorporan de manera incipiente un análisis físico espacial pero no logran trascender en instrumentos de gestión territorial que incentiven o restrinjan los usos del suelo o promuevan la ejecución de obras prioritarias para el desarrollo territorial. A nivel provincial los esfuerzos para

² "Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial: Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa". SENPLADES -CONGOPE- AME - CONAGOPARE. (2010).

³ "Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010: Planificación para la Revolución Ciudadana". SENPLADES. (2007).

⁴ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas. Documento de Trabajo V1.0. (2011). "Guía de Contenidos y Procesos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Provincias, Cantones y Parroquias".

⁵ Algunas publicaciones universitarias:

1) Ordenación Territorial y Urbánística... Un camino para su aplicación en el Ecuador". Fernando Pauta. Centro de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Cuenca. (2012).

2) Universidad y Verdad No. 57. Ordenamiento Territorial. (2012). Revista de la Universidad del Azuay. Abril 2012.

3) Otras publicaciones de varias universidades del país.

⁶ Constitución de la República del Ecuador, art. 262, 263, 264 y 267.

Para llevar adelante este proceso, los GAD'S contaron con el apoyo institucional fuerte y decidido de la SENPLADES. Entidad, que en cumplimiento de su rol de rectoría de la planificación nacional y en acuerdo con los gremios de los GAD'S, desarrolló un programa integral de asesoría y acompañamiento técnico a estos organismos. En este marco se realizaron importantes actividades de capacitación en las diferentes Zonas de Planificación del país; se facilitó el acceso a la información disponible; se sistematizaron los postulados de la legislación vigente y los lineamientos para la planificación territorial descentralizada. Estos insumos fueron plasmados en la "Guía de Contenidos y Procesos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Provincias, Cantones y Parroquias"⁴, documento publicado y distribuido en el 2011 para facilitar la importante tarea planificadora a lo largo y ancho de los territorios del país y que establece los contenidos de los PDOT para los niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial, en lo que se refiere al diagnóstico, propuesta y modelo de gestión.

La mencionada guía metodológica tiene por objeto inducir a los GAD'S a planificar con visión sistémica, superando la visión sectorial, integrando la planificación por objetivos con enfoque de derechos para el Buen Vivir de las poblaciones con la realidad territorial. Los GAD'S aplicaron los postulados conceptuales y teóricos de la guía, que se constituyó en un importante apoyo metodológico al proceso de planificación nacional, fue el referente a considerar para la aplicación de los mandatos legales y aportó al fortalecimiento de las capacidades técnicas instaladas al interior de los GAD'S, de los consultores y de los profesionales colaboradores en el proceso, así como la ciudadanía; pues, la guía contiene los referentes de participación ciudadana durante el proceso de planificación.

Cabe mencionar además, que el proceso masivo e intenso de formulación de los PDOT'S, que lleva adelante el país a partir de la nueva legis-

lación, cuenta con el apoyo y respuesta positiva de la academia. Pues varias universidades han iniciado un proceso de actualización de sus pensum, así como ofertaron programas de especialización y *posgrado* para dar respuesta a las necesidades académicas de la nueva visión y rol de la planificación. Como ejemplos de esta aseveración se menciona la Maestría en Ordenamiento Territorial que dictó la Universidad de Cuenca, programa académico de alto nivel que permitirá contar con veintinueve maestrantes, en enero del 2013; y, la Maestría en Geomática, con mención en Ordenamiento Territorial, dictada en la Universidad del Azuay, así como diversas publicaciones de varias universidades del país.⁵

2.2. Situación actual de los PDOT a nivel nacional

2.2.1. Definición, contenido y alcance de los PDOT

Conforme a lo establecido en la Constitución, los GAD's tienen competencias exclusivas para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial dentro de sus respectivas jurisdicciones⁶; para lo cual formularán instrumentos de planificación que deben estar articulados al Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013 (Cómo se denomina al Plan Nacional de Desarrollo en el presente período de gobierno), así como con los planes de los demás niveles de gobierno.

El COOTAD, en su artículo 296, define al ordenamiento territorial como un "*conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la*

población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones”.

En esta definición se resalta la orientación de los procesos de planificación hacia un nuevo paradigma, que parte de lo local hacia lo regional y nacional, teniendo en cuenta los principios de coordinación y articulación, para lograr coherencia entre los planes de ordenamiento territorial de todos los niveles de Gobierno. Es importante destacar que los planes de ordenamiento territorial van más allá de los aspectos físicos, pues incluyen las políticas y propuestas sociales y económicas, así como, la diversidad cultural y ancestral.

Por otra parte, en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) -la norma que regula el ejercicio de las competencias de planificación-, establece que los Planes de Desarrollo “(...) son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Éstos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización”. Este mismo Código determina la necesidad de que los planes, que formulan los GAD’S, deben considerar las propuestas de los niveles superiores e inferiores de Gobierno para definir los contenidos mínimos de los planes de desarrollo⁷.

- a) **Diagnóstico:** Debe contener una descripción de las iniquidades y desequilibrios socio territoriales, las potencialidades, oportunidades, situación deficitaria y proyectos existentes en el territorio, así como un análisis de las relaciones del territorio con los circunvecinos, los requerimientos del territorio articulados al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, formular el “Modelo Territorial Actual”⁸;
- b) **Propuesta:** Debe contener la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial deseado, que se deberá implementar para viabilizar el logro de los objetivos propuestos; y,
- c) **Modelo de gestión:** Debe contener los programas y proyectos a ejecutar para alcanzar el modelo territorial deseado, detallando plazos (Cronograma estimado), costos, responsable de la ejecución, y los mecanismos que se implementarán para el monitoreo, evaluación y retroalimentación, que faciliten la rendición de cuentas y el control social.

El COPFP establece además que los **Planes De Ordenamiento Territorial:** Son “(...) los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en

⁷ COPFP, art. 41 y 42.

⁸ El modelo territorial es una imagen simplificada del sistema territorial, que utiliza los elementos más estructurantes y más fácilmente representables, que son los siguientes: 1) El medio físico y los usos primarios del suelo; 2) El sistema de asentamientos poblacionales; 3) Los canales de relación, especialmente las infraestructuras de transporte (conexiones interiores y con el exterior), y; 4) Otros elementos significativos y representables. Domingo Gómez Orea, Ordenación Territorial, Ediciones Mundiprensa, Barcelona, España, 2007, página 46.

⁹ Ibid, art. 43 y 44.

función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo". El COPFP establece, también, las condiciones mínimas que deben cumplir los GAD'S para la formulación de estos planes:

- Articular las políticas de desarrollo, con las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco de las competencias propias de cada nivel de gobierno, manteniendo completa coherencia con los instrumentos de planificación del desarrollo vigentes en cada nivel de gobierno.
- Velar por el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad.
- Articular entre sí los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales.
- Observar de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en la formulación de los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales.

En cuanto a los contenidos de los planes de ordenamiento territorial, el COPFP no es tan específico como en el caso de los planes de desarrollo. Pues, únicamente, establece criterios a través de las "Disposiciones Generales" contenidas en su artículo 44, en el cual diferencia el alcance de estos instrumentos de acuerdo al nivel de gobierno que corresponde:

- **Planes de ordenamiento territorial regional y provincial:** Deberán definir el modelo económico, productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial. Este modelo considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo, los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital;
- **Planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital:** Estos instrumentos de-

finirán y regularán el uso y ocupación del suelo, competencia exclusiva de este nivel de gobierno, lo que implica la localización de todas las actividades que se asienten en el territorio y las disposiciones normativas que se definan para el efecto. Las decisiones de ordenamiento territorial, de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados, esto con el fin de evitar posibles conflictos en la ejecución de actividades o proyectos. Se establece, además, la obligación de aplicar en el proceso de planificación las normas pertinentes, que están previstas en el COOTAD.

- **Planes de ordenamiento territorial rural:** Para este nivel de gobierno, el COPFP hace una clara diferenciación respecto al alcance del plan con respecto a los demás niveles de gobierno pues establece que "*las definiciones relativas al territorio parroquial rural, formuladas por las juntas parroquiales rurales deben ser coordinadas con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales*".⁹ Adicionalmente, el COPFP señala que los gobiernos parroquiales rurales podrán formular un solo plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

Otros elementos sustanciales establecidos en la Constitución y demás normativa aplicable a la formulación y/o actualización de los instrumentos de planificación de los GADs son los siguientes:

- La obligatoriedad de incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos de formulación y actualización de la planificación.
- La sujeción a los PDOT'S como referentes obligatorios que deben guardar los planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de todos los GAD'S.
- La necesidad de establecer mecanismos de monitoreo periódico de las metas propuestas en los PDOT'S para evaluar el cumplimiento de los GAD y establecer los correctivos o modificaciones que fuesen necesarios.

Por su parte, la SENPLADES define a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial como los “instrumentos de planificación previstos por la Constitución, que permitirán a los GAD’S desarrollar la gestión concertada de su territorio, orientada al desarrollo armónico e integral”. (SENPLADES, 2011: 5) Tomó en consideración que el COPFP establece la necesidad de definir “procedimientos de coordinación y armonización de la planificación territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, y de éstos con las competencias sectoriales con incidencia territorial ejercidas por el gobierno central”¹⁰, cabe mencionar sin embargo que ésta es aún una tarea pendiente.

Si bien la normativa vigente señala que los GAD’S, a excepción del nivel parroquial, deben formular el plan de desarrollo y otro de ordenamiento territorial. La misma normativa establece, también, que el proceso de planificación debe ser abordado con “completa coherencia” entre los dos instrumentos, puesto que la visión integral del desarrollo territorial incluye la planificación económica, social y ambiental, que se complementan con las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo; las que a su vez deben estar en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos; Adicionalmente deberán contar con programas y proyectos que concreten estos propósitos y con los instrumentos y procedimientos para la gestión territorial que

permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio. Por lo expuesto, la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial no se debería ser abordado como dos procesos independientes o distintos y, por lo tanto, el producto o resultado del proceso debería ser el PDOT de un determinado territorio.

2.2. Estado actual de los PDOT a nivel nacional

En el Ecuador existen 1057 Gobiernos Autónomos Descentralizados. De los cuales, el 77% (812) corresponden al nivel parroquial; 21% (221) al nivel cantonal; y, el 2% restante (24) al nivel provincial.

Según la información reportada a SENPLADES, hasta el primer semestre del año 2012, 596 GAD’S, que representan el 56%, tenían formulados sus PDOT, de los cuales 270 están aprobados y tienen una propuesta de modelo de gestión; 313 planes estaban aprobados y no cuentan con modelo de gestión; y, trece planes tenían concluido el proceso de formulación y aún no contaban con la aprobación respectiva. A la fecha mencionada, 337 GAD’S, es decir el 32%, aún se encontraban formulando sus planes; y, veintiséis reportaron no tener ningún instrumento de planificación; de los 98 GAD’S restantes, no se contó con información. La siguiente tabla muestra el estado de los PDOT por niveles de gobierno:

¹⁰ *Ibíd*, art. 45.

Cuadro/1

ESTADO DE PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS POR NIVEL DE GOBIERNO

ESTADO	PROVINCIA	CANTÓN	PARROQUIA	TOTAL NACIONAL	%
Aprobados y con modelos de gestión	6	46	218	270	26%
Aprobados	6	64	243	313	30%
Elaborados	3	3	7	13	1%
En elaboración	9	85	243	337	32%
No tiene	0	0	26	26	2%
Sin información	0	23	75	98	9%
TOTAL	24	221	812	1057	100%

Fuente: SENPLADES

Elaboración: SENPLADES.

En el cuadro anterior, se observa la situación, a junio de 2012, del cumplimiento de los GAD'S respecto a sus procesos de planificación cuyo resultado son los PDOT'S. Mencionado que, apenas el 26% de los planes remitidos a la SENPLADES presenta, dentro de sus contenidos el modelo de gestión. No obstante, en la mayoría de casos, estos modelos no cumplen con el alcance y contenidos mínimos que se establecen en la normativa vigente, tal es el caso de las acciones, programas y proyectos que se deberían ejecutar para alcanzar el "Modelo Territorial Deseado"; no definen y no se especifican los actores y entidades con sus

roles y responsabilidades requeridas para la ejecución del PDOT.

Por otra parte, se advierte también que aún no se ha interiorizado en los GAD'S el impacto de los PDOT al nivel de la institucionalidad de estos organismos, lo que constituye otra debilidad de los modelos de gestión de los PDOT'S, que se evidencia en el hecho de que, apenas el 25% de los GAD'S actualizó su estructura orgánica para ajustarse a las demandas planteadas en los PDOT, para alcanzar las propuestas de ejecución de los planes. El cuadro siguiente muestra la situación de los GAD'S en relación a este indicador:

Cuadro/2

ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS GAD'S POR NIVEL DE GOBIERNO

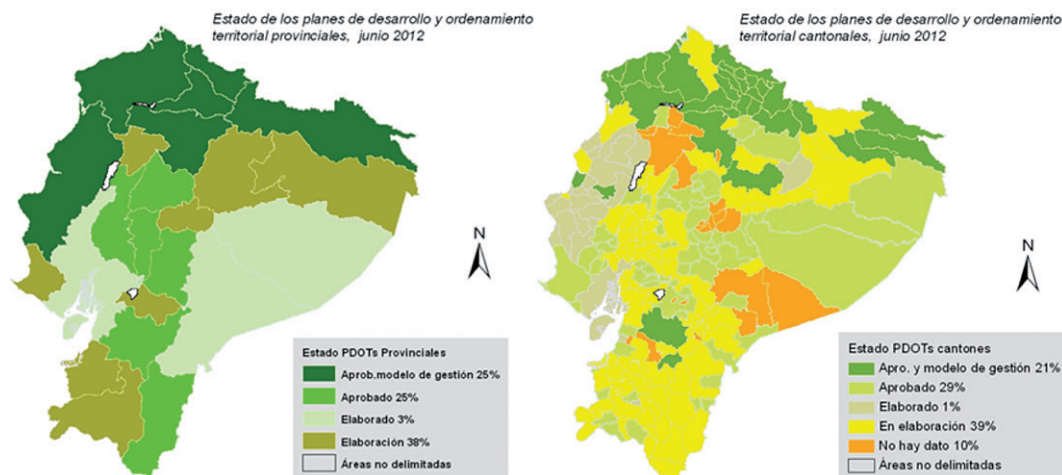
ACTUALIZÓ ORGÁNICO	PROVINCIA	CANTÓN	PARROQUIA	TOTAL NACIONAL	%
Si	7	66	196	269	25%
No	2	47	310	359	34%
No Hay Dato	15	90	239	344	33%
No Establecido	0	18	67	85	8%
TOTAL	24	221	812	1057	100%

Fuente: SENPLADES

Elaboración: SENPLADES.

Los siguientes gráficos muestran el estado de los instrumentos de planificación de los GADs provinciales y cantonales, de acuerdo a la información remitida a la SENPLADES hasta junio de 2012:

Gráfico/1



En relación a este indicador, aunque no se ha realizado una investigación específica, es posible afirmar que los GAD'S que formularon su PDOT con consultorías, tienen menos posibilidades de haber institucionalizado el proceso de

Del análisis sobre el alcance y situación de los modelos de gestión que constan en los PDOT que reportan este capítulo, se colige que, si bien la visión integral guía la formulación del plan, es decir que el “PDOT es de un territorio”, sin embargo la normativa vigente y la situación actual de la institucionalidad del país, no facilitan que los modelos de gestión de los PDOT incluyan todas las propuestas, entidades y los recursos requeridos para la ejecución de los mismos.

Respecto a la modalidad de ejecución de los PDOT, en base en la información remitida a la SENPLADES, se observa que 49% de los GAD'S contrataron consultorías, el 25% elaboraron sus PDOT por administración directa, y el 6% aplicaron un modelo “mixto” que combina administración directa y consultoría. No se dispone de información sobre este indicador para el 17% de los GAD'S; y, 2% restante corresponde a los GAD'S que aún no contaban con el instrumento de planificación.

planificación al interior de sus organizaciones. En el siguiente cuadro se presenta la información sobre la modalidad adoptada para la formulación de los PDOT'S por los GAD's del país. (Ver cuadro 3)

Respecto a la participación ciudadana en los procesos de formulación y actualización de los PDOT, se observa que el 41% de los GAD'S (435) conformaron sus respectivos Consejos Territoriales de Participación, en tanto que el 27% informa que no logró estructurar esta instancia, a pesar de que existe normativa expresa sobre la participación ciudadana¹¹, como el COOTAD que contiene un capítulo en el que se definen los mecanismos de participación ciudadana a considerar en la formulación de los PDOT'S. En el siguiente cuadro se presenta la información reportada por los GAD'S respecto a la conformación de los mencionados consejos. (Ver cuadro 4)

Cuadro/3

MODALIDAD DE EJECUCIÓN DE LOS PDOT DE GAD'S POR NIVEL DE GOBIERNO

FORMULACIÓN	PROVINCIA	CANTÓN	PARROQUIA	TOTAL NACIONAL	%
Administración Directa	15	75	174	264	25%
Consultoría	2	84	431	517	49%
Ad. Directa / Consultoría	4	18	45	67	6%
No tiene	0	0	26	26	2%
Sin Información	3	44	136	183	17%
TOTAL	24	221	812	1057	100%

Fuente: SENPLADES

Elaboración: SENPLADES.

Cuadro/4

CONFIRMACIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR NIVEL DE GOBIERNO

CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	PROVINCIA	CANTÓN	PARROQUIA	TOTAL NACIONAL	%
Si se conformó	11	105	319	435	41%
No se conformó	4	42	239	285	27%
No Hay Dato	9	74	254	337	32%
TOTAL	24	221	812	1057	100%

Fuente: SENPLADES

Elaboración: SENPLADES.

Como se mencionó anteriormente, tanto en la Constitución 2008 como las demás normas derivadas de ella, establecen la necesidad y obligatoriedad de articular los procesos de planificación entre niveles de Gobierno. Lamentablemente, aún no definen ni evidencian los mecanismos, metodologías y marcos regulatorios que establezcan con precisión cómo lograr esta

articulación. Al momento, es posible afirmar que aún no existe una articulación horizontal de los planes, así como tampoco se cuenta con información que dé cuenta sobre la articulación vertical entre los niveles nacional, provincial, cantonal y parroquial, pues la mayoría de PDOT remitidos a la SENPLADES no cuenta con información sobre esta materia.

¹¹ Constitución, art. 100 y otra normativa como la Ley Orgánica del Consejos de Participación Ciudadana y Control Social (2009). Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) Código de Planificación y Finanzas Públicas (2010).

Es necesario resaltar que 734 GAD'S, que corresponden a 18 provincias, 145 cantones y 571 parroquias, se refieren a la vinculación de sus PDOT con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, lo cual busca cumplir con la disposición normativa que establece la necesidad de articular los requerimientos del territorio al Plan Nacional de Desarrollo. Es importante destacar que éste es un buen inicio para lograr articulación y complementariedad de las propuestas de planificación entre niveles de Gobierno. Sin embargo se requiere un mayor acercamiento de las herramientas y contenidos metodológicos entre los niveles nacional y territoriales, es decir se requiere consolidar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como mecanismo para lograr la coherencia de los procesos. En este sentido se recalca el impacto positivo que tendrá la disposición del CND, que se refiere a la territorialización de la inversión pública pues ello implica acercar metas e indicadores del plan nacional a los territorios. En el siguiente cuadro se resumen los PDOT'S que hacen referencia al Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013:

De un primer análisis que la SENPLADES realiza a los PDOT'S enviados como producto de los procesos de planificación territorial de los GAD'S, se resumen algunos comentarios y criterios que podrían aportar al fortalecimiento y profundización del proceso planificador:

- La normativa vigente en el país no es clara respecto al horizonte temporal de los planes. No obstante, existen disposiciones legales que vinculan la distribución y asignación de los recursos presupuestarios a los GAD's con la ejecución de los PDOT'S. Lo cual, en muchos casos, propició un proceso acelerado de formulación de estos instrumentos, que afectó la calidad y consistencia técnica de los mismos.
- La visión integral de territorio es evidente en el diagnóstico y en la propuesta de los PDOT'S. Sin embargo, en la mayoría de casos, en el modelo de gestión se diluye esta visión; pues siendo el plan del territorio, el modelo de gestión se refiere fundamentalmente al GAD, es decir, dichos modelos no cumplen con el alcance y contenidos mínimos que establece la normativa vigente.

Cuadro/5

REFERENCIA AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PNBV) EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE LOS GAD'S POR NIVEL DE GOBIERNO

REFERENCIA PNBV	PROVINCIA	CANTÓN	PARROQUIA	TOTAL NACIONAL	%
Si	18	145	571	734	69%
No	0	5	47	52	5%
No hay dato	6	71	194	271	26%
TOTAL	24	221	812	1057	100%

Fuente: SENPLADES

Elaboración: SENPLADES.

- Se advierte que los PDOT aún no han interiorizado en la institucionalidad de los GAD'S. Lo que se evidencia, en que aún no se ha actualizado la estructura orgánica de estos organismos acorde a la nueva visión y rol de la planificación.
- Los GAD'S parroquiales, que por primera vez asumen la competencia de planificación, mostraron mayor debilidad institucional para abordar el proceso de planificación y por ende, de las propuestas y modelo de gestión de sus PDOT'S, lo que evidencia mayor incertidumbre frente a la ejecución de los mismos.
- La normativa vigente propone criterios y lineamientos de carácter general, lo que permiten un manejo discrecional del proceso planificador por falta de claridad en los procedimientos. Este aspecto no coadyuva a la unificación de metodologías y a una mejor articulación entre niveles de gobierno.
- Únicamente la SENPLADES acompañó y apoyó directamente el proceso de formulación de los PDOT. Lamentablemente otras entidades nacionales se han relacionado poco o han estado ausentes, situación que influye en los PDOT'S pues se requiere considerar las directrices sectoriales de orden nacional para formular propuestas viables y fortalecer los modelos de gestión.

2.3. Proceso de formulación de los PDOT de los GADs de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, que conforman la Zona 6

A partir de la aprobación del COOTAD y del CO-PPF, en apego a las políticas institucionales y atribuciones de la SENPLADES, la Subsecretaría Zonal 6, en coordinación y con el apoyo de la AME Regional 6, se emprendió en un intenso proceso de acercamiento y asesoría a los GAD'S para la formulación masiva de los PDOT por parte de los GAD'S de la Zona lo que permitiría cumplir con los mandatos legales y avanzar hacia el Nuevo Modelo de Estado, con énfasis en la visión integral del territorio. La obligatoriedad

legal de implementar procesos de planificación y ordenamiento territorial fue tomada, tanto por la dependencia zonal de SENPLADES como por la AME Regional 6 y los GAD'S de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, como una necesidad para enfrentar los grandes desafíos del nuevo marco legal respecto a la planificación, entre los que se mencionan: a) Territorializar la política pública para reducir iniquidades territoriales; b) Incorporar la participación ciudadana y reconocer las dinámicas territoriales que se encuentran activas; c) Reconocer y fortalecer el Estado plurinacional e intercultural; y, d) Diseñar e implementar una nueva estructura administrativa que articule la intervención pública en todos los niveles de gobierno, con diferenciación complementaria de competencias.

Se partió de reflexionar sobre un proceso, no tanto nuevo -antes ya se planificaba- cuanto "completamente democrático, decisorio e innovador", que une la planificación del desarrollo a través de políticas y acciones, que modifican las tendencias vigentes, con el ordenamiento territorial, que define en dónde intervenir, considerando vocaciones, limitaciones, relaciones socio económicas y capacidades humanas de un territorio. Esta nueva conceptualización o forma de *hacer planificación* debía ser matizada, además, con un alto nivel de participación para lograr el compromiso activo de la ciudadanía, para que sea parte de las decisiones públicas y que asuma el desafío de ejercer el derecho ciudadano a participar en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

En este marco, desde finales del 2010, con mucha intensidad en el 2011 y se continúa en el 2012, la Subsecretaría Zonal 6 Austro de SENPLADES, con el apoyo y anuencia de las autoridades nacionales de la Entidad, implementó un proceso piloto en el relacionamiento en temas de planificación con los GAD'S de su jurisdicción. El proceso seguido en la Zona 6 se diferenció de las demás experiencias institucionales por el mayor grado de cercanía a los GAD'S, por la intensidad y frecuencia con la que se compartieron espacios físicos, herramientas metodológi-

cas e información, así como por el acercamiento de SENPLADES a niveles políticos, ciudadanos y técnicos en los territorios.

Las particularidades del proceso en esta Zona trajeron un cúmulo de buenas experiencias y mutuos beneficios como son: La cercanía y un mayor conocimiento de las problemáticas territoriales; el desarrollo de herramientas metodológicas de detalle que fueron aplicadas a procesos específicos como es el caso de las “*unidades ambientales*” estandarizadas y la “*metodología para el análisis de centros poblados*” o más bien, para el estudio del subsistema de poblamiento.¹² En ambos casos, fue posible experimentar y aplicar criterios metodológicos que responden a la realidad los territorios, a la disponibilidad de información, así como a la legislación vigente. Estos logros a menudo no se visibilizan por ser de uso y aplicación de los técnicos, sin embargo estamos seguros que, en el futuro, se apreciará su impacto en la calidad de los diagnósticos y del análisis territorial que sustentan las decisiones de planificación.

La Subsecretaría de Zonal 6, al igual que el resto de equipos técnicos de la SENPLADES, desde el año 2008 recibió un intenso proceso de capacitación en temas de planificación y ordenamiento territorial. Además la Secretaría Nacional realizó acuerdos políticos con los GAD’S a través de sus gremios, así como difundió y asesoró para la utilización de la Guías Metodológica¹³. Lo anotado permitió contar con un entorno

favorable para emprender el proceso de coordinación, acompañamiento y asesoría a los GAD’S de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

En razón de la situación de partida, que debían enfrentar los GAD’S de la Zona 6 para cumplir los mandatos legales en tiempos realmente cortos frente a la magnitud del proceso a enfrentar, la Subsecretaría Zonal 6 de SENPLADES, sin apartarse de los lineamientos institucionales, definió criterios y aspectos metodológicos que guiarán el proceso de acompañamiento y asesoría a los GAD’S. Estos fueron presentados, analizados y acordados con los organismos autónomos en varios espacios de y coordinación realizados a partir de enero del 2011, en las tres provincias de la Zona. Los temas más relevantes se mencionan a continuación:

- a) Los PDOT’S se formularán con alta participación ciudadana, en un solo momento y proceso participativo. Se acordó aprovechar y fortalecer los espacios participativos que ya existían en algunos territorios; así como que se conformarán los consejos territoriales de planificación de acuerdo al mandato legal del COPFP¹⁴.
- b) Sin desconocer que todos los niveles de gobierno tienen la competencia de planificación, se acordó trabajar en forma directa con los gobiernos provinciales y municipales que así lo requieran y que los GAD’S municipales apoyarán a sus gobiernos parroquiales.

¹² La Subsecretaría Zonal 6 Austro de SENPLADES, desarrollo apoyos metodológicos para la determinación de “Unidades ambientales” y para el “Análisis de centros poblados”. Estas herramientas serán ajustadas e incorporadas en la actualización de las guías metodológicas.

¹³ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas. Documento de Trabajo V1.0. (2011). “Guía de Contenidos y Procesos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Provincias, Cantones y Parroquias”.

¹⁴ Art. 28 del COPFP.

¹⁵ La Subsecretaría Zonal 6 Austro de SENPLADES instaló dos aulas, con acceso a internet y facilidades para que, un promedio de 10 técnicos de GAD’S por semana se capaciten y desarrollen el modelo territorial actual.

¹⁶ El GAD Municipal suscribió el convenio con todas sus parroquias; el GP de Cañar suscribió el Convenio con 6 de los 7 cantones y las correspondientes parroquias.

¹⁷ Documentación del PDOT, según COOTAD.

¹⁸ COPFP: art.17 y Art. 26.

Esta decisión se sustenta en la competencia del GAD Municipal respecto al uso y ocupación del suelo.

- c) Se debía conformar una Mesa Técnica de Planificación Provincial para la coordinación y articulación entre los niveles de Gobierno. Estará integrada por los equipos técnicos de los GAD'S Provincial y Cantonal; las asociaciones de los GAD'S parroquiales; la AME Regional y 6; y, la SENPLADES.
- d) Los GAD'S conformarán equipos de funcionarios de la entidad que serán los responsables de la conducción técnica y metodológica del PDOT, los mismos que podrán ser fortalecidos con profesionales o técnicos contratados, según requerimientos de cada entidad.
- e) Se utilizará la información geográfica y estadística disponible, solo en casos excepcionales, se harán vistas de campo para validar información.
- f) Se utilizarán herramientas de software libre y SENPLADES capacitará a los equipos técnicos de los GAD'S que así lo requieran.
- g) Los GAD'S que requieran podrán formular el diagnóstico del sistema físico ambiental en las oficinas de SENPLADES para lo cual se facilitará la permanencia de los técnicos de los GAD'S en las mismas¹⁵; en caso necesario, se complementará la valoración del territorio con trabajo de campo.
- h) La SENPLADES facilitará el acceso a los GAD'S a los Sistemas Nacional de Información (SNI) y Sistema Zonal de Información (SZI6); así como a la información de otras entidades del Ejecutivo, en particular aquellas responsables de los proyectos que ejecuta el Gobierno Nacional en la Zona 6.

Logros del proceso:

Se partió con la suscripción de veintiseis Convenios de Cooperación Técnica entre SENPLADES y los GAD, que involucraron a 106 GAD'S que representan el 63% del total de la Zona¹⁶. Este instrumento jurídico tiene por objeto involucrar a las autoridades del GAD'D y facilitar el proceso de apoyo y coordinación del proceso en los territorios, a fin de que estos organismos cumplan con

los mandatos legales y dispongan de instrumentos idóneos para la gestión del desarrollo que contribuya al logro del Buen Vivir de sus poblaciones.

Es importante destacar que a través de estos convenios los GAD'S se comprometieron a garantizar la participación activa de las máximas autoridades y de los órganos legislativos, así como de la ciudadanía; a conformar equipos técnicos con funcionarios de planta y con personal contratado; a nombrar un coordinador del PDOT y a comprometer la participación de los directores y funcionarios del GAD. Un aspecto que muestra la voluntad política de los GAD'S fue que el convenio considera el compromiso de asignar en el presupuesto institucional, los recursos financieros necesarios para el PDOT, así como a promover y facilitar la participación de las juntas parroquiales y obtener documentos del PDOT provincial, cantonal y parroquiales, según lo requerido por el COOTAD¹⁷.

Por su parte, los compromisos de la Subsecretaría Zonal 6 SENPLADES, acorde con lo estipulado en COPFP¹⁸, se refieren a la asesoría y acompañamiento a los procesos de formulación de los PDOT, a facilitar el acceso y entregar información estadística y georeferenciada para fortalecer los sistemas territoriales de información y facilitar su incorporación al Sistema Zonal 6 de información. Se comprometió a apoyar los procesos participativos, la conformación de los consejos territoriales de planificación, la coordinación interinstitucional y la articulación de la planificación a nivel territorial y nacional.

En este marco, se alcanzaron, entre otros, los siguientes resultados: Se entregaron archivos digitales a los 170 GAD'S con la información disponible en SENPLADES y de otras fuentes; se realizaron un sin número de talleres y otros eventos de capacitación en temas técnicos y metodológicos y en la nueva legislación; así como se realizó un proceso de educación continua, de asesoría y acompañamiento a 164 técnicos de GAD'S municipales que, en forma simultánea y alternada con espacios de participación, desarrollaron el "Modelos Actual" de sus territorios;

este proceso significó aproximadamente 32.800 horas/técnico de capacitación. Se conformaron las mesas provinciales de planificación en Cañar y Morona Santiago, en las que se realizaron reuniones mensuales para seguimiento, coordinación articulación de la planificación entre los niveles provincial, cantonal y parroquial en estas provincias. Cabe mencionar sin embargo que la mesa provincial de coordinación en Morona Santiago tuvo un funcionamiento adecuado al inicio del proceso y luego se mantuvieron reuniones esporádicas.

Si bien comparativamente, los GAD'S de la Zona 6 reportan información semejante con el nivel nacional en algunos indicadores, es importante mencionar que, a más de los resultados numéricos, los principales logros en esta Zona, son de carácter cualitativo destacando entre otros: i) La relación de confianza y cercanía de los GAD'S con SENPLADES, la misma que se mantiene hasta la fecha y facilita la coordinación y colaboración mutua en la formulación de los PDOT y en la participación de los GAD'S para la actualización de la Agenda Zonal y, a futuro, del Plan Nacional; ii) Una de las fortalezas del proceso seguido en la Zona 6 es la participación activa y liderazgo de la mayor parte de autoridades de los GAD'S que suscribieron los convenios, lo que implica un apropiación y apoyo del nivel político; iii) La apropiación del PDOT por parte de un buen número de ciudadanos; iv) El fortalecimiento de la capacidad técnica instalada en los GAD'S lo que mejoró ostensi-

blemente la coordinación interna en los GAD'S; la vinculación del presupuesto del GAD'S con el Plan; y, v) El inicio de procesos sostenidos de coordinación técnica entre niveles de gobierno en algunos casos¹⁹ como el Gobierno Provincial de Cañar; y, municipalidades con los que se tuvieron procesos intensos y exitosos de coordinación tales como Sucúa, Cañar, Gualaqueo, Camilo Ponce, Gualaquiza, Limón, Méndez, etc.

2.4. Análisis de la coherencia de los procesos de planificación entre los niveles territoriales de gobierno y con el PNBV

La coherencia de los procesos de planificación, que se debe dar entre los diferentes niveles de gobierno, se analiza a la luz de algunos elementos que son parte de la realidad nacional actual, que se han iniciado a superar, entre ellos:

- A pesar de la calidad de los postulados legales vigentes, se ha dado pie a algunas ambigüedades de interpretación²⁰ que, en ciertos casos, han llevado a los GAD'S a separar y dispersar los procesos, llegando a situaciones de contar con el plan de desarrollo. Sin embargo, los lineamientos o propuestas de ordenamiento aún débiles y, en algunos casos, inexistentes. En este caso bien vale acudir a conceptos científicos y metodológicos, algunos de ellos incluso coincidentes con postulados constitucionales del COOTAD y del COPFP, que determinan que

¹⁹ Se menciona como ejemplos, los procesos del Gobierno Provincial de Cañar; de municipalidades que tuvieron procesos intensos y exitosos tales como Sucúa, Cañar, Gualaquiza, Limón, Méndez, etc.

²⁰ Constitución, COOTAD, COPFP, Ley de Participación

²¹ Ordenación Territorial. Domingo Gómez Orea. (10.33. Págs. 88 y 89)

²² Constitución 2008 del Ecuador. art. 262, 263, 264, 265, 266 y 267

“en cada territorio se tiene un modelo territorial que es la proyección espacial de una estrategia de desarrollo económico y social”²¹, es decir que, un territorio se lo concibe como una construcción social conformada por un medio físico, una(s) cultura(s), un sector productivo, una forma de organizar y jerarquizar sus asentamientos humanos y de relacionarse o conectarse internamente y con otros territorios; así como cada territorio tiene su propio tejido social, su normativa e instituciones para la gestión. Lo aseverado implica que el desarrollo territorial se lo identifica con el desarrollo integral para el “Buen Vivir” por lo tanto, un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se puede -se debe- formular en un solo proceso participativo y con una sola visión de desarrollo territorial.

- Según la normativa actual, los contenidos mínimos de los PDOT’S, necesariamente, variarán en función del nivel de gobierno al que correspondan y de la naturaleza y especificidades propias de cada territorio. Sin embargo en la primera versión de los PDOT’S, el cumplimiento de las condicionalidades legales, técnicas y metodológicas aún se ha visto limitado, debido a realidades del país relacionadas con: a) La disponibilidad de información; b) Los recursos humanos con experticia en el análisis territorial disponibles; c) Los recursos financieros asignados para “planificar”; d) La diversidad de visiones y posiciones de los actores políticos; e) La debilidad de los sistemas de monitoreo y evaluación de los planes que forman parte del modelo de gestión; y, f) El grado de organización y experiencia de los ciudadanos para “participar” y comprometerse en los procesos de planificación; necesariamente influyen en los PDOT’S como resultado de los procesos emprendidos acordes con la nueva visión y normativa nacional.
- La visión integral de las dinámicas y demandas de un territorio para el Buen Vivir determinan que los PDOT’S no deben referirse solo a las competencias de los GAD que constan en la Constitución²², deben constituirse en la “hoja de ruta” para el desarrollo futuro de un territo-

rio, en toda su diversidad, a fin de que cuente con servicios de calidad, se aprovechen oportunidades de desarrollo y que la población de los territorios ejerzan su derecho constitucional de habitar en condiciones de equidad, seguridad y sostenibilidad social y ambiental. Es decir, que se logre el Buen Vivir, independientemente del nivel de gobierno o de la institucionalidad que ejerza la rectoría, regulación, control y gestión de competencias.

- Esta concepción sobre los contenidos y responsabilidades implícitas en los PDOT’S implica, sin lugar a dudas, la necesidad de éstos instrumentos tengan modelos de gestión que contengan mecanismos potentes para lograr la coherencia de los procesos y la concertación entre el Gobierno Central con sus instancias desconcentradas y los distintos niveles de GAD’S. No se trata de imponer directrices desde un nivel superior hacia los niveles inferiores, ni viceversa; se trata de identificar de modo concertado, una forma de organizar la gestión territorial para alcanzar los niveles de desarrollo hacia el Buen Vivir. En este punto, es indispensable establecer la correspondencia y concordancia entre la visión macro o nacional, con las visiones territoriales pues, aquella se irá enriqueciendo según la de cercanía de los gobiernos territoriales con sus poblaciones. Lo anotado implica que los PDOT’S deben contar con una visión de futuro enmarcada en la visión nacional, considerando las diferencias de escala en el detalle de cada instrumento de planificación.
- La lógica de actuación de remar todos en el mismo sentido. En este primer ejercicio universal de planificación en Ecuador, ha sido posible gracias a los tres instrumentos o referentes nacionales de carácter obligatorio según el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa: a) El Plan Nacional del Buen Vivir, a cuyos objetivos, políticas y metas deben aportar y contribuir las propuestas territoriales de desarrollo; b) La Estrategia Territorial Nacional, a cuya visión y alcance deben corresponder la pro-

puestas territoriales de ordenación de los territorios; y, c) La Estrategia de Acumulación y (Re)distribución en el Largo Plazo que consta en el Plan Nacional de Desarrollo. Se menciona que estos referentes nacionales han actuado como un paraguas; sin embargo, su escala no facilita contar con visiones territoriales más definidas, por lo tanto, se identifica la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, del cual forman parte los GAD'S como entidades, y los PDOT'S como sus instrumentos de planificación.

- La normativa vigente establece que la formulación de los PDOT'S debe sustentarse en procesos participativos, pues no se concibe que los actores territoriales sean ajenos a las decisiones que, sobre su desarrollo y organización territorial, son necesarias de adoptar. La participación ciudadana permite articular a los distintos actores y grupos sociales para generar diálogo desde la diversidad, así como posibilita visibilizar las iniquidades y desigualdades en el ejercicio de los derechos y dar voz a la enorme diversidad de actores de un territorio. Lo anotado, necesariamente, implica identificar e insertar en los procesos de planificación a todas las instancias y actores ciudadanos en cada territorio, otorgándoles un rol en cada etapa del proceso planificador. Esta condicionalidad fue considerada en la Guía de SENPLADES, en la que se recomienda iniciar un proceso de planificación territorial con la organización de los espacios participativos que constan en la legislación vigente: Asamblea y Consejo Territorial de Planificación.
- En este punto es necesario mencionar que en los dos últimos años se desarrollaron procesos intensos de movilización social en torno a la participación en los diferentes territorios que planifican su desarrollo. Sin embargo, el proceso de participación ciudadana no está exento de algunas imprevisiones e imprecisiones originadas en la nueva legislación y en la falta de experiencia institucional y ciudadana en estos procesos.

- Por otra parte, de acuerdo a la legislación vigente, la aprobación y puesta en vigencia del PDOT corresponde a los órganos legislativos provincial, cantonal y parroquial. En este tema, se observa que, en algunos casos, la injerencia política dificultó o al menos demoró la aprobación de los planes.

A la luz de las reflexiones planteadas se concluye en la necesidad imperiosa de fortalecer la articulación de los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial, tanto a nivel horizontal entre GAD'S del mismo nivel, como en forma vertical con los niveles superiores e inferiores. Este es un tema clave para el éxito del nuevo Modelo de Estado lo cual determina el rol preponderante que tiene hoy en día la planificación en el Ecuador lo que nos sugiere la necesidad impostergable de fortalecer el concepto y alcance del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que se ubica en el centro del debate nacional. Sistema que está conformado por la ciudadanía, por la institucionalidad de cada nivel de gobierno y por los planes, que son los instrumentos de cada uno de estos niveles. Podemos afirmar que, en los últimos años, el país ha dado pasos gigantes para afianzar este Sistema; sin embargo, aún se requieren asumir o fortalecer los grandes retos que plantea el proceso de planificación nacional hacia el Buen Vivir.

En este contexto, cobra particular importancia analizar las propuestas de los modelos de gestión que contienen -deben contener- los PDOT'S. Pues, al momento aún no cuenta con la fortaleza necesaria para generar una articulación sólida y coherente entre todos los niveles de gobierno, que es uno de los principales propósitos de un modelo de gestión como la instancia o mecanismo, que garantizará la articulación de la planificación.

Por último, no podemos dejar de mencionar la estrecha relación que existe -debe existir- entre los PDOT'S, con los planes operativos y la planificación presupuestaria anual de los GAD'S, condicionalidad o vinculación que comienza a plasmarse y que se ha constituido en

un interesante proceso de aplicación en buena parte de estos organismos. Sin embargo, queda la percepción de que aún es un formalismo para cumplir con la legislación vigente. El fortalecimiento de la vinculación de causalidad entre las propuestas de los PDOT con los instrumentos de gestión administrativa y financiera (POA, Presupuesto, etc.) de los GAD'S se constituye también en una de los retos a abordar en el futuro. Aspecto que tendrá, además, una repercusión e impacto positivo en articulación y fortalecimiento institucional al interior de los GAD'S pues, sin desconocer los enormes esfuerzos realizados en los últimos años, esta es otra asignatura pendiente en buena parte de estos organismos.

3. Conclusiones y Recomendaciones

A partir de la vigencia de la Constitución y de la aprobación del COOTAD y del COPFP, las diferentes instituciones vinculadas con la planificación del desarrollo nacional y territorial han realizado enormes esfuerzos para abordar los grandes desafíos, que supone la construcción del nuevo Modelo de Estado, basado en nuevas visiones y paradigmas. En este marco se inscriben los acuerdos suscritos entre la SENPLADES y los gremios de los GAD'S para implementar una estrategia y contar con una hoja de ruta consensuada, en torno a unos lineamientos básicos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, lo cual fue un apoyo importante al proceso de planificación territorial.

Los GAD'S del país han realizado un importante esfuerzo para formular los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, tanto para cumplir los mandatos legales como para asumir el nuevo rol a la planificación. Para lo cual, con determinación, la mayor parte de estos organismos asumieron el reto de superar dificultades metodológicas, las carencias de información, la escasez de recursos financieros y técnicos, así como los tiempos limitados, que demanda la nueva legislación, frente a la magnitud e importancia de la tarea de formulación de los PDOT.

Para llevar adelante este proceso, los GAD'S contaron con el apoyo institucional fuerte y decidido de sus gremios y de la SENPLADES, entidad que desarrolló un programa integral de asesoría y acompañamiento técnico a estos organismos. Uno de los aportes de SENPLADES constituyó en la formulación y distribución de la Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Provincias, Cantones y Parroquias, cuya aplicación marcó el contenido y el ritmo de la formulación de los PDOT'S. Esta herramienta trata de superar obstáculos y trazar una ruta para formular los planes e iniciar la articulación de la planificación, entre niveles de gobierno a fin de "remar todos hacia un mismo lado" para alcanzar los objetivos del PNBV 2009 - 2013.

El ejercicio universal de planificación en Ecuador contó con los instrumentos o referentes del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa: El Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013; la Estrategia Territorial Nacional; y, la Estrategia de Acumulación y (Re) distribución en el Largo Plazo del PNBV. Mencionando que, la escala de estos referentes nacionales deberá ser revisada a fin de facilitar que se cuente con visiones territoriales más definidas, para una mejor articulación con el PNBV y para fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

La nueva visión y rol de la planificación nacional cuenta con el apoyo y respuesta positiva de la academia, pues, varias universidades han emprendido procesos que dan respuesta a las necesidades de la planificación en el país tales como la Maestría en Ordenamiento Territorial que dictó la Universidad de Cuenca y la Maestría en Geomática con mención en O. T. que dictó la UDA. Cabe mencionar, sin embargo, que se requiere un mayor involucramiento y compromiso de las universidades en esta tarea para lo cual es importante el rol que deberán desempeñar entidades como SENESCYT.

El proceso masivo de planificación realizado en los dos últimos años a lo largo y ancho del país, fue

el detonante de una intensa movilización ciudadana, que “participa en los territorios” planificando su desarrollo. Proceso que no está exento de algunas imprevisiones e imprecisiones originadas en la nueva legislación y en la falta de experiencia institucional y ciudadana en estos procesos.

A pesar de las ambigüedades de la nueva legislación, la concepción del desarrollo territorial como “el desarrollo integral para el Buen Vivir”, que está implícita en los cuerpos legales vigentes, facilita la comprensión de que un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se puede -se debe- formular con una sola visión y en un solo proceso participativo, institucional y técnico.

El cumplimiento de las condicionalidades legales, técnicas y metodológicas, que se debe cumplir en relación a la planificación territorial, se ve influenciado por la realidad del país en cuanto a las limitaciones de la disponibilidad de información, de recursos humanos capacitados suficientemente, de recursos financieros, de diferentes las visiones y posiciones de los actores políticos, así como de la falta de experiencia de la mayoría de los ciudadanos para “participar en la planificación del desarrollo de su territorio”.

Una de las asignaturas pendientes, tanto para la SENPLADES como para otras instancias nacionales y, particularmente para los GAD’S, es la necesidad de fortalecer el Modelo de Gestión del PDOT, que partiendo del concepto integral de territorio, contenga mecanismos potentes de articulación y coherencia entre los niveles nacional y territorial, para que, sin imponer directrices desde un nivel superior hacia los niveles inferiores, ni viceversa se cuente con estrategias concertadas para conducir a cada uno de los territorios hacia el “Buen Vivir” de sus poblaciones. Este reto nos ocupará en los próximos meses, para lo cual, seguramente, contaremos con la invaluable contribución de la Asamblea Nacional a través de leyes nuevas, como la de Suelo y Ordenamiento Territorial y, por qué no, con la actualización de alguno de los cuerpos legales vigentes.

La evaluación de la intensa experiencia que ha significado la formulación masiva de planes de desarrollo y ordenamiento territorial en los dos últimos años, permite identificar algunos vacíos y falencias de orden conceptual y metodológico, imperfecciones y vacíos de la información que requiere el proceso, la necesidad de fortalecer la vinculación de causalidad entre las propuestas de los PDOT’S con los instrumentos de gestión administrativa y financiera de los GAD’S (POA, Presupuesto, etc.); así como los posibles ajustes en la legislación que serían necesarios para el fortalecimiento del proceso en general y de la participación ciudadana en particular. Estos constituyen algunos de los retos a abordar en el futuro

Por último, frente a la importancia y obligatoriedad de una construcción participativa de los PDOT’S, que implicó el desarrollo de asambleas, mesas temáticas, grupos focales y otros espacios de discusión, así como el lanzamiento público de los resultados, por mucho esfuerzo que se ha realizado, es evidente que aún no se alcanzó el éxito esperado en todos los territorios del país. Pues la ciudadanía e incluso algunas entidades y autoridades de los GAD’S aún no asumen que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son el instrumento orientador de la gestión pública en todos los niveles de gobierno.

Desde una mirada realista, crítica y autocrítica del proceso de planificación territorial en todo el país, podemos concluir que se trata de tema vital para el Nuevo Modelo de Estado, que es complejo en su materialización, que ha tenido avances significativos; sin embargo, es aún lejano a la realidad cotidiana de las entidades y de la mayoría de ciudadanos, inclusive de los que “participan”. Afortunadamente, en algunos territorios se ha logrado construir y consolidar, tanto sistemas metodológicos y conceptuales como participativos con un elevado nivel de calidad y de apropiación ciudadana, evidenciándose que el Sistema Nacional de Planificación Participativa está en plena construcción y que las instituciones nacionales, los GAD’S y la ciudadanía requieren continuar con mayor ahínco y esfuerzo para alcanzar la madurez del proceso planificador del país y los resultados esperados del mismo.

4. Referencias bibliográficas

- GOMEZ OREA, Domingo (2002), “Ordenación Territorial” Coedición Ediciones Mundi Prensa-Editorial Agrícola española, Madrid.
- José Milla Rúelo Aparicio – Enrique Orduña Rebollo (2004), “Ordenación del territorio y Desarrollo Sostenible”
- Fernando Pintado Sánchez (2008), “La participación ciudadana en la vida de las ciudades”
- Ana María Larrea Maldonado (2012), “Modo de Desarrollo, Organización Territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador”
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas. Documento de Trabajo V1.0. (2011). “Guía de Contenidos y Procesos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Provincias, Cantones y Parroquias”
- Constitución del Ecuador 2008
- Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010: Planificación para la Revolución Ciudadana. SENPLADES (2007).
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013. SENPLADES. (2009)
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD,
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana
- SENPLADES – AME – CONCOPE – CONAJUPARE (2010), “Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial”

5. Glosario de siglas

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

COPFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

CNC: Consejo Nacional de Competencias.

GADs: Gobiernos Autónomos Descentralizados

PDOT: Plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

SNDPP: Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

SENESCYT: Sistema Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología.

SIN: Sistema Nacional de Información.

SZI6: Sistema de Información de la Zona 6.

PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ALEMANIA, EL SISTEMA, LOS DESAFÍOS, LOS INSTRUMENTOS, LOS PROCESOS

Friedhelm Budde

Ministerio del Interior Baja Sajonia (Alemania)

Organización estatal y administrativa

Para una mejor comprensión del Sistema de Planificación y de Ordenamiento Territorial en mi país comenzaré con una breve introducción a nuestro sistema constitucional. Alemania es un Estado Federal y está compuesto por dieciséis estados miembros, los *Länder*, en sus superficies y población de diferentes tamaños. El Estado Federado o *Land* de mayor población es Renania del Norte-Westfalia con 17,8 millones de habitantes, el más pequeño es Bremen, un ciudad-estado con 660.000. Baja Sajonia, donde yo vivo y trabajo, es un *Land* en el Norte de Alemania que, por su población de 7,9 millones de habitantes, se ubica en el promedio de los *länder* alemanes, por su superficie de 47.634 km² es el segundo en tamaño.

Con estos datos se encuentra al mismo nivel que los pequeños estados europeos como Países Bajos o Dinamarca (Países Bajos tiene 41.548 km² y Dinamarca 43.094 km²; en habitantes Países Bajos 16,7 y Dinamarca 5,5 millones).

Una de las características principales del Estado Federal de Alemania es que las tareas y competencias están divididas entre la Federación y los *Länder*. Algunas tareas estatales son llevadas a cabo por la Federación y los *Länder* con competencias divididas. En algunas domina la Federación, por ejemplo en la política exterior y de defensa, en otras los *Länder*, como es el caso de la política educacional y la policía. La constitución alemana (*Grundgesetz*) diferencia entre:

- La *legislación exclusiva*, en la cual la competencia legislativa está exclusivamente a cargo de la Federación; y,
- La *legislación concurrente*, en la que la competencia pasa a los *Länder*, siempre y cuando la Federación no haga uso de la suya.

El ordenamiento territorial pertenece a la legislación concurrente con la especialidad, que los *Länder* no solamente pueden complementar sino también divergir de la ley federal; esta regla abre la posibilidad de considerar las circunstancias en los *Länder*. La regla es nueva y vino con la reforma del federalismo alemán en 2006. Antes, el ordenamiento territorial pertenecía a una legislación básica que no existe más en la constitución, según la cual, la Federación fijaba un marco legislativo y dejaba la parte más grande para la legislación de los *Länder*. O sea, que ahora tenemos una Ley Federal de Ordenamiento Territorial, que es del año 2008, y una Ley de Baja Sajonia, que es del año 2012.

Para armonizar las políticas existe, en los ámbitos políticos relevantes una cooperación de Federación y *Länder* con Conferencias de Ministros y sus correspondientes Comisiones Especializadas, compuestas por funcionarios públicos. En nuestro ámbito es la Conferencia de Ministros para el Ordenamiento Territorial con sus correspondientes Comisiones.

Para completar esta visión general de la constitución y la organización estatal, me refiero ahora al área comunal que está com-

puesto en Alemania por ciudades, municipios y distritos comunales. Baja Sajonia abarca más de cuatrocientas unidades comunales del nivel inferior, las ciudades y los municipios. Excepcionalmente el caso de la región Hannover y exceptuando algunas ciudades (ocho) más grandes, las “ciudades independientes”, estas unidades, están reunidas en treinta distritos comunales (*Landkreise*) que llevan a cabo tareas comunales superiores. Los distritos comunales comprenden, por lo general, de 100.000 á 300.000 habitantes, algunos son más pequeños. El tamaño de los municipios oscila entre 10.000 habitantes en municipios pequeños y más de 500.000 habitantes en la ciudad de Hannover.

En la planificación territorial las ciudades y los municipios son responsables de la Planificación de los Usos del Suelo, de la Urbanización y de la Construcción a nivel municipal, y los distritos comunales de Baja Sajonia –y esto es único en Alemania– tienen la responsabilidad del ordenamiento territorial regional. Además, los distritos son también responsables de otros ámbitos importantes de incidencia en el ordenamiento territorial, como ser, entre otros, la protección de la naturaleza, el transporte público de cercanía, la promoción de la economía y la economía de residuos.

Los distritos comunales cumplen una función doble. Algunas tareas las realizan “en un campo de acción propia” como tareas comunales específicas sobre las que, también decide, independientemente el Consejo (El Parlamento) del Distrito. Otras tareas, en cambio, son parte de su “campo de acción transferido”, por orden del *Land*, como por ejemplo la protección de la naturaleza.

Ordenamiento territorial a nivel federal

Los instrumentos más importantes de la Federación en el campo del ordenamiento territorial son:

- La Ley Federal de Ordenamiento Territorial,
- Los planes de Ordenamiento Territorial en el Mar del Norte y en el Mar Báltico (zona

del uso económico exclusivo, fuera de las 12 millas náuticas),

- Un marco general con visiones para el futuro, que se elabora junto con los estados federados,
- La implementación de estas ideas guías con programas de proyectos modelos,
- Un monitoreo regional para toda Alemania.

La Ley Federal de Ordenamiento Territorial fue dictada por primera vez en 1965 y reformada por última vez en el 2008. Ella contiene, en su parte general, la definición:

“El territorio total de la República Federal de Alemania y sus territorios parciales deben ser desarrollados, ordenados y asegurados por planes de ordenamiento territorial superiores generales y mediante la armonización de planificaciones y medidas importantes para el territorio”.

Además ideas, guías, y principios:

“La idea guía es un desarrollo del territorio sustentable que armonice las necesidades sociales y económicas del territorio con sus funciones ecológicas. Se trata, entre otras cosas :

- *De proteger y desarrollar los fundamentos naturales de vida,*
- *De crear las condiciones necesarias para desarrollos económicos, y,*
- *Establecer condiciones de vida equivalentes en todos los territorios parciales”.*

A nivel nacional no existe un programa que fije medidas para toda la superficie, con la excepción de los planes para la zona del uso económico exclusivo en el mar.

El “marco general con visiones para el futuro” no es producto exclusivo del Gobierno Federal, sino que se elabora y acuerda dentro de la cooperación Federación-*Länder* en la Conferencia de Ministros para el Ordenamiento Territorial. Otros valiosos aportes de esta conferencia, que, por lo general, se reúne una vez por año y que tiene varias Comisiones Especializadas, son, sin lugar a dudas, los acuerdos,

informes y resoluciones que se toman sobre asuntos actuales del ordenamiento territorial.

Ordenamiento territorial en los *Länder*

En la mayoría de los estados federados, los *Länder*, existen planes de ordenamiento territorial a dos niveles, al nivel del *Land* y a nivel regional. Debido al principio federal se da, pese a todos los intentos de armonización dentro del marco de la Conferencia de Ministros y de la ley federal, una variedad interesante de conceptos, de instrumentos de planificación, de adscripción del ordenamiento territorial a diferentes ministerios y de competencias para la planificación regional. Por razones de tiempo me limitaré a la situación de Baja Sajonia.

En Baja Sajonia existen un *Programa del Land de Ordenamiento Territorial* y Programas Regionales de Ordenamiento Territorial los cuales son elaborados por los Distritos Comunales. El Programa del *Land* y un Programa Regional constituyen una unidad, ambos se ocupan de los mismos temas y problemas. Los Programas Regionales deben desarrollarse a partir del Programa del *Land*, o sea, que no pueden contradecirlo y deben, además, concretizarlo. Ejemplo: Utilizando la escala 1:500.000 del programa del *Land* una línea de 2 mm., que se usa por una autopista trazada debería tener un ancho de 1 km. Por supuesto que así no es en la realidad. En un Programa Regional con una escala de 1:50.000, ya se puede colocar de una manera más fiel a la naturaleza y más cercana a la realidad. Esto rige, por supuesto, análogamente para muchas representaciones.

El Programa del *Land* Baja Sajonia contiene:

1. Estipulaciones acerca de la estructura deseada de asentamientos.
A este rubro pertenece el sistema de lugares centrales que diferencia entre centros superiores y centros medios. Los centros básicos se fijan en los Programas regionales. En algunos *Länder* se enlazan, con este sistema, metas

para el equipamiento con instalaciones de infraestructura, en determinados *Länder* se fija, también, el monto de asignaciones financieras del *Land* a los municipios dentro del marco de Equilibrio Financiero del *Land*. En Baja Sajonia tiene consecuencias, solamente, para diferentes objetivos en el programa mismo.

2. Áreas de preferencia absoluta para:
 - Extracción de materias primas,
 - Naturaleza,
 - Extracción de agua potable,
 - Establecimientos industriales con acceso al mar.
3. Sitios de preferencia absoluta para:
 - Centrales de energía,
 - Puertos marítimos,
 - Aeropuertos,
 - Centros de transporte multimodal,
 - Depósitos de desechos especiales.
4. Estipulaciones de líneas para la infraestructura del transporte, o sea:
 - Autopistas,
 - Carreteras principales,
 - Ferrocarriles,
 - Ríos y canales navegables.

Las *áreas de preferencia absoluta* están destinadas a funciones, y se excluyen todas aquéllas que no sean compatibles. En un área de preferencia absoluta para la extracción de agua potable todos los usos deben ser compatibles con esta meta de preferencia absoluta. En estas áreas surge una superposición sólo en casos especiales, por ejemplo cuando un área de preferencia absoluta para la extracción de arena o grava, obtenidas de la superficie del terreno, deja un lago que, seguidamente, es declarado área de preferencia absoluta para la naturaleza y el paisaje. Áreas de preferencia absoluta implican una seguridad muy grande para una función. Así tenemos una imagen generalizada con las funciones más importantes para todo el *Land*.

La imagen se concretiza en los programas regionales. Estos programas tienen una amplitud

y diferenciación más grande de funciones y pueden, además, fijar *áreas de preferencia relativa*. La estipulación como área de preferencia relativa también le otorga a una función un peso especial. En el caso de surgir un conflicto de intereses con otros usos referidos a la misma superficie, se llega a una ponderación atenta del pro y del contra de un uso y del otro. Resultado de la ponderación puede ser, por ejemplo, que una carretera planificada no puede pasar por un área de preferencia relativa para el recreo, sino que debe buscarse otra variante.

Una tercera categoría de estipulaciones para un área que ha sido incorporada como categoría en la Ley Federal, es el *área de aptitud*. Un ejemplo: El mayor uso posible de la energía del viento, que en un comienzo fue exigido solamente por grupos ecologistas, es, actualmente y sobre todo después de nuestro cambio fundamental en la política de energía, un objetivo indiscutido. Sin embargo, surgen problemas al considerar los detalles. En un país como Alemania de gran densidad demográfica (Alemania tiene 227 hab./km², Baja Sajonia 160) los parques de molinos de viento con sus instalaciones cada vez más grandes y más altas, conducen a un perjuicio del paisaje, de los espacios de retiro del mundo animal y, según su distancia de los asentamientos, también un perjuicio de la calidad residencial por los efectos de ruido y luz (Efecto discoteca). Con las áreas de aptitud un distrito puede reservar determinadas superficies para los parques de molinos de viento y excluir estas instalaciones en el resto del distrito.

La *competencia para la planificación a nivel regional* está regulada en Alemania de diferentes formas. En un solo estado federado, Schleswig-Holstein, el gobierno del *Land* confecciona también los Planes Regionales. Renania del Norte-Westfalia ha transferido esta tarea a los Distritos de Gobierno. En Baden-Württemberg, un *Land* en el sur de Alemania, los Distritos Comunes se han asociado en una Mancomunidad de ordenamiento territorial, responsable de los planes regionales, un modelo preferido por muchos expertos.

Baja Sajonia es el único *Land* que ha transferido esta tarea directamente a los Distritos Comunes, considerándola como una tarea del campo de acción propia, o sea como tarea comunal sobre la que decide el Consejo del Distrito.

El Programa de Ordenamiento Territorial del *Land* es acordado por el “*Landtag*”, o sea el Parlamento de Baja Sajonia.

El procedimiento de evaluación del impacto territorial

Otro instrumento importante del ordenamiento territorial, además de los programas y planes, es el procedimiento de evaluación del impacto territorial. Este es, por así decirlo, un instrumento flexible. Se aplica para dirigir desde un punto de vista de ordenamiento territorial aquellos proyectos, que aún no eran conocidos cuando se elaboró el Plan.

Un ejemplo: Una empresa noruega para la extracción de gas quiere construir otro gasoducto para traer más gas del Mar del Norte a sus clientes alemanes. Con respeto al lugar de entrega existen diferentes variantes. En general, se trata de un campo difícil, toda la costa alemana del Mar del Norte está influenciada por mareas con oscilaciones fuertes de 2 a 3 m., entre la pleamar y la baja mar; extensas zonas entre la tierra firme y las pequeñas islas situadas a 10 km de la costa, que están, por un momento, cubiertas por las aguas y, en otro, secas por un período de seis horas. Debido a eso, el territorio es muy valioso ecológicamente con una enorme riqueza de pájaros, animales acuáticos y plantas, importante, por supuesto, también para la pesquería y, sin lugar a dudas, también para el turismo.

En el procedimiento de evaluación del impacto territorial se consideran atentamente los pros y los contras de cada variante de la línea del gasoducto, considerando también los intereses del transporte fluvial, de la economía portuaria, de los municipios afectados y demás autoridades.

Una pregunta decisiva que siempre se formula, es:

¿Cómo llega a imponerse el ordenamiento territorial de forma obligatoria?

Un plan de ordenamiento territorial o el resultado de un procedimiento de ordenamiento territorial no tienen validez jurídica frente a personas individuales. Son obligatorios sólo para la administración pública, para otras autoridades de planificación y para los municipios. Conforme a la Ley Federal de Planificación del Territorio, que es el código federal de Urbanismo, los Planes de Usos del Suelo de las ciudades y municipalidades deben adaptarse a los objetivos del ordenamiento del territorio. Para la confección de planes de ordenamiento territorial se escucha a los municipios y se tienen en cuenta los objetivos comunales en el mayor grado posible, rige el principio de integración recíproca contraflujo.

La influencia del ordenamiento territorial sobre el individuo, la persona privada, es, por ello, indirecta.

Una pregunta que aquí surge, es:

¿De qué modo participan las personas privadas, es decir, el público, en la planificación?

La forma más intensa de participación y con una larga tradición, es a nivel de planificación local. Allí la participación tiene dos fases. Primeramente, los ciudadanos deben ser informados lo antes posible cuando se ha comenzado una planificación.

En segundo lugar, los modelos del plan, que se han elaborado con las autoridades correspondientes, deben ser presentados públicamente durante un mes, para que cada uno tenga la oportunidad de expresar su opinión. Cuando el Consejo Comunal toma la decisión sobre el Plan y para su aceptación por el Distrito del Gobierno se deben presentar en un informe del Mu-

nicipio todas las sugerencias que no han sido consideradas. Si el plan se autoriza, cada ciudadano tiene el derecho de examinarlo.

Una participación similar se practica desde siempre en el procedimiento de ordenamiento territorial que, por lo general, se refiere a proyectos concretos y donde el círculo de participantes no es demasiado grande.

En la elaboración de los programas de ordenamiento territorial, durante muchos años el público participaba sólo indirectamente. Por un lado debido al mayor grado de abstracción de estos planes, por el otro, por la gran cantidad de personas involucradas. El público participaba, en estos casos, a través de los Municipios.

Desde hace un par de años, exactamente desde el año 2003, según una decisión de la Unión Europea, es obligatorio hacer una evaluación del impacto ambiental, no solamente para proyectos sino también para planes y programas. En esta evaluación del impacto ambiental, la participación pública es obligatoria, y el internet es de gran ayuda para cumplir con esta obligación.

Nuevos métodos de desarrollo

Hay un “triángulo mágico” de los objetivos del ordenamiento territorial: *Ordenamiento, equilibrio y desarrollo*, estos son los pilares básicos.

Ordenamiento significa armonizar los planes de los diferentes sectores públicos, dirigir la estructura de asentamientos y conservar franjas verdes. Esta es la tarea de los planes o programas o del procedimiento de evaluación de impacto territorial.

Equilibrio significa evitar que las regiones se alejen demasiado unas de las otras en su nivel económico. Las regiones fuertes apoyan a las más débiles con ventajas para ambas y en su totalidad, esta es una de las principales metas de la Federación y de los *Länder*, es decir, de las unidades superiores; y es apoyada sobre todo por la política de estructura regional re-

lacionada a la economía y por los sistemas horizontales de compensación financiera que hay tanto a nivel de la Federación (Para el equilibrio entre los *Länder*) como así también a nivel de los *Länder* (Para el equilibrio comunal entre los municipios).

Desarrollo significa que, además de su función para el ordenamiento y el equilibrio, el ordenamiento territorial contribuye al desarrollo económico, ecológico y social. Para apoyar esta fuerza de desarrollo se elaboraron, en los últimos años, diferentes instrumentos.

Conceptos de desarrollo regional

Un instrumento que, en los últimos veinte años ha tenido gran difusión en Alemania son los así llamados Conceptos de Desarrollo Regional. En ellos, uno se aparta de la consideración pura referida a la superficie o espacio y, aún a una gran cantidad de actividades y proyectos de los diferentes sectores capaces de llevar hacia adelante el desarrollo de una región en el sentido económico, ecológico, cultural y social, fijando así un marco para el desarrollo futuro. Muchas veces un concepto de desarrollo regional abarca varias partes. Además de *ideas-guía* generales, de una visión para la región que también contribuye a la identificación con la región y a la imagen para su propaganda hacia afuera, a menudo se desarrolla un marco de objetivos generales, un “*marco de orientación*”, y también siempre una parte referida a la actuación, o sea un “*marco de actuación*” con estrategias y proyectos concretos. Frecuentemente forman parte en las cooperaciones regionales las Cámaras de Industria y Comercio, muchas veces las Universidades, también los Sindicatos, que le dan a los conceptos de desarrollo regional una amplia base.

Cooperación en regiones urbanas o “regiones metropolitanas”

Sobre todo alrededor de las grandes ciudades se han formado espacios de cooperación, debido a que la interdependencia entre las regiones es,

aquí especialmente, grande. Esto se demuestra en los viajes diarios de la casa al trabajo o a la institución educativa, la interdependencia económica de las empresas, las relaciones comerciales, la utilización de la infraestructura del centro por parte de los habitantes de toda la región, ya se trate de la infraestructura de transporte como aeropuertos o estaciones de ferrocarril, o de las instituciones sociales y culturales como hospitales, teatros, museos, estadios deportivos. Por su parte, la urbe necesita de la región periférica (*Vecina*) para el tiempo libre y el recreo, el abastecimiento de agua, de alimentos frescos, etc.

Desafíos

Los desafíos actuales para el desarrollo territorial que vemos en Alemania son:

- La globalización de la economía,
- El cambio climático mundial,
- El cambio de la política de energía,
- El desarrollo demográfico en Alemania y en Europa.

Reaccionamos con una mezcla entre instrumentos clásicos de ordenamiento territorial, los que pude ilustrar un poco, también con instrumentos informales y con programas y fondos europeos, que en su mayor parte están dirigidos por el interés de conseguir un equilibrio entre regiones, pero también de desarrollar el crecimiento y las innovaciones, y además la cooperación europea.

Intercambio europeo e internacional

Hemos recibido, en los últimos años, valiosos impulsos de nuestros vecinos europeos, por ejemplo la comprensión de planificación altamente creativa de los Países Bajos o la comprensión orientada al desarrollo de Francia. El intercambio internacional de experiencias es una ayuda valiosa. Y, en ese sentido, espero que mi informe sobre los instrumentos y desarrollos actuales del ordenamiento territorial en Alemania, haya sido de interés para ustedes.

Conclusión

Quiero concluir mi ponencia con las cinco tesis siguientes:

1. El ordenamiento territorial es un instrumento imprescindible para coordinar las funciones en el territorio y resolver los conflictos de intereses entre las diferentes planificaciones o participantes relacionados con el uso del espacio o del suelo.
2. El ordenamiento territorial constituye el marco para planificaciones locales que deben respetar sus objetivos y poner en práctica sus conceptos, o sea, concretizarlos. Para la confección de planes de ordenamiento territorial se escucha a los municipios y se tienen en cuenta los objetivos comunales en el mayor grado posible rige el principio de integración recíproca contraflujo.
3. El ordenamiento territorial pone a disposición un marco también para las decisiones de lugar y demás decisiones de la economía. El sistema de planificación de buen funcionamiento es, por ello, una ventaja para el desarrollo de una región. La planificación debe limitarse, sin embargo, a establecer el marco. Las decisiones deben ser tomadas por la economía según los criterios de rentabilidad.
4. El ordenamiento territorial presta un aporte al desarrollo sustentable. El concepto de sustentabilidad, que se ha impuesto desde la Conferencia de Río en el debate internacional, se entiende en Alemania y en Europa tridimensionalmente: Económico, ecológico y social; unido a la idea de duración y a la conciencia acerca de las consecuencias de la propia actuación en el futuro y en otros lugares.
5. La capacidad de desarrollo de una región puede crecer, además, a través de nuevos y flexibles instrumentos cuyo objetivo central es movilizar las fuerzas endógenas de una región. La incorporación de la mayor cantidad de fuerzas posibles en este proceso es tanto un elemento democrático como así también un camino para darle al proceso de desarrollo de la región un empujón, lo más fuerte posible, en la competencia de las regiones.

COLOMBIA: UNA LECTURA DE SU ORGANIZACIÓN TERRITORIAL A PARTIR DE LA TENDENCIA DESCENTRALIZADORA DE LOS ESTADOS UNITARIOS

Dra. Liliana Estupiñán Achury

Profesora de Carrera de la Facultad de Jurisprudencia
Universidad del Rosario (Colombia)

1. Presentación

El presente escrito señala los rasgos básicos de la organización del territorio en Colombia, hoy marcada por la tendencia descentralizadora que ronda a los Estados unitarios en América Latina. Tendencia que convive con la permanente resistencia de unos Estados que construyeron su historia, especialmente bajo las lógicas centralistas. La Constitución Colombiana de 1991 y veinte años de normativas y jurisprudencia en materia territorial denotan los vaivenes y retrocesos dados en asuntos de distribución del poder y del empoderamiento político e institucional de los territorios.

2. Oscilaciones territoriales y transformaciones del viejo Estado unitario

La historia constitucional colombiana refleja la constante centralista de la organización territorial del Estado. Las constituciones de 1821, 1830, 1832, 1843, 1853 (Centro federal), 1886 y 1991 reiteran a la República Unitaria como el principio jerárquico que ha irradiado las relaciones entre poder y territorio. De manera excepcional, la historia da cuenta un pequeño interregno federal, escrito por las cartas constitucionales de 1858 y 1863.

Diversos niveles de centralismo se encuentran en las constituciones unitarias relacionadas, en varias de ellas pervivió una esfera de lo autonómico. Sin duda, las relaciones centro periferia

han sido transformadas cada vez que se ha expedido una nueva “carta de batalla” (Valencia, 1997)¹ o ha actuado en el poder alguna tendencia de carácter liberal o autoritaria. Es decir, que dicha relación ha estado a merced del gobernante de turno, de su concepción sobre la relación entre dichos extremos y de las imposiciones y de las tendencias externas e internas dadas en asuntos de modelo territorial. Una historia desequilibrada que ha beneficiado al Estado centro en detrimento de la periferia, bajo el argumento de la “minoría de edad” (Estupiñán, 2012).

Esta tendencia no ha sido única para Colombia, es conocido que América Latina se ha caracterizado por la implementación del modelo unitario, Estados como: Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Haití, República Dominicana, Puerto Rico y Paraguay retomaron dicha forma de Estado en sus textos constitucionales. De manera excepcional, México, Brasil, Venezuela y Argentina hablan de gobiernos federales, varios de ellos tildados de centralistas e incluso de autoritarios (Véliz, 1984)².

De forma especial, se habla últimamente de autonomías o de la implementación del modelo autonómico en un Estado de América Latina, tal es el caso de la Constitución Boliviana de 2009. Muy a pesar de las excepciones y de los virajes dados al interior de los Estados unitarios relacionados, la constante centralista caracteriza la historia constitucional que en

¹ La expresión hace referencia al origen de los textos constitucionales. Para Valencia las constituciones en Colombia han sido el final de una batalla o conflicto y el comienzo de otro, igualmente, han sido el producto de sendas negociaciones políticas o en el peor de los casos de las imposiciones de las élites de turno.

² Claudio Véliz, soporta la idea de la “La tradición centralista de América Latina” a partir de la ausencia de la Revolución Industrial y de la Revolución Francesa y de la presencia de una tradición centralista secular que, según Véliz, ha estado presente en la mayoría de los procesos de transformación social y política de estas naciones. Por su parte, el autor encuentra diferencias entre el concepto de centralismo, descrito por Weber como resultado de la Revolución Industrial y Francesa, a su vez ligado a los términos de industrialismo e igualitarismo y el concepto de centralismo en el contexto latinoamericano, en su opinión, de carácter preindustrial y no igualitario.

veces ha dado tímidos giros hacia modelos federales o más descentralizados.

La constante centralista se arroga a varios aspectos, entre otros: El legado de los trescientos años de administración colonial desde la metrópoli, muy a pesar de una esfera autonómica que por fortuna pervivió en los territorios americanos y, del correspondiente proceso de mestizaje territorial; el rechazo a las instituciones coloniales españolas y la marcada influencia francesa que legó los rasgos propios del modelo territorial napoleónico en la construcción del modelo territorial de los Estados nacionales; la invocación del centralismo como la fórmula de unidad y cohesión, en contravía de la heterogeneidad y de la diversidad que caracteriza a las regiones latinoamericanas; además, de la evidente debilidad institucional que les impidió imitar el modelo federal norteamericano fraguado de abajo hacia arriba y por espacios dotados de diversas potestades ausentes en nuestras provincias o niveles subnacionales.

Con todo ello, es viable afirmar que América Latina vive un proceso de “transformación o reacomodamiento del Estado unitario”, imposible describirlo bajo los rasgos rígidos del siglo XIX y XX. Así, los Estados que arraigaron su historia a los principios de centralismo, rigidez, jerarquía y uniformidad, hoy han tenido que virar hacia formas más democráticas y descentralizadas. Los principios territoriales de los modelos, acentuadamente, centralistas han entrado en tensión ante los ingentes procesos de descentralización y de regionalización. Imposición, imitación, posicionamiento de los niveles locales, subnacionales y de la sociedad civil, pueden ser parte de la respuesta o de la nueva tendencia.

Por su puesto, que no es un proceso meramente latinoamericano, como siempre, y en nuestra calidad de dependientes, estamos reproduciendo una tendencia que marca varios Estados unitarios europeos desde la segunda mitad del siglo XX; una corriente que ha irradiado al contexto latinoamericano.

Si bien es cierto, que la moda en materia de modelos territoriales es el federalismo o por lo menos una más contundente y agresiva descentralización, también es cierto que en América Latina pervive la influencia francesa y sus cambios en la organización del territorio. También, los vientos del proceso autonómico español, que luego de ser un Estado unitario reconoce nacionalidades, hoy no menos controvertible que a la hora de la construcción de la Constitución de 1978, se escuchan voces que claman federalismo, fragmentación e incluso lealtad al principio autonómico suscrito en el pacto constitucional de 1978. En las mejores familias, aquellas de arraigo federal también se sienten vientos de transformación: Baviera en Alemania, Quebec en Canadá o Flandes en Bélgica; movimientos que reiteran que los temas del territorio son políticos, de distribución del poder, de reivindicación de nacionalidades, de culturas e incluso de dominación económica. No existen modelos perfectos a la hora de buscar concretar la aspiración autonómica de los pueblos: Más y más autonomía parece ser la fórmula.

La transformación de los Estados unitarios ha llevado a construir constituciones territoriales que permiten la convivencia, no sin dificultad, de los principios territoriales de unidad, descentralización y autonomía. Así, se caracterizan por construir sendos diccionarios jurídicos y líneas jurisprudenciales que pretenden dar alcance a estos conceptos imitados de modelos territoriales más descentralizados. Así, por ejemplo, hoy se habla de Colombia como Estado unitario descentralizado o de Chile como un Estado Regional unitario.

3. Naturaleza y transformación del Estado unitario.

La constitución territorial unitaria paradigmática

Un clásico repetido una y otra vez en Colombia, como Ferrando Badía (1986) anotó que dicha forma de Estado se caracteriza, en teoría, por la existencia de un solo centro de impul-

sión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, que traen como consecuencia una organización política única, un ordenamiento constitucional único, homogeneidad en el poder y una organización política que cobija todo el territorio de forma idéntica. Por su puesto, rasgos puros imposibles de ubicar en su totalidad en el universo complejo de los Estados unitario actuales. Más, es evidente que *“cierta descentralización del poder y cierta desconcentración de funciones resultan inherentes a cualquier organización política”*. (Revenga, 2007: 35)

En razón de lo anterior, una vez se insinúan los rasgos del modelo unitario puro, nos encontramos con una realidad diversa y compleja de Estados que se tildan como tales dentro de dicha clasificación. Por ejemplo, Estados unitarios en proceso de regionalización, casos concretos de Francia, Chile, Perú e incluso Colombia; Estados con avances significativos en descentralización administrativa, para lo cual, nuevamente, cito a Colombia a pesar de las contradicciones y retrocesos del proceso; Estados “unitarios” que, opuestamente al tipo ideal, permiten ciertos niveles de descentralización política, tal como se observa en Portugal para la zona insular y el Reino Unido para el caso de Escocia e Irlanda del Norte.

En todo caso y a pesar de la variedad de situaciones, existe una marca distintiva para advertir la presencia de un Estado unitario. Así, lo reitera Revenga, al final en todos ellos *“la Constitución, en dichos Estados, puede reconocer, y preconizar, los principios de descentralización administrativa y desconcentración de funciones. Pero, lo que nunca se hará, en tal tipo de Estados, es garantizar la efectividad de tales principios mediante la separación de ámbitos de actuación, cuyos conflictos pudieran dirimirse con arreglo a criterios distintos a los de delegación, supervisión y, en último extremo, jerarquía normativa y supremacía de la voluntad política central frente a la que pudieran articular las instancias descentralizadas”*. (Revenga, 2007: 36)

Así surgen, diversas formas de Estados unitarios, pero, también diversas formas de Estados federales. Por ejemplo, en Francia pervive, como lo señala Bon *“la centralización heredada de la monarquía administrativa, persistencia de una concepción jacobina del poder, permanencia del centralismo napoleónico...No faltan expresiones para calificar lo que parece ser la principal característica de la organización territorial francesa: su centralización”*. (2003: 607) Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo XX Francia ha sido testigo de severas reformas territoriales. Se trata de un Estado unitario en proceso de transformación, entre otras razones, por la consagración constitucional de la figura regional, el tratamiento sui generis dado a los territorios de ultramar, y los cambios a los que fue sometida la institución departamental, entre otros aspectos.

En todo caso, la tendencia federal mundial plasmada en la paulatina transformación de los otrora modelos centralistas español, italiano o belga, no logró permear la estructura y los rasgos básicos de la descentralización administrativa francesa. A pesar de ello, se observan avances importantes en materia de administración, planificación y desarrollo en el tema regional. Es evidente que las regiones o los niveles subnacionales de gobierno tienen tareas y retos que cumplir en el contexto de la Unión Europea, por ello, los modelos unitarios adecuan sus estructuras para estar a tono con las tendencias en materia de integración y descentralización, sin afectar de manera significativa su *criptotipo* que en éste caso concreto está dado en el mundo de la centralización y la unidad.

Las siguientes expresiones propias del actual modelo territorial francés, reflejan la paulatina transformación de su Estado unitario: Flexibilización del principio de igualdad; constitucionalización de la figura regional; fortalecimiento del nivel local y departamental; principio dispositivo territorial; derogación de forma experimental de leyes y reglamentos; reducción de los poderes de los prefectos; fortalecimiento de los recursos territoriales; espacios territoriales

con regímenes territoriales *sui generis* y codificación del principios de subsidiariedad. (Zoco Zabala, 2004 y Ares Castro-Conde, 2009) Rasgos novedosos que reflejan la transformación que presenta el Estado unitario paradigmático: Francia.

4. Hibridez y mestizaje

Los tipos ideales o modelos territoriales puros están en permanente transformación, hecho que ha dado lugar a otras clasificaciones. Algo que no sorprende, ni desmotiva el estudio de las formas de Estado, en tanto, permite la creación de nuevas sistematizaciones y categorías con base en la realidad compleja y variada del tema territorial.

Así por ejemplo, han superado los rasgos básicos del modelo autonómico y/o regional de la Constitución española de 1931 y la Constitución italiana de 1947. Ambas provienen de Estados que siendo unitarios se transformaron lentamente hacia formas de administración territorial más descentralizadas. A pesar, del interregno antidemocrático vivido durante la dictadura española, la Constitución de 1978 retomó la fisonomía de “Estado integral” o lo que hoy se denomina como “Estado Regional o de las Autonomías”.

Una forma de Estado que ha invocado la descentralización política en cabeza del nivel intermedio de gobierno, sobrepasando el concepto de la desconcentración y de la descentralización meramente administrativa. Se trata, sin dudas, de un modelo que otorgó mayores grados de descentralización, generalmente concedidos en respuesta de resistentes reivindicaciones territoriales en búsqueda de autogobierno e incluso de separación. El caso Español y el caso italiano dan cuenta de ello.

En general, un modelo abierto, que ha dado lugar a serios debates sobre su posible carácter de federal. Por ejemplo, Häberle (2007) señaló al modelo regional español como un hijo menor del federalismo, por su parte, AJA (2006) afirmó

que más que un hijo menor, el modelo autonómico, en materia de distribución competencial supera a varios Estados federales, como el brasilero o austriaco. A su vez, Italia ha hecho una apuesta severa para afianzar el modelo regional, tal como se observa en las reformas constitucionales dadas a finales de la década de los noventa y comienzos del siglo XXI, incluso la última de ellas denominada “La ley del federalismo”. (Girón, 2007)

Hoy incluso se habla de una cuarta forma de Estado: La *devolution*. El caso del Reino Unido, difícilmente, ubicado en el contexto del Estado unitario, a no ser por el considerable poder del centro y la vulnerabilidad de la devolución o delegación de competencias. Sin dudas, un proceso de distribución del poder en el territorio *sui generis* para la teoría tradicional de las formas de Estado, “sólo comprensible desde la óptica del constitucionalismo británico”. (Esteban, 2005:305)

Al final, dicha hibridez de modelos nos arroja Estados unitarios impregnados de descentralización política, tal como se vislumbra en Portugal (Zona insular) e incluso en el Reino Unido (Escocia e Irlanda del Norte). Igualmente, Estados federales con elementos característicos de constituciones unitarias, tal como se observa, en el texto constitucional venezolano, o, Estados regionales que se acercan poco a poco a la categoría de Estado federal, afirmación recurrente en los textos que analizan el modelo autonómico español.

Por tal razón, el profesor Hernández anota que: “La proliferación de situaciones especiales y la frecuente contradicción entre las instituciones formales y las instituciones reales amenaza con diluir el problema teórico de la forma del Estado en un forzoso estudio de caso”. (Hernández Bercera, 2001: 49)

5. Colombia, ¿en dónde está?

La Constitución Colombiana, si bien unitaria, ha incluido varios elementos propios de otras

constituciones paradigmáticas o modelos territoriales más descentralizados. En principio, la Constitución francesa ha marcado y sigue marcando la construcción del territorio en Colombia, por supuesto, con las variables propias de los procesos de imitación y mestizaje. Tampoco se puede desconocer la influencia del modelo de desarrollo neoliberal que permea la producción normativa que se ha expedido en los últimos veinte años en Colombia y que ha sido contraria al espíritu social del constituyente territorial de 1991.

Por otra parte, la inclusión de los términos de autonomía, región y estatutos, dan cuenta del proceso de imitación de las constituciones española como italiana. También se han incluido, en el texto constitucional, instituciones impuestas y condicionadas por otros Estados u organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional), como es el caso de las reformas a las que han sido sometidos los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, relacionados con el tema de las transferencias intergubernamentales, hoy denominadas Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales.

Igualmente, se observa una creación propia. Esto es el afán por consolidar un ordenamiento para la paz y el desarrollo sostenible y equilibrado del territorio.

Es importante recordar que todo el siglo XX estuvo determinado por la constitución “regeneradora” (1886), que apenas tuvo algunas reformas que aliviaron la carga centralista del modelo y el manejo exclusivo del centro y de Bogotá acerca de todos los asuntos de la periferia. En dicha centuria se observa una figura departamental bastante aminorada y desconocida, y no era para menos; aquella representó durante los primeros años de existencia de la Constitución Política de 1886 a los empoderados Estados del interregno federal. Así surgieron varias medidas para fraccionarlos, incapacitarlos, desconocerlos y someterlos.

Se observan algunos avances descentralizadores en los últimos años de la década de los años sesenta y otras reformas importantes en los años ochenta, eso sí, en beneficio de la entidad local como entidad fundamental. El nivel intermedio de gobierno estuvo en la mira en todas estas décadas, pero la incipiente intervención sólo llegará con el proceso de creación de la Constitución Política de 1991 y los años posteriores, por supuesto, con las vacilaciones del caso. Un hecho recurrente en los Estados unitarios, que dieron mayor prelación a lo central y lo local en detrimento del nivel intermedio de gobierno, que solamente ha sido objeto de atención en los últimos años, en razón de los vientos globalizadores, de la integración, de la simple “imitación” o de las tendencias descentralizadoras.

La Constitución de 1991, fruto de diversas fuerzas políticas, retomó el modelo unitario, citando nuevamente en éste la resolución de los males padecidos por Colombia. El modelo territorial y el papel del nivel intermedio fueron levemente transformados en relación con su antecesora, la Constitución de 1886. La Asamblea Nacional Constituyente, si bien tuvo propuestas federales y regionales, optó por el modelo unitario, para lo cual se argumentaron severos temores de guerra y fragmentación. No en vano, la Asamblea fue testigo del asesinato de varios líderes políticos, candidatos presidenciales, bombas, masacres, y en general, toda clase de estrategias utilizadas por grupos al margen de la ley orientados a la desestabilización del Estado e incluso a su control territorial.

En última instancia, la opción territorial de la Asamblea fue la misma de la Constitución de 1886, un buen momento desaprovechado en razón de los miedos. Cinco ideas se reiteraron en los debates constitucionales: Autonomía de las entidades territoriales, profundización de la descentralización, fortalecimiento económico de los entes territoriales, consagración del municipio como eje fundamental del Estado, y democracia participativa.

La expresión autonomía aparece en la mayoría de las gacetas constitucionales, sin embargo, dicho término quedó relativizado debido al contexto del Estado unitario, dentro del cual dicho nivel carece de potestades legislativas, constitucionales y judiciales y, a cambio, desarrolla una descentralización administrativa cuyo libreto, generalmente, lo elabora el Estado centro. Si bien, dicho principio es el comienzo de la transformación de las relaciones entre el centro y la periferia, también es cierto que el camino por recorrer es largo; pero algo más complejo aún es la ruptura con los paradigmas tradicionales que han marcado estas tensas relaciones en Colombia.

Unidad, autonomía y descentralización se convirtieron en los principios territoriales del modelo colombiano, eso sí, el primero desde una perspectiva jerárquica exhibida de forma contundente en las conservadoras interpretaciones que ha hecho la Corte Constitucional y las leyes que desarrollan la inacabada tarea del constituyente en materia territorial.

Bajo la óptica comparada, se creó un Estado unitario con descentralización administrativa en cuyo nivel local está el Municipio (1.101) como entidad fundamental, el distrito (5) y la futura creación de entidades territoriales indígenas y de las provincias. En el nivel intermedio de gobierno existe el departamento y en el futuro, previa creación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, las regiones como entidades territoriales.

A pesar de la invocación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y de la posibilidad de creación de diversos regímenes y categorización de las entidades territoriales, la distribución de competencias (Leyes 715 de 2001, 1176 de 2007 y 1438 de 2011) sigue obedeciendo a un criterio rígido y de homogeneidad territorial. Si bien, se invoca el principio constitucional de “distribución de competencias con sus correspondientes recursos”, también es cierto, que es necesario avanzar en una agresiva reforma tributaria que

fortalezca las finanzas tanto del nivel intermedio como del nivel local de gobierno. Avanzar en un rediseño de distribución de competencias más flexible, heterogéneo e incluso de aplicación del principio de disposición territorial y volver, incluso, a la fórmula inicial de transferencias intergubernamentales construida por el constituyente de 1991, es una de las opciones planteadas.

El espíritu social del constituyente de 1991 ha cedido ante insuperables presiones externas, hecho que ha llevado a la reforma del sistema de transferencias intergubernamentales, lo cual ha incidido en el debilitamiento de los recursos que resultan insuficientes para cubrir toda la carga competencial que le ha sido asignada a las entidades territoriales.

En todo caso, los últimos veinte años se han identificado con el término de recentralización. Si bien, se han hecho avances en materia de distribución competencial, también es cierto que el centro determina el libreto y condiciona a diario el quehacer de las entidades territoriales. El tema de los recursos, bastante frágil como se ha dicho, ha debido ceder hasta el punto de hablarse del fracaso de la descentralización fiscal y el necesario impulso de una descentralización realmente vinculada a los términos de autonomía y de Estado social de derecho.

6. La Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

El constituyente originario de 1991 dejó en manos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – Loot algunas tareas específicas y concretas³, lo demás en manos de la legislación ordinaria. Así, la reserva de dicha ley no se extiende a toda la materia territorial, sino tan sólo a las materias indicadas de forma expresa y taxativa por el Constituyente para ser reguladas mediante leyes orgánicas. Es de recordar que la normativa orgánica debe ser la excepción al principio general de la potestad legislativa ordinaria.

Por otra parte, la denominación de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial ha sido bastante polémica. Geógrafos, planificadores, sociólogos, economistas, abogados, y diversos enfoques disciplinares han hecho, en las dos últimas décadas, un esfuerzo por aclarar el alcance del concepto difuso del constituyente de 1991 en esta materia; que tal como está concebida en la Constitución Política, hace referencia a asuntos políticos administrativos, distribución de competencias, regionalización, entidades territoriales, algo de asociatividad territorial y descentralización territorial. Pero dista bastante del enfoque científico que emplea la expresión de ordenamiento territorial para referirse a procesos de planeación a diversas escala sobre los usos y ocupación del territorio, que en Colombia ya fue tratado en la Ley 388 de 1997, de categoría ordinaria, y que hoy llama a gritos un proceso de reforma y de una mirada sistémica entre lo rural y lo urbano, e incluso, aquella lectura del ordenamiento territorial que lo observa como un concepto dedicado al tema del desarrollo territorial o desarrollo regional.

Es importante aclarar que Colombia no tiene un estatuto o una norma especial que aborde de forma integral el tema del ordenamiento, por lo menos, desde la perspectiva político administrativa. Así lo reitera la siguiente frase:

“En el país no existe una definición unívoca del OT, respecto al cual se identifican diferentes enfoques y acepciones.

Por ejemplo en la Ley 99 de 1993 se hace referencia al ordenamiento desde el punto de vista ambiental; en la Ley 388 de 1997 se aborda el tema desde la perspectiva físico-espacial; en la Ley 715 de 2001 y otras leyes sectoriales se hace relación a la distribución de competencias y recursos (tema objeto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT – de acuerdo con el artículo 151 constitucional); y en los proyectos de Ley Orgánica³ de Ordenamiento Territorial prima la perspectiva de la organización político-administrativa en el territorio”. (Departamento Nacional de Planeación, Documento de Trabajo, 2007)

En la última década hizo carrera en Colombia, la idea de la creación de una LOOT de principios, que luego fuera objeto de desarrollo por parte de la legislación ordinaria, o la existencia de diversas LOOT que sigan abordando por pedazos la tarea encomendada por la Constitución. Un tema que avaló y abrazó la Corte Constitucional colombiana. (Corte Constitucional, Sentencia C-1042 de 2007)

Por ello, hoy encontramos una Ley de Principios (Ley 1454 de 2011) que trata diversos asuntos, varios de ellos de construcción legislativa ordinaria y desarrolla en menor medida las verdaderas tareas encomendadas por el Constituyente o simplemente las desconoce.

Sin duda, el centro de la nueva normativa orgánica es el principio

³ “La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP art. 151); la distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288); los requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297); las condiciones para solicitar la conversión de una Región en entidad territorial (CP art. 307); los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307); El régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas (CP art. 319); Igualmente la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319); Las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329)”. (Corte Constitucional, Sentencia C600 A de 1995)

de asociatividad y el impulso de esquemas asociativos territoriales. Esto es, alianzas estratégicas de entidades territoriales con miras a impulsar el desarrollo autónomo y *autosostenible* de las comunidades, cuyo objetivo, tal como lo establece la normativa, es producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, que no implican una reestructuración del Estado ni su institucionalización, sino procesos complementarios para apoyar y fomentar las instituciones existentes.

Así, la nueva LOOT se dedicó a desarrollar, preferentemente, el artículo 285 de la Constitución Política, que no requería de un procedimiento legislativo especializado. Dicho artículo constitucional hace referencia a que fuera de la división general del territorio, se construirán otras divisiones territoriales para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado. En este contexto se impulsan en Colombia los siguientes esquemas asociativos: Regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles. También se habla de asociaciones de departamentos, asociaciones de municipios, asociación de distritos especiales y asociación de Corporaciones Autónomas Regionales; y, finalmente, se hace alusión al artículo 306 de la Constitución Política, es decir, de la promoción, también bajo la política de incentivos de las regiones administrativas y de planificación, diferentes a las regiones de planeación y gestión. Tantas expectativas en el principio de *asociatividad*, de vieja data en Colombia, y que a la fecha ha dejado pocos réditos en materia de organización territorial.

Las diversas opciones de asociatividad territorial no pueden generar cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías. Se exceptúan, las Regiones de Planeación y Gestión, que son el centro de la normativa y los únicos mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del

nuevo Fondo de Desarrollo Regional, el cual a su vez, es el encargado de financiar los proyectos regionales de desarrollo. Por lo demás, la consigna es impulsar las diversas opciones de asociatividad y concursar, bajo los criterios que determine el Estado centro, por los recursos y el guño del gobierno central.

Como se observa, el tema de la región como entidad territorial, apenas tiene una pobre mención en el artículo 36 de la esperada normativa, así:

“Artículo 36. De la Región Territorial. De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República”. (Colombia. Ley 1454 de 2011)

En otras palabras se hunde la región como entidad territorial y a cambio se proponen diversas formas de asociatividad territorial, las cuales están soportadas, principalmente, en el artículo 285 de la Constitución Política de 1991.

En materia de competencias, la normativa reitera los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad. Según la LOOT, los departamentos y municipios tienen autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada, y el establecimiento y distribución de funciones y recursos sin estar sometidos a la revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales; eso sí, sin perjuicio del control de constitucionalidad o de legalidad. Además, señala que los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación. Al final, dedica la tarea de distribución de competencias al tema de ordenamiento u ordenamiento del territorio. En este punto, es asertiva ya que impulsa el debate de la planeación multiescalar en Colombia y el ajuste urgente de la Ley 388 de 1997.

Así las cosas, sigue inconcluso el tema territorial en Colombia, pues la LOOT no resuelve el tema de la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales ni el alcance de la distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, no habla sobre el tema de la conversión de la Región en entidad territorial ni de los principios para la adopción del estatuto especial de cada una de ellas, no resuelve los vacíos existentes en materia de áreas metropolitanas, y tampoco hizo referencia al tema de conformación de las entidades indígenas.

A cambio se produjo una nueva orientación territorial y la construcción de diversas opciones territoriales administrativas que, conforme lo señala la normativa, deben privilegiar los mecanismos asociativos que optimicen el gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento. Sin duda, el criterio fiscalista primó en el enfoque dado al tema regional y de asociatividad de la nueva normativa.

El departamento es ganador, el municipio sigue posesionándose, las comunidades indígenas con el reto de participar e intervenir en la construcción de la normativa que va a definir el alcance de las entidades territoriales indígenas y el hundimiento de las regiones y provincias como entidades territoriales. A cambio, los mismos, perviven los mismos principios y las orientaciones fiscalistas del proyecto de LOOT, presentado durante la primera administración del Álvaro Uribe: El principio de asociatividad, el desarrollo del artículo 285 de la Constitución y la marcada centralización de recursos.

El anterior análisis no se desprende de la forma en que el gobierno presentó los principales aspectos de la Ley 1454 de 2011, así:

1. Define los conceptos generales marco del ordenamiento territorial.
2. Se promoverán y pondrán en marcha las Zonas de Inversión para la superación de la pobreza y la marginalidad, a fin de ligar el desarrollo de la Nación a la inversión en lo local, especialmente en aquellas zonas que más lo necesitan.
3. Contempla los criterios de aplicación de recursos de los Fondos de Compensación Territorial y de Desarrollo Regional, que se regulan en el Acto Legislativo de regalías, y define los principios mínimos que orientan su ejecución a proyectos de inversión de impacto regional: Obras como el Tren del Caribe, grandes autopistas, zonas portuarias, premiando la asociatividad en la inversión, con burocracia cero.
4. Habrá región, pero sin más estructuras burocráticas: Región para la inversión y el desarrollo, a través de las Regiones de Planeación y Gestión de las Regiones Administrativas y de Planificación.
5. También se podrán conformar provincias como instancias administrativas y de planificación al interior de los departamentos, para organizar el desarrollo municipal armónicamente.
6. Tendremos modelo de integración regional que promueve alianzas estratégicas, para generar economía de escala, proyectos productivos y competitividad para el desarrollo y la prosperidad.
7. Se crean formas flexibles y novedosas de integración territorial, como las Regiones de Planeación y Gestión, premiando la inversión y la competitividad.
8. Se fortalecerán las áreas metropolitanas: Se define su régimen fiscal y se desarrollan criterios para facilitar su conformación.
9. Regula la delegación de competencias vía contrato plan entre la Nación y las entidades territoriales, lo que permite un escenario flexible de negociación de competencias, según capacidad fiscal, técnica o administrativa entre la Nación y las entidades territoriales.

les. No traza un marco rígido o un catálogo inflexible de competencias.

10. Desarrolla el alcance de los artículos 302 y 320 de la Constitución Política en materia de diversificación de competencias de las entidades territoriales y permite su ampliación en iniciativas legales como el Régimen Departamental y el Régimen Municipal. (Colombia. Ministerio del Interior, 2011)

Sin duda, el nuevo proyecto promueve una nueva orientación territorial y la construcción de diversas opciones territoriales administrativas que, tal como lo señala la normativa, deben privilegiar los mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento. Definitivamente, constituye un alejamiento de las propuestas iniciales y de la arquitectura territorial diseñada por el Constituyente de 1991.

A manera de conclusión

Los rumbos, que ha tomado el modelo territorial colombiano, son el reflejo de las tendencias y transformaciones a que están sometidos los Estados unitarios. Dichos Estados están orientados por el término de descentralización, pero la cultura, la historia, el *criptotipo* territorial y la constante constitucional centralista frenan el propósito máximo de reconstrucción territorial de los Estados, de distribución del poder en el territorio. Esto es, de la descentralización y, más aún, del desarrollo del principio de autonomía, de por sí bastante menguado en los Estados unitarios.

El Constituyente de 1991 se jugó la arquitectura de la Constitución territorial con la inclusión de los principios de unidad, descentralización y autonomía territorial; al final, mucho de unidad, un poco de descentralización, un precario desarrollo de autonomía territorial y bastante de centralización o recentralización.

Referencias

- AJA, Eliseo (2006). El Estado autonómico en España a los 25 años de constitución: PEREZ ROYO, Javier y otros. (edits.) y TEROL BECERRA, Manuel José y otros (Coords.). *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas de VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, s. l., Aranzadi, 4285-4344.
- ARES CASTRO-CONDE, Cristina. La regionalización A la Françoise: El alcance del derecho a la experimentación: *Revista de Estudios Políticos, nueva época*, No 143, 31-55.
- BON, Pierre, (2003). Las recientes reformas territoriales francesas: *Revista Aragonesa de Administración pública - núm. 22*, 607-621.
- COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007). *Documento de Trabajo*.
- ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo (2005). *Devolution y forma de gobierno en Escocia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana (2012). *Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la Descentralización y el Ordenamiento Territorial colombiano. Una mirada desde el Nivel intermedio de gobierno*” Coedición Universidad del Rosario – Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá.
- FERRANDO BADIA, Juan (1986). *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, 2ª. Ed., Tecnos, Madrid.
- GIRON REGUERA, Emilia (2007), “La descentralización territorial en Europa”: GARCÍA RUIZ, José Luis (dir.). *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Coedición Universidad de Cádiz-Universidad Libre- Junta de Andalucía, Bogotá.
- HÄBERLE, Peter (julio-dic. 2007). Comparación constitucional y cultural de los modelos federales (trad.): *RedCE*, 171-188.
- HERNANDEZ BECERRA, Augusto (2001). *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Editorial Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- REVENGA, Miguel (2007). Las formas de Estado: GARCIA RUIZ, José Luis (dir): *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial de Colombia?* Coedición Universidad de Cádiz – Universidad Libre – Junta de Andalucía, Bogotá, 31-43
- VALENCIA VILLA. Hernando (1997). *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*, 2 ed, CEREC, Bogotá.
- VÉLIZ, Claudio (1984). *La tradición centralista de América Latina*, Ariel, Barcelona.
- ZOCO ZABALA, Cristina (2004). Revisión constitucional en Francia: La redefinición del modelo de descentralización administrativa: *Revista Española de Derecho Constitucional* – No 72, 163-186.



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CHILE: ¿UTOPIÍA DE UN MODELO?

Dra. Claudia Rodríguez Seeger
Ministerio de Bienes Nacionales (Chile)

1. Introducción

El presente ensayo constituye una reflexión crítica respecto de la planificación territorial en Chile, en el marco del modelo económico y político imperante en el mismo, donde el libre mercado y la libertad económica del individuo se imponen en una sociedad desigual.

La búsqueda de un modelo territorial para el país, así como otro para su gestión, han sido temas recurrentes en Chile desde, al menos, mediados del siglo pasado. En este contexto, la planificación ha sido glorificada, menospreciada, ignorada o burlada; a ratos, reconvertida y rescatada, todo bajo “creencias” económico-políticas diversas y sistemas de gobernanza muy disímiles.

La referida situación se da, a su vez, en un escenario geográfico complejo y único, donde priman los contrastes, y donde las condiciones de vida para el ser humano son muy distintas entre una región y otra; conformándose así un territorio con desequilibrios estructurales, que pese a los esfuerzos realizados por varios gobiernos nacionales, no solo no se han debilitado, sino que se han fortalecido con el tiempo.

En virtud de lo anterior, este ensayo comienza entregando antecedentes de contexto del país, de manera tal, de enmarcar la problemática a la cual se hará referencia más adelante y posibilitar su mejor comprensión. En seguida, se presentan las políticas e instrumentos para la planificación y gestión del territorio

en Chile, para -finalmente- reflexionar en torno a los problemas de la planificación territorial en el país, en el marco del modelo de desarrollo imperante.

2. Antecedentes Generales de Chile

2.1. Territorio

Chile continental americano¹ se extiende en el borde oriental del océano Pacífico y en el occidental de América del Sur, entre los 17°30' y los 56°30' de latitud Sur, y entre los meridianos 67° y 76° de longitud Oeste, aproximadamente. Así, abarca más de 4.200 km. de longitud, con un ancho medio de apenas 177 km. Su territorio continental e insular posee una superficie de 756.626 Km², siendo el 51% de dicho territorio de propiedad fiscal.

De esta manera, Chile cuenta con un territorio muy diverso, con el desierto más árido del mundo en el norte y una frondosa selva húmeda fría en el sur, con un relieve que se yergue hasta casi los 7.000 m de altura en la Cordillera de Los Andes, para alcanzar el Océano Pacífico en un breve recorrido hacia el oeste a través de una depresión intermedia que concentra gran parte de la actividad del país.

Sin duda, estas características del territorio imponen condiciones naturales que favorecen los desequilibrios. Sin embargo, ha sido el hombre quien ha reforzado esta tendencia “natural” desde la conquista del país por parte de los españoles en adelante, quie-

¹ Se especifica de esta manera, ya que también hay un Chile insular alejado del continente americano, situado en el Pacífico, donde la isla más conocida es Isla de Pascua, así como reclamaciones territoriales en el continente antártico.

nes concentraron su actividad en lugares seguros y bien conectados con las demás tierras, por ellos colonizadas. Así, Chile nació mirando al exterior, dejando un amplio hinterland rezagado en el olvido del desarrollo y solo valorizado puntualmente como proveedor de recursos para la demanda externa e interna (Centralizada) del país.

La propiedad fiscal de amplios paños del territorio hasta la actualidad², no ha tenido como corolario una gestión efectiva del Estado para deslocalizar, desconcentrar y descentralizar el país³.

2.2. Población

Según las últimas cifras preliminares del Censo 2012, Chile tiene 16.572.475 habitantes, con una tasa de crecimiento interanual en los últimos diez años de 0,97% (INE, 2012). De esta manera, Chile se ubica en quinto lugar de América Latina respecto de las menores tasas de crecimiento de la población, después de Cuba, Uruguay, Brasil y Argentina. No obstante, del total de habitantes, 6.683.852 se concentran en la Región Metropolitana de Santiago (40,3%), con una densidad de 433,9 hab/Km²; densidad que contrasta con los 0,9 hab/Km² de la Región de Aysén, al sur del país (INE, 2012). Si bien aún no hay cifras preliminares para el Censo 2012 respecto de la población urbana, se espera que ésta sea actualmente cercana al 90%. La población urbana se concentra en el 0,5% del territorio sudamericano de Chile⁴.

De la misma manera, la actividad económica se localiza prioritariamente en el centro del país. Así, la Región Metropolitana de Santiago concentraba para el año 2011 el 43,8% del PIB nacional⁵ (Banco Central de Chile, 2012), es decir, la concentración económica es incluso superior a la concentración demográfica.

2.3. Organización Político-Administrativa

En cuanto a la organización político-administrativa de Chile, desde 1833, ésta se puede definir como unitaria, centralizada y con un carácter eminentemente presidencialista. Antes de 1833 hubo algunos intentos de organización federal, sin embargo, desde la promulgación de la Constitución de 1833, esto cambió definitivamente, manteniéndose tales características a lo largo de las distintas constituciones y sus respectivas reformas, incluyendo el período post golpe militar (1973-1980), período dictatorial en el cual se gobernó sin constitución alguna y donde la unidad del territorio, la administración centralizada (Aunque más desconcentrada) y un autoritarismo exacerbado eran consustanciales al régimen militar. Así, desde 1833 -salvo voces excepcionales- no se ha puesto en duda la pertinencia de un Estado unitario, aunque al menos desde la segunda mitad del siglo XX se viene planteando la idea de la necesidad de revertir el proceso centralizador del país.

La “descentralización” se ha entendido de distintas maneras,⁶

² Se enfatiza este aspecto en un país dominado económicamente por los actores privados.

³ Se utilizan estos términos según las definiciones propuestas por Boisier (1990) y otros autores latinoamericanos, según las cuales deslocalizar es buscar localizaciones alternativas alejadas del centro para los centros de producción y servicios; desconcentrar es transferir competencias de gestión a reparticiones subordinadas del centro, lo cual incluye algunas competencias puntuales de decisión y recursos económicos acotados a ciertos usos (transferencia vertical de competencias de gestión); en tanto descentralizar es traspasar competencias de gestión y decisión a entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, no subordinadas del centro (transferencia horizontal de poder), si bien tales entidades están adscritas a los mismos poderes superiores del Estado que el centro, lo cual es consistente con el carácter unitario de países como Chile (ver Boisier, 1990, Rodríguez, 1995 a) y b), y Rodríguez y Ducci, 2006).

⁴ Según cálculos de la autora, sobre la base de información actualizada al año 2012, proporcionada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

⁵ Según cifras preliminares del Banco Central de Chile, publicadas el 20 de Noviembre de 2012.

⁶ Las distintas formas de entender la descentralización bajo cada uno de los gobiernos que se han ocupado del tema en Chile, no necesariamente se relacionan con las definiciones que han dado los expertos latinoamericanos, según lo señalado en la referencia “3”.

⁷ La Doctrina de la Seguridad Nacional se plantea como objetivo superior la seguridad externa e interna del Estado, para lo cual aplica estrategias militares a la política, como la organización jerárquica de la sociedad y su despolitización partidaria, así como la concepción del Estado como un organismo vivo (ver Nohlen, 1993).

ya sea buscando alternativas de localización para la industria fuera del núcleo central del país, como desconcentrando, delegando o devolviendo competencias de administración y decisión a instancias desconcentradas o descentralizadas de gobierno de nivel regional o local. Estas distintas formas de entender la descentralización se relacionan con los diversos modelos de desarrollo económico imperantes a lo largo del tiempo en el país.

3. Los Modelos de Desarrollo Económico-Político y la búsqueda de un Modelo Territorial

3.1. El Modelo Primario-Exportador

Después de que Chile fuera considerado un país pobre por los colonizadores españoles, en el período post-independencia se descubrieron importantes riquezas mineras en el norte del país. Primero fueron plata, oro y cobre, después de la Guerra del Pacífico (1879-1883), el salitre. Sin embargo, este último fue explotado principalmente por inversionistas británicos, quienes compraron los yacimientos respectivos a peruanos, primero, y a chilenos, después. El éxito de este modelo exportador se puso en entredicho con la introducción al mercado del salitre sintético desarrollado por Alemania (1913) y el fin de la Primera Guerra Mundial (1918), y cayó -definitivamente- con la crisis económica mundial de 1929.

En esta época no hubo búsqueda de “modelo territorial”, sino que más bien el territorio se desarrolló en torno a la infraestructura de transporte que se construyó para extraer los minerales desde los centros de producción hasta los puertos; floreciendo, por cierto estos últimos, algunas ciudades ligadas a la minería y, muy especialmente, Santiago, la capital chilena, donde fue invertida gran parte de las ganancias de la exportación minera.

3.2. El Modelo de Sustitución de Importaciones

Luego de la crisis del modelo exportador, se hizo evidente la necesidad de una mayor intervención del Estado en los asuntos económicos del país, erigiéndose el modelo económico de sustitución de importaciones, a partir del cual se debía impulsar la industria nacional. Ésta se desarrolló, primero, a partir de bienes básicos e intermedios, relacionados con la generación eléctrica, refinación de petróleo y producción de acero, entre otros; agregándose más tarde bienes de consumo de larga duración como automóviles y electrodomésticos.

En este periodo fue fundamental la creación de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO (1939), entidad que tuvo un rol decisivo en el surgimiento de la industria chilena y su desconcentración espacial o deslocalización. Dependiendo del gobierno nacional que estuviera a la cabeza del país, se privilegiaron aquellas regiones de mayor peso relativo para contrapesar la actividad económica de la capital, o bien, se buscó impulsar a las regiones de menor desarrollo relativo. Este periodo terminó con el golpe militar en 1973.

3.3. El Modelo de Libre Mercado

Con el advenimiento del régimen militar se impone un modelo de libre mercado, enmarcado en la “doctrina de la seguridad nacional”.⁷ Se mezclan así criterios de eficiencia y de seguridad nacional para desconcentrar competencias administrativas, desde el nivel central al nivel regional y local. Desde un punto de vista espacial, surgen contradicciones entre las regiones que se desean impulsar por razones de seguridad nacional (De los extremos norte y sur del país) y aquéllas que favorece el libre mercado. Sin embargo, la apertura irrestricta del mercado y la recesión de 1975 hicieron insostenibles muchas de las iniciativas industriales desarrolladas en el periodo anterior, permitiendo -a su vez- que surgieran regiones con ventajas comparativas en el mercado internacional, más

allá del tradicional sector minero. (Exportaciones frutícolas, vitivinícolas y forestales, productos del mar, etc.)

Con el retorno de la democracia en 1990, la descentralización se concibe como un medio para promoverla, descentralizándose competencias de decisión hacia las regiones y comunas. Sin embargo, y a pesar de dos décadas de sucesivos gobiernos de centro-izquierda de la Concertación de Partidos por la Democracia, la política económica de libre mercado no sólo se mantiene, sino se profundiza y radicaliza, en el marco de la globalización y una creciente competitividad territorial. En consecuencia, no existe un modelo de territorio preconcebido, sino que más bien se establecen “condiciones marco” para el desarrollo de éste, situación que se mantiene hasta la actualidad, en el contexto de un gobierno de derecha.

4. Políticas de Ordenamiento Territorial

4.1. Políticas de Desarrollo Regional⁸

4.1.1. Las Políticas de la Democracia Cristiana y la Unidad Popular (1964-1973)

Las primeras políticas de desarrollo territorial en Chile se relacionan con el desarrollo regional. En efecto, la primera política data de mediados de los años sesenta del siglo pasado, la cual ha sido reemplazada en

forma sucesiva, en consonancia con el modelo de desarrollo establecido. De esta manera, el presidente demócratacristiano Eduardo Frei Montalva (1964-1970) realizó la primera regionalización del país sobre la base de las provincias preexistentes, estableciendo en cada región al menos un “centro integrador” o “polo de crecimiento”, el cual se situaba a la cabeza de una jerarquía de lugares centrales. La idea era lograr la integración física, económica y socio-política del territorio nacional, aunque los objetivos económicos eran preeminentes, fortaleciéndose así -prioritariamente- las regiones con mayor potencial económico. En cualquier caso, no se trataba de regiones con competencias político-administrativas, sino meramente de regiones de planificación.

Esta situación no cambió mucho bajo el gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende (1970-1973), quien mantuvo las regiones definidas en el período previo y la idea de un sistema jerárquico de asentamientos humanos. Sin embargo, su énfasis estaba en reducir las disparidades regionales y, por lo tanto, fortalecer las regiones de menor desarrollo relativo. Ello debía ocurrir a través de una planificación territorial centralizada, la cual había de ser parte constitutiva de la política nacional de desarrollo. Se acuñó el concepto de una “desconcentración concentrada”, que se materializaría a través de un “corredor de desarrollo” en la zona central del país. No obstante, finalmente esta política no

⁸ Este tema fue estudiado exhaustivamente por la autora en su tesis doctoral, la cual fue íntegramente publicada en 1995 en Kiel, Alemania (en idioma alemán). Diez años más tarde realizó una actualización del tema, la cual fue publicada en 2006 en Bogotá, Colombia (en castellano).

⁹ Las ventajas económicas aluden a aquellos elementos que permiten tener mayor productividad respecto de otros competidores, en este caso, respecto de otros territorios insertos en la economía global. “Las ventajas comparativas surgen de la posibilidad de obtener con menores costos ciertos insumos, como recursos naturales, mano de obra o energía. Las ventajas competitivas se basan en la tecnología de producción, en los conocimientos y capacidades humanas” (García et al., 2012:s/p).

se pudo hacer efectiva, debido a la coyuntura político-económica que se vivió durante el mencionado período presidencial, que derivó en el golpe militar.

4.1.2. La Política del Gobierno Militar (1973-1990)

El gobierno militar (1973-1990) estableció su política regional en el marco de una economía de mercado, donde éste se encargaría de atenuar los desequilibrios regionales a través del desarrollo de las ventajas comparativas de cada región y la libre movilidad interregional del capital y el trabajo. No obstante, se creía necesario incentivar expresamente a las regiones de los extremos norte y sur del país, debido a su importancia estratégica, así como romper la dinámica concentradora de la capital, que imponía una estructura económico-espacial al país, que atentaba contra el desarrollo de la periferia.

En virtud de las consideraciones antes mencionadas, se estableció una nueva regionalización del país. Sin embargo, ya no se trataba de regiones de planificación, sino de unidades territoriales con competencias administrativas a cargo de autoridades designadas. A través de tales unidades, se debían aprovechar de manera más eficiente los recursos de cada territorio que incentivarían el desarrollo regional y, a la vez, se podría tener un mejor control de cada territorio, tanto desde un punto de vista de la “seguridad interna” como de la “seguridad externa” del país, aspecto -este último- de particular importancia en las regiones fronterizas del norte y del sur.

4.1.3. La Política de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010)

Con el advenimiento de la democracia, bajo los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010), la descentralización pasó a ser un tema clave para la consolidación democrática y la participación ciudadana, con lo que hubo importantes

avances hacia una descentralización político-administrativa, fundamentalmente en los niveles regional y local, permaneciendo las provincias como meras unidades administrativas sin poder real. Sin embargo, mientras en el nivel local las autoridades pudieron ser electas democráticamente, en el nivel regional ello no fue posible para los Intendentes y sólo indirectamente para los Consejeros Regionales. No obstante, bajo el último gobierno de la Concertación, correspondiente al período presidencial de Michelle Bachelet (2006-2010), el congreso aprobó una reforma constitucional para elegir de manera directa a los Consejeros Regionales (Emperador a los Intendentes), quedando pendiente -sin embargo- la ley orgánica que debía definir el número y modalidad de elección de aquéllos. (ver CONAREDE, 2012)

Desde un punto de vista espacial, se profundizó el rol del mercado en el desarrollo de las regiones, transitándose conceptualmente desde las “ventajas comparativas” a las “ventajas competitivas” de las regiones para su inserción en el mercado mundial.⁹ Esto determinó el surgimiento de “regiones ganadoras” y “regiones perdedoras”, así como una concentración creciente de la actividad económica en la Región Metropolitana de Santiago.

4.1.4. La Política de la Coalición por el Cambio (2010-2014)

En el marco del actual gobierno de centro derecha, de la llamada Coalición por el Cambio, bajo la presidencia de Sebastián Piñera (2010 - 2014), se tramiten, en el Congreso dos Proyectos de Ley relacionados con la profundización de la descentralización: Uno, que corresponde a la Ley Orgánica pendiente para hacer posible la elección directa de los consejeros regionales y otro, que establece procedimientos más efectivos para el traspaso de competencias desde el nivel central al nivel regional.

El primer proyecto solo fue ingresado para su tramitación en septiembre de 2011 -aun cuan-

do la implementación de la elección directa de los consejeros regionales constituyó un compromiso electoral- y posteriormente tampoco se le dio la urgencia necesaria para posibilitar la primera elección directa en octubre de 2012, según estaba previsto, con lo que el mandato constitucional para elegir directamente a los Consejeros Regionales queda -hasta la fecha- sin poder ser aplicado (CONAREDE, 2012). El segundo proyecto transfiere a los gobiernos regionales varias funciones y atribuciones relacionadas con la planificación y el ordenamiento territorial, las cuales ya habían comenzado a ser traspasadas bajo el gobierno de Michelle Bachelet, pero hasta ahora tampoco se ha completado el correspondiente trámite legislativo.

Desde un punto de vista espacial, en este período las regiones siguen desarrollándose de acuerdo con su inserción en el mercado internacional. Sin embargo, el gobierno central reconoce brechas de competitividad entre las regiones y la inexistencia de un modelo de desarrollo territorial que oriente al país en lo económico, social y ambiental (SUBDERE, 2012). De esta manera, desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior se plantea la necesidad de una Política Nacional de Desarrollo Regional, la cual se comienza a elaborar en el curso del año 2012. Paralelamente, el Ministerio de Bienes Nacionales inicia la realización de diagnósticos territoriales prospectivos para la elaboración de un plan de ordenamiento territorial de alcance nacional, el cual se enmarcaría en una Política de Ordenamiento Territorial (En estudio) para orientar la gestión del territorio fiscal (51% del territorio nacional).

4.2. Políticas de Desarrollo Urbano

En 1975, bajo el Gobierno Militar, se promulgó el Decreto con Fuerza de Ley 458, conocido como “Ley General de Urbanismo y Construcciones”, que obligaba al Ministerio de Vivienda y Urbanismo a enmarcar su acción en una Política Nacional de Desarrollo Urbano. En consonancia

con lo anterior, en 1979 se dicta la primera Política Nacional de Desarrollo Urbano, la cual se fundamentaba en las siguientes declaraciones (MINVU, 1979:11-12):

1. *El suelo urbano no es un recurso escaso.*
2. *El uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad.*
3. *La concentración espacial de la población genera ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales.*
4. *El uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado.*
5. *Al Estado corresponde proteger el bien común.*

Tal liberalidad para el desarrollo del suelo urbano, que se tradujo en la supresión de los límites urbanos y en una creciente especulación, con la consecuente alza del precio del suelo y la expansión irrestricta de las ciudades, muchas veces sobre suelos agrícolas de alta calidad, determinaron que bajo el mismo período de la dictadura se reemplazara esta política por otra, la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985. Esta política, entre otros, establecía los siguientes fundamentos: (MINVU,1985:17-24)¹⁰

1. *El suelo es un recurso económicamente escaso, debido a su naturaleza de bien útil no producido, cuya oferta es inelástica.*
2. *Los diversos usos y grados de inversión que caracterizan a los suelos urbanos y a sus alrededores, y las diversas potencialidades de evolución que presentan, hacen necesario aplicar normativas y acciones diferenciadas para cada tipo de suelo.*
3. *En la medida que el suelo de una ciudad sea usado intensamente, se aprovecha mejor el equipamiento y se reducen los costos de infraestructura y del transporte.*
4. *La administración comunal, en procura del Bien Común, tiene derecho a establecer normas que ordenen y regulen; prohíban, restrinjan o permitan, el desarrollo de las diversas actividades susceptibles de ser emplazadas sobre el suelo urbano.*

No obstante la buena intención de esta política, en términos de corregir los efectos provocados por su predecesora, la liberalización del mercado del suelo ya había sido impulsada, de manera que muy pronto aquella se mostró ineficaz para enmarcar el desarrollo de las ciudades. En consecuencia, esta política fue derogada en el año 2000, bajo el gobierno de centro izquierda del presidente Ricardo Lagos (2000-2006), sin que fuera reemplazada por otra.

En la actualidad, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo trabaja en la elaboración de una nueva política, discutiéndose -entre otros- el rol del Estado en la orientación de las ciudades y la regulación de los mercados con presencia de externalidades (MINVU, 2012)

4.3. Política Nacional de Uso del Borde Costero

La Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República se promulga en enero de 1995, bajo el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). Básicamente se aplica a los terrenos de playas fiscales ubicados dentro de una franja de 80m de ancho, medidos desde la línea de más alta marea de la costa del litoral, así como al mar territorial de la República. Entre sus objetivos está compatibilizar los múltiples usos actuales y futuros del borde costero, bajo consideración de la realidad geográfica en cuestión, desarrollando recursos y riquezas de los espacios litorales, pero a la

vez cautelando la protección del medio ambiente. De este modo, se pretende un desarrollo equilibrado de este sistema territorial, bajo una perspectiva nacional, pero considerando los intereses regionales, locales y sectoriales. Se busca así proyectar el futuro del borde costero, evitando simultáneamente su uso inadecuado e inconveniente, considerando que se trata de un recurso limitado. (Ministerio de Defensa Nacional, 1995)

La Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral está bajo el alero del efecto creada comisión homónima, presidida por el Ministro de Defensa Nacional -cuya cartera está a cargo de la administración de este espacio- y compuesta por otras autoridades con injerencia sobre el litoral.

Ante el inminente traspaso de administración del borde costero desde el Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Bienes Nacionales, así como la transferencia de facultades de ordenamiento territorial desde el Gobierno Central a los Gobiernos Regionales, esta ley se encuentra en revisión en la actualidad.

5. Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)

5.1. IPT dependientes del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Los instrumentos de planificación territorial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo afectan tan

¹⁰ El orden en que se exponen los siguientes fundamentos no es el mismo que sigue la mencionada política. En efecto, la enumeración que se hace a continuación pretende la comparación con las declaraciones de la política anterior y, por ende, el orden refleja una correspondencia con aquél en que ellas habían sido presentadas.

solo al 0,5% del territorio nacional; sin embargo, se trata de aquel territorio donde se concentra mayoritariamente la población y la actividad económica del país¹¹. Por otra parte, este Ministerio es el único que cuenta con instrumentos de planificación territorial de carácter normativo. A continuación se revisarán cada uno de estos instrumentos, independientemente de su carácter normativo o indicativo, que establece la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), según Decreto Supremo 47 de 1992. Cabe señalar que estos instrumentos deben ser sometidos a evaluación ambiental desde el año 1994 -cuando se promulga la primera Ley de Bases de Medio Ambiente (Ley 19.300)- y a Evaluación Ambiental Estratégica, desde la entrada en vigencia de la nueva ley ambiental en el año 2010. (Ley 20.417)

5.1.1. Plan Regional de Desarrollo Urbano

El Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU) es un instrumento de carácter indicativo, que orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones. Este plan es elaborado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (Ente desconcentrado en cada región del Ministerio respectivo), aprobado por el Consejo Regional y promulgado mediante resolución del Intendente de la región respectiva.

Las disposiciones del PRDU deben incorporarse a los Planes Reguladores Metropolitanos, Intercomunales y Comunales.

¹¹ Véase acápite 2.2. de este escrito.

¹² Véase acápite 5.2.2.

Actualmente se plantea el reemplazo de los PRDU por los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT)¹², los cuales ya están siendo elaborados por las distintas regiones del país.

5.1.2. Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano

El Plan Regulador Intercomunal es un instrumento de carácter normativo, que - tal como lo señala la ordenanza respectiva- regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de aquellas comunas que, en virtud de sus relaciones, se consideran como una sola unidad urbana. Si esta unidad sobrepasa los 500.000 habitantes, le corresponde la categoría de área metropolitana y, en consecuencia, su planificación considerará la elaboración de un Plan Regulador Metropolitano.

Al igual que en el caso anterior, estos planes son elaborados por la Secretaría Regional Ministerial respectiva, pero debe considerar la consulta a las Municipalidades directa o indirectamente afectadas por el plan en cuestión, ya sea porque sus territorios serán regulados por éste, o bien, porque se ubican en territorio vecino a su ámbito de regulación. Posteriormente, estos planes deben ser aprobados por el Consejo Regional y promulgados mediante resolución del Intendente respectivo.

5.1.3. Plan Regulador Comunal

El Plan Regulador Comunal (PRC) es un instrumento de carácter

normativo, cuyas disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización de equipamiento comunitario, jerarquía de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad.

La elaboración del PRC es privativa de la Municipalidad respectiva, y considera audiencias públicas y consultas a la comunidad afectada. Sin embargo, la Secretaría Regional Ministerial debe pronunciarse técnicamente sobre el plan, especialmente en relación con su concordancia con la Ordenanza General y el Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, si es que existiere. Las observaciones son remitidas, entonces, a la Municipalidad correspondiente para su consideración e incorporación en el plan. Una vez que se obtiene la conformidad técnica del plan, éste es promulgado por decreto del Alcalde. En caso de no existir Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, las observaciones técnicas de la Secretaría Regional Ministerial son derivadas al Consejo Regional. Luego de la aprobación por parte de éste, el plan respectivo es promulgado por resolución del Intendente.

5.1.4. Plan Seccional

Los Planes Seccionales son instrumentos de carácter normativo que se elaboran en caso de requerir estudios de detalle para una mejor aplicación del PRC respectivo, aunque también se considera su confección para suplir la ausencia de éste. El procedimiento para la aprobación de estos planes es similar al establecido para los PRC.

5.1.5. Límite Urbano

La OGUC, según modificación implementada a través del Decreto Supremo 68 del año 2009, en su artículo 1.1.2., define al “límite urbano” como una *“línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana establecidas en los instrumentos de planificación territorial, dife-*

renciándolas del resto del área comunal”. (MIN-VU, 2011:GEN.1-11) El límite urbano, así establecido, se considera como un instrumento de regulación urbana de carácter normativo.

La proposición de un límite comunal o la modificación de uno preexistente, considera el mismo mecanismo de aprobación establecido para los PRC, pero solicita además un informe a la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, entidad regional desconcentrada del respectivo Ministerio.

5.2. IPT dependientes de otras reparticiones públicas

A continuación se presentan instrumentos de planificación territorial, que a diferencia de los anteriores, constituyen una novedad para el país. En efecto, se trata de planes que recién están en proceso de elaboración o aprobación, que incorporan innovaciones metodológicas respecto de lo que se venía haciendo y que consideran explícitamente la evaluación ambiental estratégica en su proceso de confección.

Estos instrumentos pueden llegar a tener mucha importancia, por cuanto a diferencia de los que dependen del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, ellos afectan al 100% del territorio nacional, aun cuando cada plan sea concebido regionalmente y no tengan carácter normativo. Sin embargo, en el caso de los Planes Regionales de Infraestructura y de Gestión del Recurso Hídrico, éstos dependen del Ministerio de Obras Públicas (MOP), entidad que a través de la construcción de infraestructura tiene un rol fundamental en la estructuración territorial del país; por otra parte, los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, dependientes de los distintos Gobiernos Regionales, constituyen una instancia de empoderamiento de los actores regionales y, por ende, bien gestionados, pueden tener gran relevancia para orientar el desarrollo de las regiones a través de las inversiones que se realizan sobre sus territorios.

5.2.1. Plan Regional de Infraestructura y de Gestión del Recurso Hídrico

El año 2007 el Programa de Modernización del Ministerio de Obras Públicas plantea que la planificación es fundamental para articular la provisión de servicios de infraestructura en el largo plazo. De esta manera, se propone *“implementar un proceso de planificación integral de los servicios de infraestructura y gestión del recurso hídrico, que apoye el proceso de toma de decisión de inversión del Ministerio de Obras Públicas, en coherencia con criterios estratégicos y una visión de desarrollo país, que fortalezca la competitividad, potencie el desarrollo productivo de cada territorio y garantice a sus habitantes niveles de equidad en el acceso a bienes y servicios de manera sostenible e integrada”*. (MOP, 2012:s/p.)

De esta manera, se plantea la elaboración de un Plan Director de Infraestructura 2020/25, como instrumento de planificación de nivel nacional, en tanto en el nivel regional se propone la realización de Planes Regionales de Infraestructura y de Gestión del Recurso Hídrico, que se desarrollarían a través de procesos participativos en todas las regiones del país. El lanzamiento del primero de estos planes¹³ se concretó en septiembre de 2011, en tanto la finalización del proceso para todas las regiones del país está prevista para fines del año 2012. (MOP, 2012)

¹³ De un total de quince, según el número de regiones del país.

¹⁴ La autora de este ensayo pudo apreciar directamente cómo se instruía a los funcionarios del MOP en estas materias, en calidad de evaluadora de un proyecto de Naciones Unidas, en cuyo marco se ofreció capacitación a dichos funcionarios.

¹⁵ Esta preparación comienza con la capacitación de los funcionarios de los Gobiernos Regionales, en la cual la autora de este escrito participó a través de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).

Los planes regionales adecuan las líneas de acción del Plan Director al territorio que les corresponde. Se identifican así requerimientos regionales específicos en términos de infraestructura y gestión del recurso hídrico, en función de las políticas y estrategias regionales de desarrollo, bajo un enfoque territorial sistémico, donde la evaluación ambiental estratégica se incorpora a lo largo del proceso de elaboración del plan.¹⁴

5.2.2. Plan Regional de Ordenamiento Territorial

El año 2007 se inicia el traspaso de competencias de planificación desde el Gobierno Central a los Gobiernos Regionales, en tanto el traspaso de competencias específicas para el ordenamiento territorial se inicia en el año 2008. Junto con el traspaso de estas competencias, se comienza a preparar la elaboración de los nuevos Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT),¹⁵ que sustituirían a los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, conservando su carácter indicativo. No obstante, los PROT otorgarían a la planificación regional del territorio una visión más integral y participativa, pues no habría preeminencia del sector urbano sobre el resto del territorio y serían construidos a partir de los propios actores regionales.

Se espera que con la aprobación de los PROT, los Gobiernos Regionales respectivos puedan gestionar el territorio a través de la *especialización* de las estrategias y políticas regionales de desarro-

llo, considerando la integración del ámbito social, económico y físico-ambiental, y haciéndose efectiva la implementación del plan a través del sistema de inversiones regionales. (Sepúlveda, 2011)

Actualmente, estos planes se encuentran en elaboración, con distintos grados de avance según región, incluido el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica, de acuerdo con lo que dispone la nueva Ley de Medio Ambiente en Chile¹⁶.

6. Instrumentos de Gestión Territorial

6.1. Consideraciones Generales

En este acápite se podrían mencionar muchos instrumentos para la gestión del territorio, dependientes de distintas instancias públicas en los distintos niveles territoriales. Sin embargo, se hará referencia a aquellos instrumentos que dependen del Ministerio de Bienes Nacionales (MBN), entidad que -como se mencionara anteriormente¹⁷- administra el 51% del territorio nacional y que -desde el año 2010- ha planteado la necesidad de basar su gestión en el ordenamiento territorial del país. En efecto, en agosto de 2010, el Presidente de la República instruye a la entonces Ministra de Bienes Nacionales que inicie un proceso de planificación territorial¹⁸.

Tal mandato implicaba romper con la manera de gestionar el territorio que había desarrollado

hasta entonces el MBN, la cual se basaba principalmente en criterios de mercado. Ello significa que esta entidad reaccionaba fundamentalmente a la demanda que se evidenciaba sobre los distintos predios fiscales, los cuales terminaba vendiendo, arrendando, destinando, entregando en concesión, etc., dependiendo de la situación de cada caso¹⁹.

Realizar planificación territorial en el contexto del MBN significaba, entonces, dejar de reaccionar meramente a señales externas y, en cambio, asumir una conducción “intencionada” del territorio, según gustaba decir a la entonces Ministra del ramo. Ello implicaba tener una visión de futuro, pero también tener mucha claridad de cuáles eran las características del territorio que se administraba, incluida sus dinámicas y tendencias.

El primer problema con que se topó el Ministerio fueron las carencias de información territorial, no necesariamente porque ésta no existiera sino porque ella se encontraba dispersa en diferentes instituciones, en escalas y formatos muy disímiles. Se comenzó, entonces, por elaborar un instrumento para la recopilación y sistematización de la información territorial del país, de manera *georreferenciada*, a través de un sistema de información geográfica que permitiera analizar y visualizar las características del territorio. Luego, se inició la elaboración de diagnósticos territoriales prospectivos y participativos, que serían la base para elaborar un plan de ordenamiento

¹⁶ Ver acápite 5.1.

¹⁷ Ver acápite 2.1.

¹⁸ Poco después de que asumiera el mando el Presidente Sebastián Piñera (2010), surge un importante conflicto ambiental en el norte del país, por la autorización que se dio a una central termoeléctrica a carbón para instalarse a 25 Km de un “santuario de la naturaleza”, decisión tomada en el marco de la institucionalidad vigente, que sin embargo provocó la indignación ciudadana y terminó con el revocamiento del proyecto por parte del propio Presidente. A partir de ello, éste toma conciencia de la importancia de realizar planificación territorial e instruye a la Ministra de Bienes Nacionales, Catalina Parot, para llevarla a cabo.

¹⁹ Algunas de estas modalidades de gestión se revisarán brevemente más adelante. Ver acápite 6.1.2.

territorial de nivel nacional, que orientara la gestión ministerial.²⁰ Sin embargo, al momento de escribir este ensayo, esta tarea está inconclusa y en suspenso, por renuncia de la ex - Ministra, cuyo cargo ha quedado en manos del ahora Bi-Ministro de Vivienda y Urbanismo y Bienes Nacionales²¹.

6.2. Instrumentos de Gestión Territorial del Ministerio de Bienes Nacionales

Como ya se anunciara, el MBN tiene importantes instrumentos de gestión territorial, pero que hasta la fecha no se enmarcan en un plan de ordenamiento territorial. Entre los instrumentos de gestión territorial aludidos destacamos los siguientes:

Destinaciones: Terreno fiscal que se pone a disposición de servicios y entidades que conforman la administración del Estado, el Poder Judicial o los servicios dependientes del Congreso, con el objetivo que ellos sean empleados para el cumplimiento de sus propios fines. (MBN, 2010, Decreto Ley 1939, art. 56)

Concesiones: Otorgamiento de un derecho especial de uso y goce sobre un predio fiscal, con un objetivo preestablecido, que deberá materializarse en algún proyecto específico en concordancia con las aptitudes del terreno, y cuya vigencia no podrá extenderse más allá de 50 años. Tales concesiones pueden ser onerosas, considerando una renta que deberá cancelarse anualmente y, excepcionalmente, podrán ser

gratuitas. (MBN, 2010, Decreto Ley 1939, art. 56; MBN, 2011a)

Reservas Forestales o Parques Nacionales: Con la finalidad de proteger el medio ambiente y resguardar el equilibrio ecológico, el MBN puede declarar Reservas Forestales o Parques Nacionales, terrenos que quedarán bajo el cuidado y tuición de los organismos competentes. (MBN, 2010, Decreto Ley 1939, art. 21)

Bienes Nacionales Protegidos: Instrumento creado en consonancia con la Política Nacional de Áreas Protegidas de Chile, que data del año 2003, y que consiste en la auto-destinación que realiza el MBN y su posterior concesión a terceros (Privados) para proyectos con fines de conservación y desarrollo sustentable. (MBN, 2009)

Como se puede apreciar a partir de la muestra de sólo algunos de los instrumentos de gestión que posee el MBN y las competencias de administración que tiene éste sobre más de la mitad del territorio nacional, esta repartición del Estado podría realizar una excelente conducción del territorio, encaminada hacia el bien común de todos los habitantes del país y las futuras generaciones. Sin embargo, si bien contribuir al desarrollo integrado, armónico y sustentable del país es parte de la visión que se ha planteado para sí el MBN (MBN, 2011b), los conflictos entre las propias reparticiones estatales, así como entre los partidos de la coalición gobernante, atentan contra la concreción de un ordenamiento territorial que pueda enmarcar

²⁰ La autora de este ensayo estuvo a cargo de este proceso entre fines de enero de 2012 y fines de octubre de 2012.

²¹ Si bien fue el Presidente de la República quien instruyó a la entonces Ministra de Bienes Nacionales para realizar planificación territorial, esta tarea siempre encontró resistencias, tanto por parte de otras instituciones públicas que ya se abocaban a estas tareas (Aunque no necesariamente desde la misma perspectiva y considerando las mismas escalas), como por que ideológicamente la coalición política que representa el Presidente no es unívoca en términos de la importancia que le asigna a la planificación, la cual algunos consideran necesaria y otros contraproducente, dependiendo del enfoque menos o más liberal que tengan respecto de la conducción económica del país. El nuevo Ministro está a cargo a la vez de otro Ministerio que realiza planificación territorial y, por otra parte, es cercano a la Unión Democrática Independiente, partido que representa a la extrema derecha dentro de la coalición gobernante (A diferencia de la ex - Ministra y el Presidente, quienes adscriben a Renovación Nacional, partido de centro derecha).

la gestión de este Ministerio. Su administración queda, de este modo, a merced del libre juego del mercado, tal como lo ha venido propiciando el modelo económico imperante en el país en los últimos decenios de su historia.

7. Reflexión Final

Chile posee un territorio extenso y geográficamente diverso, con un tamaño de población modesto pero concentrado, siendo urgente la corrección de los desequilibrios territoriales que produce esta situación. En tal sentido, la administración política centralizada, en el marco de un Estado unitario, rasgo que ha sido constante en el tiempo, no ha ayudado a revertir tal tendencia. Por el contrario, modelos económicos y políticos antagónicos a lo largo de la historia del país, no han logrado dar coherencia a los esfuerzos de deslocalización, desconcentración y descentralización del territorio.

No obstante lo anterior, en los últimos tres o cuatro decenios, se ha observado más continuidad en la política económica del país, caracterizada por estar inmersa en un modelo de libre mercado, que -impuesto por la fuerza durante la dictadura- se fue legitimando y profundizando en democracia. Paralelamente, la planificación se fue debilitando y desprestigiando, no quedando exento de ello la planificación del territorio.

Por cierto, el modelo de desarrollo actual es contrario a la aplicación de instrumentos de regulación y ordenamiento territorial, lo que dificulta su consideración,

más aún en ausencia de políticas orientadoras. Esto incide en que sea difícil encauzar las actividades humanas para su emplazamiento armónico en el espacio, en pro del bien común, el cual tiene serias dificultades para imponerse sobre los intereses particulares de algunos individuos, así como de los capitales nacionales y extranjeros.

En este contexto, no es de extrañar que los instrumentos normativos disponibles en el país solo afecten al 0,5% del territorio nacional, que si bien concentra la mayor parte de la población, no necesariamente recibe el mayor impacto del desarrollo, como aquél que es producido por las mega-infraestructuras de energía, que tanto descontento ciudadano han provocado en los últimos años.²² Cabe agregar, que incluso los instrumentos normativos son insuficientes para frenar la codicia del mercado y muchas veces ellos han sido modificados para responder a esta última.

Por otra parte, los instrumentos normativos e indicativos de ordenamiento territorial dependen de distintas instituciones, que se despliegan en diferentes niveles territoriales, sin que exista un sistema que los coordine y se preocupe de su coherencia o, al menos, que ponga a disposición de los interesados la información de manera integrada y sistematizada. Por el contrario, las diversas instituciones estatales compiten entre sí para desarrollar las funciones de ordenamiento territorial que el país requiere, en tanto el intercambio de información muchas veces resulta engorroso, quedando sujeto a la

²² En los últimos años la ciudadanía ha manifestado su descontento contra grandes proyectos energéticos, que amenazan la calidad de vida de la población y la sustentabilidad de los ecosistemas, y que dicen relación fundamentalmente con termoelectricas a carbón o grandes proyectos hidroeléctricos.

buena voluntad de los funcionarios a cargo. Esta situación no hace más que dar más argumentos a políticos de derecha y empresarios interesados en maximizar su rentabilidad sobre el territorio, para desprestigiar los instrumentos diseñados para ordenarlo.

En este contexto, la iniciativa del Ministerio de Bienes Nacionales, que administra el 51% del territorio nacional, de planificar el territorio en pro de una gestión más armónica y sustentable, pareció una iniciativa loable y visionaria en el marco de un gobierno de derecha. Sin embargo, la concreción de esta tarea, prioritaria para la administración de la Ministra del ramo que debutó con la actual coalición gobernante, se vio entrampada durante su gestión por la descoordinación entre las propias instituciones estatales y las diferencias de visión entre los bloques políticos de dicha coalición, desaprovechándose, de esta manera, una oportunidad para realizar una gestión efectiva y sustentable del territorio fiscal.

Esta situación nos podría poner pesimistas frente a la viabilidad de realizar planificación territorial en Chile, en el marco del actual modelo económico. Sin embargo, la buena noticia es que, en los últimos años, el modelo económico manifiesta signos evidentes de deterioro (ver Mayol, 2012), no necesariamente medido en sí mismo, pues sin duda el modelo ha sido exitoso en Chile, sino respecto de la percepción de la ciudadanía. En tal contexto, nuevamente se escuchan voces clamando por más Estado y la necesidad de pla-

nificar en pro del bien común, sin que ello -por cierto- implique volver a los conceptos de ataño de una planificación centralizada. Muy por el contrario, se cree en el poder de la ciudadanía, de los territorios y de la descentralización del poder, cada vez más posible por la irrupción masiva de las nuevas tecnologías de comunicación y la extensión sin precedentes de las redes sociales asociadas a las mismas.

Por ello, incluso en el actual gobierno de centro derecha se vislumbran algunos atisbos de disposición al cambio, aunque ellos no son transversales a toda la coalición gobernante²³. Empero, ante las elecciones presidenciales de fines de 2013, esperamos que tal disposición se generalice y sea posible ordenar el territorio con criterios de equidad y sustentabilidad.

No obstante, se debe tener en cuenta que para lograr cambios realmente profundos, Chile deberá plantearse seriamente tender hacia un modelo de desarrollo más progresista, que integre el bien común más allá de la retórica, posicionándolo por encima del interés individual. La aplicación de un modelo de libre mercado sin límites ha demostrado ser incapaz de conseguir un desarrollo armónico del territorio, respetuoso de su gente, de sus culturas ancestrales, de su biodiversidad y, en general, de su patrimonio natural y cultural, mucho menos de preservar tales riquezas para el bienestar de las futuras generaciones. La ciudadanía está pidiendo un cambio mayor y será mejor escucharla, antes de que sea demasiado tarde.

²³ Nótese que el nombre de la coalición apela directamente al cambio, lo cual constituyó -en su momento- una estrategia para captar electores, en el marco de un descontento ciudadano generalizado, que ya se comenzaba a manifestar con anterioridad a las elecciones presidenciales que se llevaron a cabo entre fines de 2009 (primera vuelta) y comienzos del 2010 (segunda vuelta).

Bibliografía

Libros

- BOISIER, Sergio (1990), “La descentralización: un tema difuso y confuso”, documento del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, CHILE (INE) (2012), “Resultados Preliminares Censo de Población y Vivienda 2012”, Santiago de Chile.
- MAYOL, Alberto (2012), “El derrumbe del modelo: La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo”, LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (1995), “Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República”, Subsecretaría de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU) (1985), “Política Nacional de Desarrollo Urbano”, Colección Monografías y Ensayos de la División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional del MINVU, Serie VII Política Habitacional y Planificación, N° 207, Santiago de Chile.
- NOHLEN, Dieter, ed. (1993), “Lexikon Dritte Welt”, Rowohlt, Hamburgo.
- RODRÍGUEZ SEEGER, Claudia (1995a), “Raumentwicklung und Dezentralisierungspolitik in Chile (1964-1994), Colección Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumentwicklung, N° 32, Kiel.

Capítulos de Libros

- RODRÍGUEZ SEEGER, Claudia; DUCCI, María Elena (2006), “La Descentralización en Chile: El peso de las tradiciones centralistas

y autoritarias”, en *Historias de Descentralización: Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo*, Bogotá, pp. 571 – 614.

Artículos de Revistas

- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, CHILE (MINVU) (1979), “Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979”, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, vol. VIII, 22, 9-15, Santiago de Chile.
- RODRÍGUEZ SEEGER, Claudia (1995b), “Desarrollo territorial y políticas de descentralización en Chile (1964-1994)”, resumen tesis de doctorado, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, vol. XXI, 64, 91-102, Santiago de Chile.

Recursos Electrónicos

- BANCO CENTRAL DE CHILE (2012), “Indicadores económicos y sociales regionales de Chile, 1980-2010”, en: <http://www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/informacion-integrada/iei14.htm>, publicado 20 de Noviembre de 2012, acceso 22 de Noviembre 2012.
- CONSEJO NACIONAL PARA LA REGIONALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE CHILE (CONAREDE) (2012), “Gobiernos Regionales expuestos a grave problema institucional: Urge resolver situación creada por el rechazo de Cámara de Diputados a reforma para elección directa de los Consejeros Regionales”, documento de circulación en redes sociales, inicio de circulación y acceso 22 de Noviembre de 2012.
- GARCÍA, Maira; SALINAS, René; HERNÁNDEZ, Eric; CRUZ, Monserrat; SÁNCHEZ, Melissa; SANTOS, Andrés (2012), “Globalización y competitividad”, en *Contribuciones a la Economía*, Julio 2012, en [CONFRONTACIÓN DE EXPERIENCIAS EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL](http://www.eu-</div><div data-bbox=)

med.net/ce/2012/, acceso 18 de Noviembre de 2012.

- MINISTERIO DE BIENES NACIONALES (2009), “Bienes Nacionales Protegidos”, en <http://old.bienes.cl/sitioweb2009>, publicado 2009, acceso 20 de Noviembre de 2012.
- MINISTERIO DE BIENES NACIONALES (MBN) (2010), “Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado”, Decreto Ley N° 1939 de 1977, actualizado al 26 de Enero de 2010, en http://www.gobiernotransparentechile.cl/directorio/entidad/17/262/normativa_a7c, acceso 19 de Noviembre de 2012.
- MINISTERIO DE BIENES NACIONALES (2011a), “Administración de Inmuebles Fiscales”, en http://www.bienesnacionales.cl/?page_id=1872, publicado 13 de Abril de 2011, acceso 16 de Octubre de 2012.
- MINISTERIO DE BIENES NACIONALES (2011b), “Cuenta Pública 2011”, en <http://www.gob.cl/cuentas-publicas-ministeriales-2011/ministerio-de-bienes-nacionales-cuenta-anual-2011>, publicado el 1 de Diciembre de 2011, acceso 20 de Noviembre de 2012.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (MOP) (2012), “Jornadas Descentralización y Gasto Público 2013”, presentación del Programa de Modernización y Proceso de Planificación Integrada Ministerial del MOP, en www.chileindica.cl/jornadas/, acceso 19 de Noviembre de 2012.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU) (2011), “Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones”, Decreto Supremo N° 47 de 1992, actualizado al 13 de Diciembre de 2011, en http://www.minvu.cl/opensite_20070404173759.aspx, acceso 19 de Noviembre de 2012.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU) (2012), “Política Nacional de Desarrollo Urbano”, en http://www.minvu.cl/opensite_20120508161110.aspx, acceso 16 de Octubre de 2012.
- SEPÚLVEDA, María Antonieta, “Asistencia Técnica PROT GORE Tarapacá: Ordenamiento Territorial y Análisis de Riesgos”, presentación del Departamento de Políticas y Descentralización de SUBDERE, en www.goretarapaca.gov.cl/prot/, elaborado el 16 de Mayo de 2011, acceso 19 de Noviembre de 2012.

Otros Documentos

- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (SUBDERE) (2012), “Política Nacional de Desarrollo Regional 2013”, presentación preparada para el Comité Consultivo de la Política Nacional de Desarrollo Regional 2013, sin publicar.

Glosario de Siglas

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Naciones Unidas.

CONAREDE: Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile.

CORFO: Corporación de Fomento de la Producción, Chile.

INE: Instituto Nacional de Estadísticas, Chile.

IPT: Instrumentos de Planificación Territorial.

MBN: Ministerio de Bienes Nacionales, Chile.

MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile.

MOP: Ministerio de Obras Públicas, Chile.

OGUC: Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

PRC: Plan Regulador Comunal.

PRDU: Plan Regulador de Desarrollo Urbano.

PROT: Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior, Chile.

TERRITORIO, DESARROLLO Y COMPETENCIAS GUBERNAMENTALES EN BRASIL

Mrt. Alberto Lopes

Instituto Brasileiro de Administración Municipal IBAM (Brasil)

Introducción

Este resumen se propone ofertar un panorama sobre el territorio brasileño y algunos planes e instrumentos que se utilizan para su ordenamiento como soporte a la planificación del desarrollo frente a las competencias constitucionales de las tres esferas de gobierno de la federación (Municipio, Estado y Unión Federal) y arreglos cooperativos (horizontales y verticales) posibles para la acción compartida entre dichas esferas. Al fin, se presentan algunas conclusiones y aportes a la reflexión sobre el tema.

El Territorio Brasileño

El territorio brasileño se cons-

tituye de una enorme diversidad natural, una gran diferenciación de los medios técnico-científicos presentes en su ocupación, una profunda iniquidad social y una enorme asimetría de las escalas geográficas de las acciones exigidas del aparato de su gobernación. Ante todo, como suele ocurrir con los países, las fronteras del territorio brasileño no son abismos o vacíos territoriales, es decir, Brasil tiene una larga frontera marítima (Atlántica) que, a leste, constituye su Zona Económica Exclusiva, y una larga frontera continental a oeste, con diez países vecinos. Se trata por tanto de fronteras de continuidad y de integración. (Ver gráfico 1)

Gráfico/1

EL TERRITORIO BRASILEÑO EN LA AMÉRICA DEL SUR



Desde el punto de vista político-administrativo, el territorio está dividido en veintiséis estados de la federación, además del Distrito Federal en el centro del país. El total de municipios monta 5570, con variación extrema de tamaños o áreas. La población total del país es de unos 195 millones de habitantes. La ocupación colonial portuguesa empezó, en 1500, por la costa atlántica, donde viven hoy solo unos 25% de la población, pero donde se produce una gran parte del PBI nacional, basada en la industria, el terciario moderno y el turismo costero.

Desde el punto de vista ambiental, la urbanización es de unos 85% pero muy concentrada, ocupando no más que 1% del territorio continental. Sin embargo, una gran parte del PBI y la mayor parte de las exportaciones brasileñas se producen en territorios no urbanos (*Monocultura, ganado, minería, petróleo off shore*), que, además, albergan diversos biomas complejos y extensas zonas protegidas, parcial o integralmente, incluso áreas indígenas, imponiendo modos distintos de gestión gubernamental. (Ver gráfico 2)

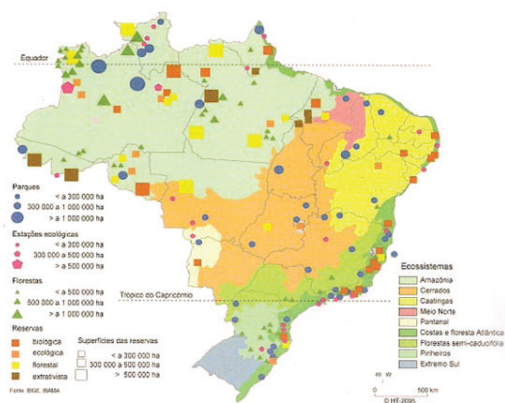
Desde el punto de vista social, el territorio presenta una profunda iniquidad, no solo por los indicadores que reflejan las condiciones persona-

les del ciudadano sino también por el bajo grado de libertad de acceso a oportunidades sociales (Servicios de salud, educación, etc.). La distribución territorial de la iniquidad social y, por supuesto, de los Índices de Desarrollo Humano (IDH) y del PBI, refleja una dinámica económica anclada en “motores de desarrollo” ubicados en sur y sudeste de Brasil. Es decir, una economía históricamente basada en puntos o clusters constituidos por el sector privado representado con enormes ventajas en el aparato de gobernanación del sector público. (Ver gráficos 3, 4, 5 y 6)

Hay que considerar que, en Brasil, solo a partir de 1930, el Estado comienza a constituirse como un agente capaz de imponerse a la organización del territorio. De todo modo, la capacidad y velocidad de respuesta del Estado siempre fueron menores que la capacidad del sector privado de generar presiones en la ocupación del territorio. A la ciudadanía restó seguir las olas de oferta territorial del empleo, muchas veces bajo intensas migraciones, teniendo que ofertar (Y casi siempre adaptar) su fuerza de trabajo, donde los “motores de desarrollo” les garantían alguna oportunidad.

Gráfico/2

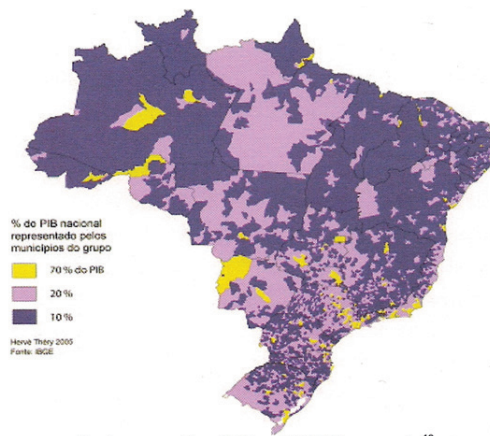
DIVERSIDAD NATURAL EN EL TERRITORIO



Cartograma 37 – Ecosistemas e Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Gráfico/3

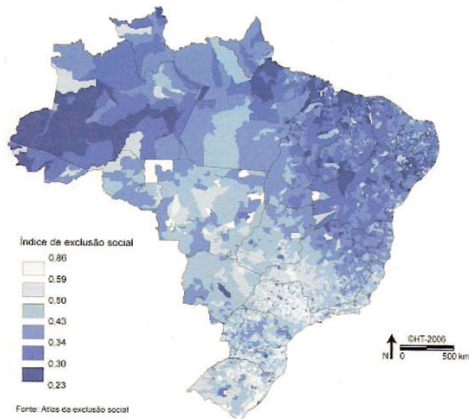
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PBI, DONDE LAS MANCHAS AMARILLAS SE APLICAN A TAMAÑOS DISTINTOS DE TERRITORIOS MUNICIPALES



Cartograma 2 – O Brasil “útil” e o resto⁴⁰

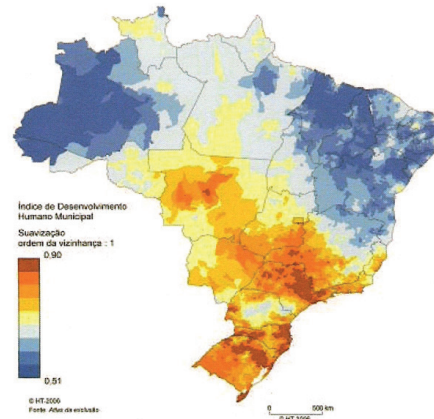
Gráfico/4

INEQUIDAD SOCIAL: ÍNDICES DE EXCLUSIÓN SOCIAL



Gráfico/5

INEQUIDAD SOCIAL: ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL (IDH-M)

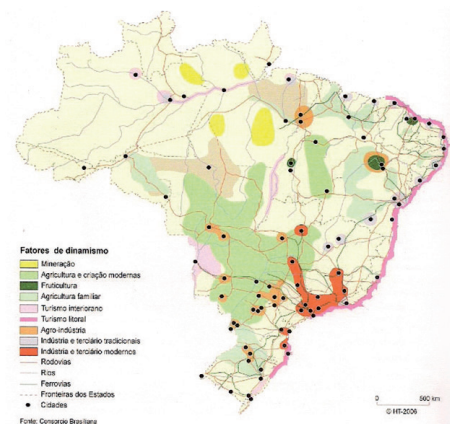


Por otro lado, se generaron hechos geográficos que imponen escalas de gobernación, inversión e intervención (Explícita o implícita) muy distintas en el ordenamiento territorial del país. Solo para ilustrar, la hipertrofia de la urbanización exigió que se construyera grandes plantas hidroeléctricas en zonas casi despobladas para abastecimiento de agua de intensas zonas urbanas muy lejanas (Caso de *Itaipú* que abastece a *São Paulo*), mientras que una parte de la población vecina de dichas plantas suele no tener acceso a el agua potable para consumo. Un ejercicio que nos podría aclarar este punto sería comparar la organización territorial de Brasil con la de Alemania, quizá uno de los territorios nacionales más equilibrados del mundo. China también nos va a ofertar temprano uno de los escenarios de desequilibrio más contundentes para comparaciones respecto a la organización territorial.

Una vez que el foco de las políticas macroeconómicas en Brasil siguió siendo, por siglos, la economía por sí misma y no el territorio, tampoco la inclusión de la gente en la dinámica del crecimiento, se generó un enorme desequilibrio territorial y social histórico, como herencia entre la densidad de las actividades económicas y los niveles de desarrollo en las distintas regio-

Gráfico/6

MOTORES DEL DESARROLLO EN LA DINÁMICA TERRITORIAL DE BRASIL



nes del país. Para ilustrar con un dato relevante, solo la región metropolitana de São Paulo alberga más que 10% de toda la población brasileña; sin embargo, en la capital del estado (El municipio de *São Paulo*) hay más pet shops que guarderías para los niños, mientras se consume muchísimo combustible en los congestonamientos de tránsito.

En este escenario, algunos teóricos podrían hablar de la generación de *deseconomías*, es decir de supuestas pérdidas económicas globales por la ineficiencia de la planificación. En verdad, a nuestro juicio, no hay *deseconomías*, una vez que dichas pérdidas generan otro tipo de economía para los que ganan con las *deseconomías*. Solo el Estado podrá intervenir para reorientar los circuitos económicos y esparcir el desarrollo, incorporando las oportunidades generadas por cada fracción del territorio y de la gente.

Planes e Instrumentos de PD y OT: Algunos Ejemplos

A pesar de ser muy difícil y complejo pensar en la implementación de un gran plan maestro de organización territorial para Brasil, no solo por las dificultades históricas apuntadas arriba sino también desde el punto de vista de la concertación política necesaria con los actores regionales y locales, existen importantes instrumentos constituidos para esto.

El más estratégico y de mayor escala, hasta por su perspectiva de integración regional latinoamericana, es el Plan Brasil 2022, elaborado en 2010 por la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE-PR). La fecha-meta de 2022 indica el año en que Brasil va cumplir doscientos años de su independencia. Se trata de una fecha cabalística pero, ante todo, de un plan con amplia mirada diplomática y muy fuertemente focalizado en la integración de Brasil con su vecindad latinoamericana. Quizá, parte de la marcha de la formación territorial de Brasil ya haber avanzado algo hacia la frontera oeste con los países de habla hispánica, esta integración intenta valorar no solo los contenidos del territorio oeste vacante sino fortalecer lazos diplomáticos firmados en acuerdos regionales o binacionales, que necesitan apoyarse de hecho en la organización territorial.

Para los planes de turismo se buscan escalas territoriales más allá del local, hacia la planificación de “polos” turísticos regionales. Es decir,

se trata de un área sectorial que, en el caso brasileño, se aplica a muy extensas áreas territoriales, incluyendo muchas veces territorios de varios municipios y, hasta mismo, más de un estado de la federación.

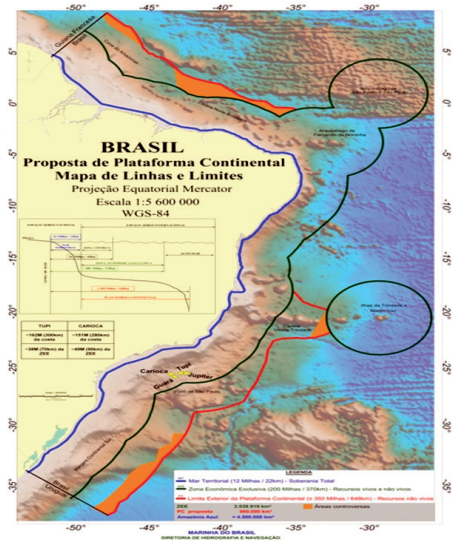
La Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) no ha ido más allá de la producción de un importante documento base, sin estar muy claramente reflejada en políticas sectoriales, planes locales u otros instrumentos de planificación que podrían darle sentido. Es decir, son muchos los niveles de articulación y coordinación, técnica y política, que se exigen para que un plan maestro nacional pueda imponerse a la organización del territorio.

Las Zonificaciones Ecológico Económicas (ZEEs), se las hacen para escalas (O ámbitos territoriales) de estados de la federación, biomas naturales, cuencas hidrográficas o algunos tipos de producciones agrícolas. Hay también ZEEs costeras (ZEECs), elaboradas para las costas de algunos de los diecisiete estados ubicados en el litoral. Hay que aclarar que el concepto (O la definición territorial) de costa involucra un dominio marítimo (Doce millas) y un dominio terrestre (Continental), que involucra unos 395 municipios afectados por la dinámica costera. El propio dominio marítimo de la costa exige planificación espacial, una vez que en esos extensos espacios oceánicos se realizan navegación, deportes náuticos, explotación petrolera, acuicultura, además de ubicarse muchas unidades de conservación ambiental. (Ver gráficos 7 y 8)

Con tales recortes territoriales, suelen ocurrir superposiciones (O vacíos no reglados) de ZEEs, que no se enganchan como “mosaico”. La expectativa es trabajar hacia la construcción de un sistema de ZEEs que incluya los ámbitos terrestre y marítimo -territorio y *maritorio*, como lo llamó el geógrafo *Cláudio Egler*-. De todo modo, para la cualidad ambiental de lo marítimo, sigue siendo importante la gestión de las actividades basadas en tierra.

Gráfico/7

TERRITORIO MARÍTIMO BRASILEÑO LA PLATAFORMA CONTINENTAL

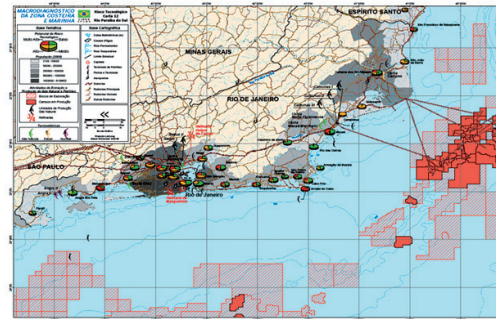


En el tema de la planificación urbana, los municipios brasileños tienen amplias competencias constitucionales, pudiendo definir los límites para las zonas urbanas y, a la vez, de las zonas no urbanas (Selvas, zonas forestales, de minería, de agricultura, etc.). Por otro lado, las competencias municipales para ordenar los territorios no urbanos son muy limitadas. El Plan Director de Desarrollo Urbano es el principal instrumento de ordenamiento urbano, tomando en cuenta las directrices del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal no 10.257/2001). En zonas *conurbadas* o metropolitanas es fundamental la coordinación de los planes municipales con los vecinos. Hay también que tener en cuenta que la gestión de una ciudad implica manejar impactos de decisiones de otras escalas y esferas gubernamentales. Vale aclarar, por ejemplo, que ningún alcalde o planificador urbano decide respecto a la cantidad y los tipos de vehículos que van circular en sus ciudades.

Una vez que la urbanización brasileña es territorialmente muy concentrada, bajo un padrón

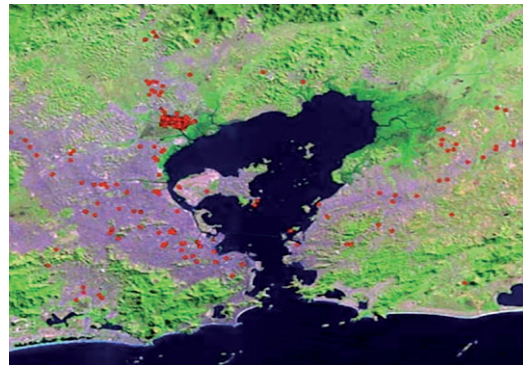
Gráfico/8

DATOS SOBRE INVESTIGACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE PETRÓLEO PARA PLANIFICACIÓN DE LOGÍSTICA DE CONTINGENCIA EN MAR Y TIERRA



Gráfico/9

REGIÓN METROPOLITANA DE RÍO DE JANEIRO



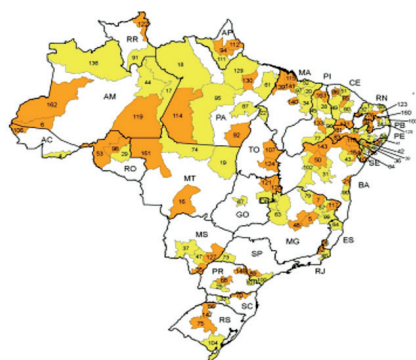
de conurbaciones, el *mancomunamiento* de los municipios se constituiría en una necesidad de la gobernación. Sin embargo, las experiencias de planificación metropolitana son muy limitadas en Brasil. En el período del centralismo, de la época de la dictadura de los setenta, era limitada por su esencia técnica, mientras en el período de democracia está limitada por peleas partidistas regionales. La gestión de las conurbaciones o áreas metropolitanas que involucran territorios de más de un Estado de la federación, está reglada por Ley Federal. (Ver gráfico 9)

Desde el punto de vista del enfrentamiento de la pobreza en su raíz territorial, la iniciativa de planificación territorial de mayor alcance es el Programa Territorios de la Ciudadanía. Este Programa involucra unos 120 sub-territorios, con unos 33% del total de los municipios brasileños y 42 millones de personas, y se trata de un programa multisectorial del Gobierno Federal en los Estados y Municipios de más bajo IDH de Brasil. El Programa tiene como objetivos promover el desarrollo económico y universalizar programas básicos de ciudadanía por medio de una estrategia de desarrollo territorial sostenible, en la que la participación social y la integración de acciones entre Gobierno Federal, Estados y Municipios son fundamentales para la construcción de esa estrategia. (Ver gráfico 10)

Con respecto a los temas (y planes) sectoriales, el aprendizaje de los que han estado vivamente involucrados con el tema de desarrollo en base territorial es que no se puede tomar el sectorial como un “territorio temático” de acción, es decir, no se puede perder la totalidad de los intentos del desarrollo. Manejar género, por ejemplo, podrá ganar un sentido político más explícito si lo juntamos con la agenda de las mujeres más pobres y, por supuesto, de las periferias. Es decir, hay que agrupar banderas para unificar luchas sociales, incluso las que solo se puede mirar si las ubicamos en el territorio.

Gráfico/10

PROGRAMA TERRITORIOS DE LA CIUDADANÍA: DISTRIBUCIÓN DE LOS 120 TERRITORIOS



Competencias Gubernamentales en la Constitución de Brasil

En Brasil, la Unión Federal tiene competencias privativas claramente definidas en la Constitución de 1988 y enmiendas posteriores (Diplomacia, fuerzas armadas, macroeconomía), los municipios también las tienen (Aseo urbano, enseñanza fundamental, ordenamiento del uso y ocupación del suelo, medio ambiente, cementerios – esos nadie los quiere). Lo que pasa es que hay muy pocas competencias en las que no se involucren los municipios, una vez que es la esfera de gobernación más cercana de los ciudadanos. En los municipios más grandes y de mayor dinamismo incluso se encuentran asesorías de articulación internacionales, como *paradiplomacia* complementaria a la diplomacia de la esfera central. Para los municipios con fronteras internacionales esto es clave.

Respecto a los Estados, la Constitución dice que a ellos se reservan “*las competencias que no les sean vedadas por esta Constitución*”, es decir, la esfera regional de gobernación en Brasil puede meterse en casi todo o en casi nada, no está obligada a gestionar mucha cosa que no esté en la agenda de la Unión o de los Municipios. Los Estados “podrán”, por medio de Ley Complementar, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas, microregiones, constituidas por agrupamientos de Municipios limítrofes, para integrar la organización, la planificación y la ejecución de funciones públicas de interés común. Verán que esa función de concertación regional tampoco está atribuida como una obligación a los Estados, que acaban compitiendo con los municipios, sobre todo en los temas sectoriales de mayor apelo electoral.

En la práctica, desde la Unión Federal no hay como pasar hacia arriba alguna competencia; desde los Municipios no hay como pasar hacia abajo alguna competencia; desde los Estados se puede todo o nada, como quiera. Además, permanecen muchas competencias concurrentes, compartidas o complementarias entre las tres

esferas de gobierno, exigiendo un gran esfuerzo de articulación política y administrativa para poner en marcha agendas muchas veces vitales y urgentes para la supervivencia de la población y para impulsar la agenda del desarrollo.

Estructuras y Arreglos Cooperativos para la Gestión Territorial en Brasil

Ante tales dificultades, una Ley Federal de 2005 (Y su reglamento de 2007) permite que se constituyan consorcios públicos verticales (Entre distintas esferas de gobierno), además de los consorcios horizontales, entre municipios, que Brasil ya los tenía hace tiempo. Esa ley intenta promocionar acciones conjuntas de esferas de gobierno con competencias y en distintas escalas territoriales. Solo como ejemplo muy actual, la Autoridad Pública Olímpica se constituyó como un consorcio público inter-federativo, que tiene como objetivo coordinar la participación de la Unión Federal, del Estado de Rio de Janeiro y del Municipio de Rio de Janeiro para la realización de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2016, la planificación y entrega de las obras y servicios necesarios a la realización del evento.

Un Observatorio de los Consorcios Públicos y del Federalismo (OCPF), coordinado por la Frente Nacional de Alcaldes (FNP) y auspiciado por apoyo financiero federal, produce información calificada respecto a los avances, los logros y las barreras a la eficacia de los consorcios, como espacios de profundización de los esfuerzos federativos hacia el desarrollo.

Vale recordar que, en el tema de la salud, quizá por un supuesto valor más estratégico del sector, ya se había constituido la experiencia pionera del Sistema Único de Salud (SUS), involucrando acciones y presupuestos de las tres esferas de gobierno. Sobre todo en las regiones metropolitanas, el SUS puede manejar los servicios de salud con compensaciones para los que ofertan o demandan dichos servicios, sea en el municipio donde la gente tenga su hogar o donde esté un hospital, por ejemplo.

En el caso de las ZEEs, se constituye una comisión con representaciones temáticas (Medio ambiente, minería, recursos hídricos, estadísticas) pero con bajo nivel de representación territorial, sobretodo de los municipios involucrados.

Desde la Presidencia de la República se constituyó un Comité de Articulación Federativa, bajo la responsabilidad de la Subsecretaria de Asuntos Federativos, que ha sido autora de la iniciativa de la Ley de los Consorcios Públicos, de 2005.

La vertiente democrática de los últimos gobiernos nacionales en Brasil ha instituido un sistema de consejos y conferencias nacionales, estatales y municipales, en las cuales se debaten y producen ideas y agendas prioritarias para la ciudadanía. Esto vale, por ejemplo, para los temas de la planificación de las ciudades y del medio ambiente. En algunos estados, incluso, se generan también agendas con foco en la escala metropolitana. Hay también, las Comisiones Tripartitas, sectoriales, hoy en día sin mucha fuerza, involucrando instancias de la Unión Federal, de los Estados y de los Municipios.

Aportes al Debate

Desde que se descubrió la agricultura y la creación de animales (Hace más que diez mil años), la sedentarización del hombre le exigió que imaginara formas de gestionar la acción humana en el territorio, se trata, ante todo de gestionar una dinámica más que una estructura inerte en el territorio. El medio natural y la adición de contenido antrópico al territorio generan una geografía diversa para la gestión. La filosofía y la política abren caminos múltiples a las formas de *especialización* de la experiencia humana en el territorio y, por supuesto, a la gobernación.

Por otro lado, los límites de los territorios donde se expresan los hechos geográficos no suelen coincidir con los límites de las jurisdicciones político administrativas de los gobiernos. En contra de una dinámica geográfica se ofre-

ce una estructura político-administrativa de gobernación que tiende a la persistencia en el tiempo, en cada una de las unidades de gobernación (Central, provincial, local) asumen mandatos los grupos con distintos proyectos.

Desde las decisiones gubernamentales, se producen políticas territoriales explícitas que generan expresiones espaciales directas en el territorio, y políticas territoriales no explícitas que generan expresiones espaciales no directas en el territorio, y por tanto, de percepción de impactos más difícil en el territorio. Al respecto, unos de los esfuerzos recientes de la concertación política en Brasil es decidir sobre las forma de distribución de los *royalties* de la producción petrolera (Que va doblar hasta 2020), que hoy en día se aplican solamente a los municipios productores.

Habrà que encontrarse también formas de gobernación que oferten alternativas a políticas de gestión de territorios no continuos y/o redes temáticas de ciudades (Portuarias, de turismo, de patrimonio cultural, etc.), que pudieran garantizar foco y atención a objetivos comunes, además de competitividad externa. Las ciudades costeras, por ejemplo, podrían valerse de un consorcio público que involucrara la participación horizontal y vertical de las esferas de gobierno en los dominios terrestre y marítimo. Estos consorcios pueden asumir la forma de consorcios-programa, impulsando acciones específicas de gobierno.

Respecto a las necesidades de articulación y arreglos entre las distintas esferas de gobierno, plantea el Plan Brasil 2022 crear una escuela de enseñanza intergubernamental.

Los escenarios respecto a los cambios climáticos nos exigen una mirada de más largo plazo que los plazos que se suelen manejar en los procesos gubernamentales de planificación. Zonas sujetas a amenazas o riesgos tienen que ponerse en estado de planificación preventiva y listas para la emergencia. Las actividades económicas y la ciudadanía tendrán que ser protegidas o quizá reubicadas en el territorio.

El partidismo político no puede impedir la cooperación tampoco solapar los intereses de la sociedad. Habrá que encontrarse formas de concertación para poner en marcha los intereses más genuinos y de supervivencia de las poblaciones. Los Estados de la federación deberían ser agencias de desarrollo, más que esferas o, peor, niveles de gobierno. Esto facilitaría la promoción de una indispensable mirada en el territorio y en las fuerzas productivas de las regiones, apartando los Estados de una agenda muy sectorial y de una competencia política (Y por supuesto electoral) de corto plazo, quizá, hasta la escala regional sea más identificada con el largo plazo.

Finalmente, en Brasil el territorio solo había sido asumido como una dimensión o una categoría del desarrollo en las dos dictaduras (La de 1937-1945 y la de 1964-1985). El reto del país en este período histórico, es poner el territorio y la gente en las prioridades nacionales, para que puedan dar al país lo mejor de sí mismo, bajo un proceso democrático. Hasta, porque solo hay democracia cuando se puede identificar sus cánones en cada región, en cada cuenca, en cada ciudad, en cada barrio, en cada esquina, en cada casa y en la vida misma de cada ciudadano y ciudadana.

The background features a series of parallel diagonal lines in a light brown color, extending from the top-left towards the bottom-right. A large, light grey geometric shape, resembling a stylized arrow or a corner, is positioned on the right side of the page, pointing upwards and to the right. The main title is centered in a white rectangular area.

OBSERVATORIOS TERRITORIALES: FUNCIONES, LOGROS Y LIMITACIONES. LA EXPERIENCIA DEL OBSERVATORIO TERRITORIAL DE NAVARRA

Mtr. Idoia Madariaga López

Observatorio Territorial de Navarra – NASUVINSA (España)

1. La ordenación del territorio en Europa y en España

El proceso de ordenación territorial europeo

Las primeras propuestas referentes al desarrollo espacial europeo datan de la década de los sesenta, con el Plan Europeo de Ordenación Territorial, elaborado por el Parlamento Europeo. Desde entonces, la Unión Europea inició un proceso de reflexión sobre el desarrollo del espacio europeo, que se intensificó a partir de la década de los ochenta.

Durante la década de los noventa, las diferentes presidencias europeas elaboraron varios proyectos hasta la adopción final de la Estrategia Territorial Europea (ETE) en 1999 (Comisión Europea, 1999). En ella se definen, por primera vez, los grandes objetivos de la política territorial europea, articulada en tres ejes centrales: Desarrollo territorial *policéntrico* y nueva relación entre campo ciudad, acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento, y gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural.

En el año 2011 se aprobó la Agenda Territorial Europea 2020 (Comisión Europea, 2011), cuyo objetivo es el de proporcionar orientaciones estratégicas para el desarrollo territorial, fomentando la integración territorial a todos los niveles de las distintas políticas y gobiernos para garantizar la aplicación, de acuerdo con los principios de cohesión territorial, de la Estrategia Europea 2020.

Estrategia territorial en España

En España, de acuerdo con la Constitución de 1978, la Administración del Estado no tiene competencias en materia de ordenación territorial, siendo la misma competencia directa de las Comunidades Autónomas.

En España la jerarquía de la planificación territorial comprende las siguientes fases, cada una con sus competencias específicas en la materia:

- **Estado:** Competencia en elaboración de planes sectoriales (Energía, agua, infraestructuras) con incidencia territorial de escala estatal, en elaboración de planes económicos con incidencia territorial de escala nacional o regional.
- **Comunidades Autónomas:** Elaboración de planes de ordenación del territorio de escala regional o subregional. Aprobación definitiva del planeamiento municipal.
- **Provincia:** Sin competencias en materia de ordenación territorial. Elaboración de planes sectoriales (Infraestructuras) con incidencia territorial. Redacción, en su caso, de planes estratégicos de finalidad territorial.
- **Comarca:** A efectos de la ordenación del territorio la comarca es el marco territorial de actuación de los denominados “planes subregionales” que recoge la legislación de ordenación del territorio de algunas comunidades autónomas como primer escalón entre las figuras de planificación del territorio.
- **Municipio:** Elaboración de planes de ordenación urbana.

2. La Planificación Territorial en Navarra

2.1. La legislación de la planificación territorial de Navarra

Desde que asumiera sus competencias exclusivas en las materias de ordenación del territorio y urbanismo, la Comunidad Foral de Navarra ha venido desarrollando una considerable iniciativa normativa dirigida a adecuar la legislación reguladora de las actividades territoriales y urbanísticas a la realidad social imperante en el ámbito navarro. Como índice de esta evolución y este desarrollo, se puede destacar las tres leyes forales principales relativas a la ordenación del territorio: La primera ley foral sobre el tema, la Ley Foral 12/1986 de Ordenación del Territorio, después la Ley Foral 10/1994 de Ordenación del Territorio y Urbanismo y la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU), actualmente en vigor.

La primera Ley Foral promulgada, la Ley 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio, *“supuso ya una primera innovación en el ordenamiento jurídico foral, al crear ex novo cinco instrumentos de planificación espacial, estableciendo su objetivo y función, contenido, efectos y procedimiento de formación y aprobación, además de incorporar medidas complementarias relativas a la formación del planeamiento municipal”*. (Navarra, 1986)

Por otro lado, la Ley 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, *“constituyó un cuerpo normativo en el que se codificó la normativa de Navarra sobre ordenación del territorio y urbanismo con el afán de constituir un instrumento jurídico de alcance global, donde los operadores jurídicos y los agentes en esta materia pudieran encontrar una regulación completa y sistemática de la misma”*. (Navarra, 1994)

Avanzando en el tiempo, la actual Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo responde a cambios

legislativos importantes a nivel estatal y de Navarra. Los principales objetivos de contenido genérico de la LFOTU tal y como lo expresa la Ley son, por un lado, el desarrollo territorial sostenible de Navarra y, por otro, coadyuvar desde el ordenamiento jurídico en la necesidad de que los ciudadanos de Navarra tengan una vivienda digna y de fácil adquisición. (Navarra, 2002)

2.2. Los instrumentos de la ordenación del territorio

La ordenación del territorio en Navarra se apoya en varios instrumentos, que se implementan en las distintas escalas de planificación territorial.

2.2.1. La Estrategia Territorial de Navarra (ETN)

La ETN es, al como recoge la LFOTU, el instrumento-marco de orientación para la planificación estratégica del territorio de Navarra.

La ETN (Navarra, 2005) aplica los principios metodológicos de la ETE: La ordenación del territorio como opción para establecer perspectivas de desarrollo regional; la participación de agentes sociales y de los ciudadanos; y la definición y el seguimiento posterior de indicadores de evaluación, para observar la marcha de la región con un horizonte orientativo de veinticinco años y así poder actuar. Este hecho implica que, en un mundo sujeto a cambios muy rápidos, resulta fundamental tener la flexibilidad para adaptar las diferentes políticas a la coyuntura que en cada momento atraviese. Precisamente por esta razón la ETN está sujeta a revisión periódica.

Dicha evaluación se concreta en prever un seguimiento posterior del proyecto, mediante el establecimiento de indicadores, que aproximan, de manera cuantitativa, los objetivos previstos para Navarra en los próximos veinticinco años.

La ETN se basa en seis principios que constituyen en su conjunto el desarrollo territorial sostenible: La competitividad, la cohesión social, la sostenibilidad, el policentrismo, la accesibilidad y

la gestión del patrimonio natural y cultural. A partir de estos principios, la ETN establece dieciocho opciones estratégicas, con treinta y dos objetivos y ochenta directrices que, en su totalidad, orientan las actuaciones de los distintos departamentos del Gobierno Foral y, más en general, de los agentes sociales de la región. Estas actuaciones se enmarcan en un Modelo de Desarrollo Territorial (MDT) que dibuja las líneas maestras del uso que los navarros pueden hacer de su territorio.

2.2.2. Los Planes de Ordenación Territorial (POT)

El Gobierno de Navarra ha impulsado la realización de los cinco POT correspondientes a los grandes ámbitos territoriales de Navarra, que precisan de una consideración de conjunto en el análisis de su problemática territorial y una planificación de carácter integrado.

Los POT (Navarra, 2011), aprobados en mayo de 2011, se pueden definir como la traducción a escala subregional de los principios estratégicos de la ETN. Así, establecen objetivos más precisos y proyectos para la zona a la que se aplican, objetivos que permiten ejecutar las líneas estratégicas previstas en la ETN.

Es importante destacar que, a diferencia de la ETN, las determinaciones de los POT tienen un carácter vinculante, salvo que en ellos se establezca expresamente su carácter orientativo.

2.2.3. Los Planes de Directores de Acción Territorial (PDAT)

Los PDAT son considerados como el principal instrumento de desarrollo del POT, cuyo objeto es *“la concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio derivadas de un Plan de Ordenación Territorial”*. Dichas actuaciones sectoriales se corresponden con el desarrollo de grandes áreas residenciales o de actividad económica, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, sistema de transportes y comunicaciones, resto de las infraestructuras territoriales de abastecimien-

to, saneamiento, tratamiento y eliminación de residuos, hidráulicas, de telecomunicaciones, energéticas u otras análogas.

2.2.4. Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS)

Los PSIS se elaboran cuando el territorio afectado supera el término de un municipio. Las determinaciones contenidas en los PSIS vinculan al planeamiento del ente o entes locales a los que afecte. Los ejemplos son del tipo: Red viaria, ferrocarriles, parque eólicos, abastecimiento de agua, centros comerciales, áreas residenciales, polígonos industriales, áreas logísticas, cementerios.

2.2.5. Los Planes Generales Municipales

El PGM, no incluido como instrumento de ordenación territorial en la legislación Navarra, es el instrumento básico a través del cual se establece la ordenación urbanística de un término municipal completo mediante una regulación integrada y global.

El PGM tiene por objeto definir la Estrategia y Modelo Municipal de Ocupación del Territorio (EMOT) y establecer la ordenación *estructurante* para todo el término municipal. Los planes municipales son la base del planeamiento territorial a nivel municipal.

2.3. Los órganos de la ordenación del territorio

Según señala la LFOTU, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, son órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra:

- a) El Gobierno de Navarra.
- b) El Departamento de Fomento.
- c) La Comisión de Ordenación del Territorio.
- d) El Consejo Social de Política Territorial.

A efectos del objetivo de la presente ponencia se exponen a continuación los dos últimos órganos.

2.3.1. La Comisión de Ordenación del Territorio (COT)

La COT es el órgano consultivo y de coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de ordenación del territorio.

Sus funciones son informar sobre los instrumentos de la ordenación del territorio, emitir informes, de carácter consultivo y no vinculante, en los supuestos en que sea requerido para ello por el Gobierno o por el Consejero responsable de las competencias en la materia y realizar el ejercicio de cuantas competencias se le otorguen legalmente.

2.3.2. El Consejo Social de Política Territorial (CSPT)

La LFOTU establece en su artículo 15, la creación del CSPT que es el órgano de la Comunidad Foral, de carácter participativo y deliberante, en materias relacionadas con el territorio.

El CSPT está regulado por el Decreto Foral 166/2004 de 5 de abril (Navarra, 2004). En este Decreto de Creación del Consejo, se define su objeto, naturaleza jurídica, funciones y composición.

Las funciones del Consejo son conocer las líneas de actuación que establece la Administración de la Comunidad Foral en materia de la política territorial, para lo que emite informes preceptivos y no vinculantes sobre las disposiciones de carácter general reguladoras de la ordenación del territorio, sobre la ETN, sobre los POT y sobre los PDAT.

El CSPT está compuesto por el Pleno, la Comisión Permanente, Comisiones Específicas, el Presidente, el Vicepresidente y el Secretario.

3. El Observatorio Territorial de Navarra (OTN)

3.1 Marco institucional

El OTN se crea mediante Decreto Foral 166/2004, de 5 de abril, por el que se regula el

CSPT y se establece que dependerá de este y será orgánicamente dependiente del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

En sesión del CSPT de 22 de marzo de 2006 se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CSPT, la puesta en marcha de su Unidad Técnica, OTN, y la asignación de su gestión a la empresa pública Navarra de Suelo y Vivienda, responsable de la ejecución de las políticas de suelo y vivienda y actualmente adscrita al Departamento de Fomento.

3.2. Objetivos del Observatorio Territorial de Navarra

El OTN tiene como objetivo estratégico y orientador de toda su actividad, dotar a Navarra de un foro de estudio que permita avanzar hacia una mejor gestión y evolución del territorio de la Comunidad Foral.

Para la consecución de este fin, el OTN ha fijado, a su vez, una serie de objetivos operativos relacionados con sus componentes e intereses en la materia de ordenación del territorio, que son los siguientes:

1. Llevar a cabo las funciones encomendadas por el CSPT, en su doble vertiente administrativa y técnica.
2. Realización de estudios temáticos y proyectos sobre aspectos de interés para el desarrollo regional y territorial navarro.
3. Análisis y realización de propuestas a los impactos territoriales de las políticas sectoriales regionales, nacionales y supranacionales.
4. Desarrollo de investigaciones metodológicas y bases de datos e indicadores del desarrollo regional y territorial en Navarra.
5. Fomento de la formación permanente en las disciplinas objeto del Observatorio y la participación y organización de foros especializados.
6. Participación en redes y proyectos de carácter nacional e internacional en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Las funciones que se le encomiendan son, por un lado, las requeridas por el CSPT, en su doble faceta administrativa y técnica y, por otro lado, las emanadas de su vocación como órgano de especialización en campos específicos o propios de un **foro de estudio territorial**, que permita avanzar hacia una mejor gestión y evolución del territorio de Navarra. **El OTN ayuda a la toma de decisiones a través de la producción académica y el desarrollo de acciones.**

En particular, corresponden al OTN las siguientes funciones:

1. Realizar la evaluación continua de la ETN y el resto de instrumentos de ordenación territorial, que se vayan desarrollando al amparo de lo dispuesto en la LFOTU, y otras con incidencia territorial.
2. Informar y evaluar los impactos sobre el territorio de determinadas políticas de carácter general y sectorial a través de su análisis comparativo con las directrices de la ETN y la ETE.
3. Priorización y seguimiento de las opciones estratégicas, objetivos y directrices que componen la ETN, en coordinación con los distintos departamentos del Gobierno de Navarra, entidades locales y agentes sociales y económicos.
4. Asegurar el archivo y el tratamiento de los datos referidos a los indicadores del territorio establecidos en la ETN y el resto de instrumentos de ordenación territorial.
5. Elaborar los estudios generales y sectoriales sobre los problemas territoriales y, concretamente, sobre las cuestiones que se plantean respecto a la situación del territorio navarro y su ordenación.
6. Formar e informar en materias relacionadas con la ordenación del territorio, el urbanismo, y la política territorial y urbanística.
7. Documentación y análisis de la normativa y jurisprudencia en materia de ordenación del territorio.
8. Difundir estudios e informaciones relativos a la ordenación y política territorial a nivel nacional, regional y comunitario.
9. Introducir en la sociedad de Navarra y sus instituciones la cultura de la ordenación territorial y urbanística.
10. Participar en redes y proyectos de carácter nacional e internacional en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
11. Detección de la problemática existente en el espacio en los plazos precisos para la toma de decisiones.
12. Construcción de escenarios alternativos para el desarrollo a largo plazo del territorio.
13. Seguimiento y evaluación del desarrollo de los planes de acción territorial integrados, así como de los planes de acción territorial sectoriales cuando lo solicite el órgano encargado de su gestión.
14. Cualquier otra que tenga relación con el objeto definido en artículo precedente.

3.3. Equipo humano

Las directrices de organización y funcionamiento del OTN establecen la estructura organizativa del Observatorio, teniendo en cuenta su adscripción a la sociedad pública NASUVINSA.

El OTN consta de una Unidad de Administración y Gestión, y de una Unidad Técnica encargada de la realización de proyectos y de las tareas de apoyo al CSPT.

La Unidad de Administración y Gestión está compuesta por la dirección de la División de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo de NASUVINSA, que asume de esta manera la dirección del OTN, una responsable jurídica, un economista, una responsable de comunicación y un documentalista encargado del Centro de Documentación.

La Unidad Técnica y de apoyo al CSPT está formada por la dirección técnica del Observatorio, dos geógrafos, un analista GIS y dos personas encargadas de la administración y las finanzas.

Unidad Administrativa y de Gestión
Responsable Jurídica

Dirección

Idoia Madariaga
Catalina Nieves

Responsable de Economía

Ekaitz Zabaleta

Comunicación

Laura Arnedo

Documentalista

Enrique Domínguez

Unidad Técnica y Apoyo al CSPT

Dirección Técnica

José María Jimenez
Arquitecto Urbanista

Geógrafos

Marian García
Dámaso Munárriz

Técnico GIS

Xavier Velasco

Administración y Finanzas

Cristina Zaratiegui
Esther Rodríguez

3.4. **Ámbito de trabajo**



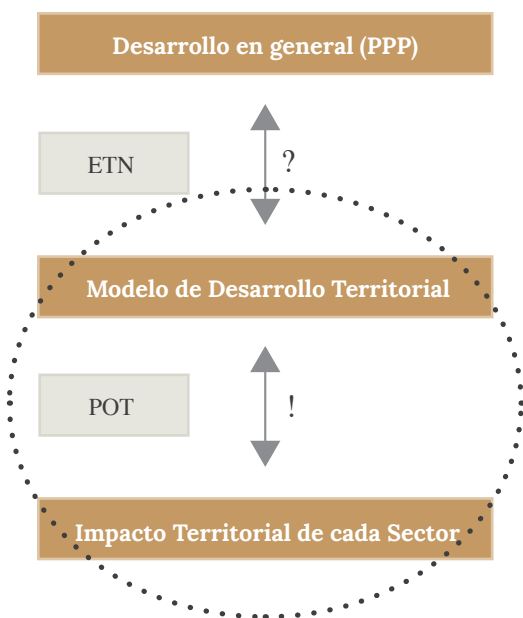
- Análisis, aplicación, evaluación y retroalimentación:

El ámbito de trabajo del OTN es el análisis, estudio y evaluación del impacto de las distintas políticas en el territorio.

Este ámbito de trabajo requiere de diferentes enfoques y de colaboración con los diferentes estamentos institucionales: Enfoques y políticas locales, regionales, nacionales y europeas, políticas sectoriales y trabajo con los departamentos del Gobierno y con los agentes económicos y sociales, territoriales y locales. Desde una perspectiva de continua retroalimentación, la evaluación del impacto de las políticas en el territorio y los resultados de las investigaciones y prospectivas que el Observatorio realice deberán, a su vez, reorientar la definición de las diferentes políticas sectoriales y territoriales.

- **Ámbito de trabajo territorial:**

El ámbito de trabajo del OTN puede acotarse también desde un enfoque más especializado o territorial. Así, como se refleja en el siguiente gráfico, el primer escalón representa el Modelo de Desarrollo General de una región, con un enfoque de carácter más estratégico, este aspecto se aborda en Navarra dentro de la planificación estratégica regional que propone la ETN.

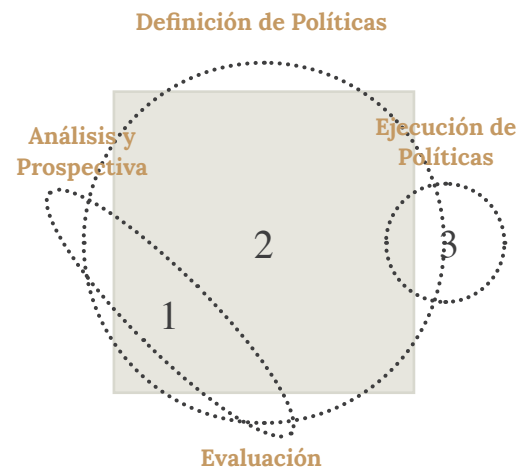


En un segundo escalón, se encuentra el enfoque del MDT que puede conducir al Modelo de Desarrollo General. En Navarra, ese segundo escalón de la planificación territorial se ha abordado a través de los POT para, posteriormente, trabajar en el seguimiento del impacto territorial de las diferentes políticas sectoriales.

El círculo rojo representa el ámbito de trabajo propio del OTN, que se centra principalmente en los escalones segundo y tercero, mientras que otros planes más generales, de contenido legislativo o económico, se centrarían en el primer escalón.

- **Ciclo de políticas:**

Otro punto de vista que acota más específicamente el ámbito de trabajo del OTN es el ciclo de vida de las políticas, que incorpora de alguna manera los dos enfoques anteriores. Desde esta perspectiva, el ámbito de trabajo del Observatorio se centraría en los campos de:



- **Análisis y prospectiva** para la orientación de políticas. La definición de políticas sería competencia del propio Gobierno.
- La **ejecución de alguna de esas políticas**, (Aquellas que tuvieran un claro enfoque territorial). Algunos ejemplos son el Plan del Pirineo, el Plan de Vivienda, etc.
- **Evaluación** del impacto territorial, o incluso de desarrollo regional, de dichas políticas.
- Estos trabajos se realizan en coordinación con la necesaria labor de divulgación y **comunicación** hacia los estamentos públicos (Representada por el núcleo del círculo) y la sociedad en general.

3.5. Equipos de trabajo

Este enfoque, aplicado al OTN, sustenta las tres líneas de trabajo de la Unidad Técnica del Observatorio, que son las que se corresponden con los proyectos y productos que se están desarrollando en el OTN y, a su vez, con los equipos técnicos de trabajo. Estas líneas son:

1. Prospectiva y evaluación (Investigación).
2. Comunicación (Recogida de información y divulgación de contenidos).
3. Proyectos de desarrollo territorial (Ejecución de políticas territoriales).

El equipo de trabajo de **Prospectiva y evaluación** se ocupa, entre otras, de las siguientes tareas:

- Desarrollo del sistema de indicadores de desarrollo territorial (Seguimiento ETN, POT, etc).
- Evaluación de políticas con incidencia territorial.
- Proyectos de investigación y prospección (Generalmente financiados con fondos europeos).
- Participación en redes tanto de carácter regional (SITNA, Plan Moderna, etc.) como de carácter nacional (OSE) y europeo (CTP, ESPON, ARFE).
- Formación en materias propias del OTN.

El equipo de trabajo de **Comunicación**, se ocupa de las siguientes tareas:

- Centro de documentación del OTN: Hemeroteca, fondo documental, información de los planes y proyectos de Gobierno, recogida de otras publicaciones, biblioteca digital a través de enlaces a diferentes páginas web.
- Desarrollo de productos de difusión de los contenidos y trabajos del OTN: Boletines electrónicos y Observaciones Territoriales de Navarra.
- A futuro, desarrollo de un servicio de publicaciones propio del OTN.

El equipo de trabajo de **Proyectos de Desarrollo Territorial** se ha venido ocupando de la coordinación y gestión de proyectos de desarrollo territorial coherentes con el Modelo de Desarrollo Territorial (MDT), definido en los instrumentos de planificación territorial, ETN y los POT. En este sentido, durante los años 2006-2011 se han desarrollado proyectos como el Plan Estratégico para el Desarrollo del Pirineo (PEDP), así como de la redacción de los Planes de Zona para las cuatro zonas de Navarra

incluidas en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) 2010-2014.

3.6. Líneas de investigación

Las líneas de investigación que aborda el equipo de Prospectiva y Evaluación del OTN se centran en tres temáticas principales:

- **Territorio.** Desarrollo de investigaciones sobre el territorio: Análisis integral de áreas específicas de Navarra definidas en la ETN o los POT como, por ejemplo, Pirineo, Eje del Ebro, cabeceras intermedias, etc.
- **Sector.** Desarrollo de investigaciones sobre el impacto territorial de las políticas sectoriales: Vivienda, agua, movilidad, etc.
- **Gobernanza.** Propuesta y evaluación de los instrumentos de planificación territorial: Sistemas de indicadores, escenarios territoriales, etc.

3.7. Áreas de trabajo del Observatorio Territorial de Navarra

3.7.1. Apoyo de gestión al CSPT

Proporcionar soporte a las actividades de organización y gestión interna del OTN y del CSPT, incluyendo las actividades de contabilidad, contratación y comunicación.

3.7.2. Las Observaciones Territoriales de Navarra

El OTN tiene como función principal realizar un seguimiento del desarrollo territorial de la Comunidad Foral. Para ello es necesario contar con un conocimiento de todos los elementos que puedan afectar al territorio: Desde la gestión de paisajes hasta la distribución de empleo, desde los procesos de especialización en polígonos industriales hasta la movilidad sostenible.

Con el objetivo de generar dicho conocimiento el OTN elabora, además, unas publicaciones periódicas que se han denominado "Observaciones Territoriales de Navarra". Su objetivo es sistematizar y divulgar información sobre temas rele-

vantes para el desarrollo territorial de Navarra, y generar una base de conocimiento y temas de debate y estudio propios del Observatorio para ponerlos a disposición del gran público a través de artículos publicados en Internet.

La investigación y la redacción de cada artículo se realizan por el personal del Observatorio, y se cuenta con expertos en cada temática para su contraste antes de la publicación definitiva.

Las Observaciones Territoriales son un complemento importante del sistema de indicadores, ya que éstos restringen la observación de un fenómeno territorial a un solo valor, sin explicar el por qué o las causas de esa situación. Por eso, en algunos casos, el resultado que refleja un indicador puede no ser interpretado fácilmente o puede mostrar datos que inducen a error en el análisis debido a su complejidad o a la falta de información sobre el fenómeno de estudio. A través de las Observaciones Territoriales, se puede elaborar un hilo argumental y una reflexión amplia, analizando el tema en profundidad y teniendo así la oportunidad de explicar las causas de los procesos territoriales que se están dando.

Las Observaciones publicadas y difundidas por el OTN hasta la fecha han sido: *Demografía, Energía, Agricultura, Áreas de actividad económica, Ciudades intermedias, Paisaje en Navarra, Navarra en el Eje del Ebro: espacio de cooperación, Zonificación de Navarra, Sistema de Planificación Territorial en la Comunidad Foral de Navarra y El proceso de evaluación territorial, algo más que seguimiento.*

Para el ejercicio 2012 la lista propuesta de temas a tratar en las Observaciones Territoriales es la siguiente: Cobertura territorial de dotaciones y servicios, Consecuencias y oportunidades de la llegada del Tren de Altas Prestaciones y Evolución de la Estrategia Territorial de Navarra.

3.7.3. Seguimiento de los Instrumentos de Ordenación Territorial

En los últimos años venimos observando que la gobernanza territorial no se entiende sin un

pertinente proceso de evaluación de los planes, programas o estrategias territoriales. En nuestro caso concebimos la evaluación desde la escala regional, para conseguir la aspiración europea de reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones.

A partir del proceso de evaluación se obtienen resultados de gran valor analítico, estratégico y de planificación, que permiten detectar los impactos que han producido los programas, planes o estrategias; así como aquellos elementos del territorio que están sufriendo desequilibrios como consecuencia del modelo territorial adoptado. Estos resultados pueden ayudar a la toma de decisiones, tanto para la obtención de un desarrollo sostenible en general, como para el diseño de medidas correctoras para mejorar el proceso de implantación de los distintos planes y proyectos en particular.

- La Memoria bienal de la Estrategia Territorial de Navarra y el Informe de Vigencia:

La ETN debe someterse cada dos años a una evaluación, de acuerdo con el artículo 33.6 de la LFO-TU: “(...)aprobada la Estrategia Territorial de Navarra, el Gobierno de Navarra remitirá al Consejo Social de Política Territorial y al Parlamento, cada dos años, una memoria sobre su aplicación y sobre el grado de cumplimiento de sus previsiones”.

La ETN fue diseñada como un proyecto abierto a la participación de toda la sociedad, y se establecieron unos mecanismos accesibles para su seguimiento y evaluación. La amplitud de su horizonte temporal de veinticinco años reclamó un sistema de seguimiento, que permitiera evaluar el cumplimiento de los objetivos prefijados y la posibilidad de readaptar las propuestas, a medida que se van desarrollando los acontecimientos.

En primer lugar, se realiza una revisión de la aplicación de la ETN a través de los instrumentos de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Los documentos a revisar son los POT, los PSIS y los PGM. El análisis de los elementos cuantitativos se realiza a partir del cálculo de los indicadores del Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN) pro-

puesto por el OTN. Este sistema refleja el avance de los objetivos de la ETN con un impacto directo en la vertebración del territorio, y conforman el punto de enlace entre las directrices de la ETN de carácter territorial y los POT. A partir del resultado que ofrecen estos indicadores, podemos conocer la evolución de los seis grandes principios de la ETN. El análisis cualitativo es llevado a cabo a través de entrevistas con personas relevantes y conocedoras de la realidad de la Comunidad Foral de Navarra. Finalmente, se cotejan los resultados obtenidos a través del manejo de los datos cuantitativos, las principales conclusiones de las entrevistas y la revisión de los instrumentos de planificación, para obtener una síntesis final sobre la implementación de la ETN y la evolución del territorio de Navarra en profundidad.

- El Informe de Vigencia de la ETN:

Al margen de la memoria bienal, la LFOTU también encomienda en su artículo 33.7 la elaboración de un “Informe de Vigencia”: *“Transcurridos cuatro años desde la aprobación de la Estrategia Territorial de Navarra, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda elaborará un informe sobre su vigencia y propondrá, en caso de considerarlo necesario, su revisión”.*

El “Informe de Vigencia” tiene como objetivo evaluar si el contenido de la ETN sigue vigente en cada periodo analizado, a pesar de los cambios estructurales que se hayan producido en el tiempo. La vigencia se refiere tanto a cada uno de sus capítulos (El diagnóstico, los retos, el MDT, las opciones estratégicas y sus objetivos y directrices) como al sistema de evaluación, que el documento establece a través de los indicadores adecuados. El “Informe de Vigencia” ha de servir para concluir si la ETN ha de someterse o no a un proceso de cambio o mejora.

3.7.4. El Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN)

El Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (De Vries, 2011) persigue el doble objetivo de:

- Evaluar, de forma numérica, el impacto de los instrumentos de planificación territorial de Navarra y las políticas sectoriales con incidencia en el territorio, particularmente la ETN y los POT; y,
- Facilitar, la toma de decisiones en materia de ordenación del territorio, tanto en la elaboración de los POT, los PDAT, los PSIS, la EMOT, los PUM, como en las decisiones del día a día.

El Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN) posee gran valor añadido en varios aspectos. En primer lugar se han definido indicadores específicos de temática territorial, como la compacidad, complejidad o accesibilidad; segundo, se territorializan indicadores de otras temáticas; tercero, se relacionan los indicadores, en la medida de lo posible, con las directrices y objetivos de la ETN y los POT.

La estructura de indicadores plantea cuatro ejes principales, que se corresponden con los capítulos de los POT: “Patrimonio natural y cultural”, “Sistema urbano”, “Comunicaciones, transportes e infraestructuras” y “Coordinación”. De ellos derivan diferentes temas que, a su vez, se dividen en subtemas reflejados en, aproximadamente, 130 indicadores.

En la medida de lo posible, los indicadores propuestos se han integrado en el sistema de indicadores que ya están siendo utilizados en otras regiones y países, como por ejemplo los indicadores de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, para facilitar los ejercicios de comparación sobre el posicionamiento de Navarra respecto a España y Europa.

Uno de los criterios básicos del sistema es la comparabilidad del mismo fenómeno a diferentes escalas. Para tal fin, se ha incorporado, en la medida posible, el indicador a nivel europeo, español, navarro y también el referido al nivel de las “sub-áreas ETN”. Esta última unidad territorial es una división propuesta en la ETN para facilitar la planificación supramunicipal (Equivalente a una hipotética NUTS 4 o LAU1). El uso de las sub-áreas en lugar de los

municipios sirve para conseguir dos objetivos: Evita distorsiones estadísticas que pueden producirse por las pequeñas dimensiones de los municipios y, también, sirve como herramienta para poner en práctica los análisis, el debate y la planificación a esa escala, inusual hasta ahora en Navarra.

El elevado volumen de información (Más de 250 fuentes empleadas hasta la fecha) y los análisis complejos requeridos por SIOTN, un sistema de Indicadores diseñado para medir la evolución del desarrollo territorial, hace imprescindible la implantación de un GIS para sustentar la operación.

Como conclusión, diremos que el sistema sirve para lo que está diseñado: La evaluación de planes territoriales o con visión territorial. No pretende ser un sistema sectorial, aunque se hayan integrado, en la medida posible, las políticas sectoriales con relevancia territorial. Tampoco pretende ser el sistema que evalúe los grandes objetivos estratégicos del Gobierno de Navarra en su conjunto a largo plazo, pero sí que pretende integrarse, como un elemento de información más, en dicha evaluación de las grandes políticas de gobierno.

3.7.5. Desarrollo del modelo territorial de futuro

Como complemento a la ETN y a los POT, en un nivel intermedio entre ambas herramientas, más cercano a la reflexión que al nivel operativo de los POT, este proyecto propone la definición de las estrategias de desarrollo del modelo territorial de futuro para cada una de las sub-áreas de Navarra y el desarrollo de proyectos y políticas (Ej. Plan del Pirineo), de coordinación entre los diferentes departamentos sectoriales que contribuyan, aunando esfuerzos y presupuestos de las diferentes administraciones que intervienen en un territorio, a conseguir el papel que cada ámbito territorial deba jugar en los modelos preestablecidos.

3.7.6 Proyectos europeos

El OTN participa en varios proyectos del programa ESPON, de Interreg y otros programas y

convocatorias de ayudas europeas. A través de esta participación, se pretende afianzar y mejorar nuestro propio sistema de evaluación de políticas, en sintonía con las tendencias que en el contexto europeo se están produciendo en materia de evaluación de políticas con impacto territorial.

3.7.7. Participación en redes

El OTN participa habitualmente en eventos, congresos y seminarios de todo tipo, relacionados con sus objetivos y actuaciones, con el fin de obtener información y contactos y dar a conocer sus propias actividades y productos.

Además el OTN participa en las siguientes comisiones y proyectos:

- Red Europea de Observación sobre Cohesión y Desarrollo – ESPON.
- Asociación de Regiones Fronterizas Europeas – ARFE.
- Comisión de Trabajo de los Pirineos – CTP.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España – OSE.
- Comité Técnico del SITNA (Sistema de Información Territorial de Navarra).

El OTN organiza jornadas o seminarios divulgativos y de debate sobre el futuro del territorio navarro, para compartir conocimiento y puntos de vista sobre temas que afectan al desarrollo territorial de Navarra, con el objetivo último de contribuir a la introducción y difusión de una cultura de la ordenación territorial y el desarrollo sostenible en el conjunto de la sociedad navarra.

3.7.8. Centro de documentación

El Centro de Documentación del OTN garantiza el seguimiento, archivo y mantenimiento de todo el material documental de producción propia y externa, tanto a nivel regional y nacional como internacional, en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Sirve también como centro de consultas y atención tanto para especialistas y personal técnico como para el público en general.

Bibliografía

- COMISIÓN EUROPEA (1999). “Estrategia Territorial Europea: hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE” [en línea]. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf [consulta 23-10-2012]
- COMISIÓN EUROPEA (2011). “Agenda Territorial de la Unión Europea 2020” [en línea]. Hungary: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Disponible en: <http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf> [consulta 15-12-2011]
- NAVARRA (1986). “Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio” [derogada], Boletín Oficial de Navarra nº 140 de 14 de noviembre de 1986; y Boletín Oficial del Estado nº 12 de 14 de enero de 1987, p. 924-928. También disponible como recurso en línea en: http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOEA-1987-777 [consulta 23-10-2012]
- NAVARRA (1994). “Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo” [derogada], Boletín Oficial de Navarra nº 84 de 15 de julio de 1994. También disponible como recurso en línea, con notas de vigencia, en: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=16259> [consulta 23-10-2012]
- NAVARRA (2002). “Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo”, Boletín Oficial de Navarra nº 156, de 27 de diciembre de 2002, p. 11026-11064. También disponible como recurso en línea, con las actualizaciones posteriores, en: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=16045> [consulta 23-10-2012]
- NAVARRA (2005). Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. “Estrategia Territorial de Navarra: directrices para la Ordenación del Territorio”. Pamplona: Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra; Navarra de Suelo Residencial S.A. También disponible como recurso en línea en: http://potnavarra.nasursa.es/ETN/ETN_000.pdf [consulta 23-10-2012]
- NAVARRA (2011). Departamento de Fomento y Vivienda. “Planes de Ordenación Territorial de Navarra” [en línea]. Disponible en: http://www.nasursa.es/es/OrdenacionTerritorio/Planes_Ordenacion_Territorial.asp [consulta 23-10-2012]
- NAVARRA (2004). “Decreto Foral 166/2004, de 5 de abril, por el que se regula el Consejo Social de Política Territorial de Navarra”. Boletín Oficial de Navarra nº 49, 23 de abril de 2004 [en línea]. Disponible en: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2004/49/Anuncio-1/ [consulta 23-10-2012]

- DE VRIES, A. (et al.) (2011). “Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN)”. Nasursa [en línea]. Disponible en: http://potnavarra.nasursa.es/OTN/Sistema_Indicadores_Territoriales_Navarra.pdf

Glosario de siglas

ARFE: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.

COT: Comisión de Ordenación del Territorio.

CSPT: Consejo Social de Política Territorial.

CTP: Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

EMOT: Estrategia y Modelo municipal de Ocupación del Territorio.

ESPON: European Observation Network for Territorial Development and Cohesion.

ETE: Estrategia Territorial Europea.

ETN: Estrategia Territorial de Navarra.

GIS: Geographical Information System.

LFOTU: Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

MDT: Modelo de Desarrollo Territorial.

NASUVINSA: Navarra de Suelo y Vivienda S.A.

OSE: Observatorio de la Sostenibilidad en España.

OTN: Observatorio Territorial de Navarra.

PEDP: Plan Estratégico de Desarrollo del Pirineo.

PDAT: Planes Directores de Acción Territorial.

PDRS: Plan de Desarrollo Rural Sostenible.

PGM: Planes Generales Municipales.

POT: Planes de Ordenación Territorial.

PSIS: Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.

SIOTN: Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra.

SITNA: Sistema de Información Territorial de Navarra.

LOS GAD EN LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN DE PDYOT; BALANCE Y PERSPECTIVAS

Mtr. Mileny Santillán Núñez

Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)

La Planificación del territorio, un desafío para los GADP

El año 2011 fue el “año de la planificación” en los gobiernos sub-nacionales del Ecuador. La obligación legal de actualizar los planes estratégicos de desarrollo y formulación de planes de ordenamiento territorial impulsó la realización de procesos de planificación, que en el caso de las provincias, se cumplieron en las veinte y tres provincias (Se excluye Galápagos por no contar con Gobierno Provincial).

Para el proceso de aplicación de los PDyOT, las prefecturas están adecuando sus estructuras orgánicas y funcionales de acuerdo a sus competencias como también el modelo de gestión provincial e institucional. De la ejecución de los planes se derivan otras herramientas como es el sistema de seguimiento, monitoreo, evaluación e índice de cumplimiento de metas exigido por la SENPLADES, formulación de presupuestos participativos, Plan Plurianual, Plan Operativo Anual. Estas herramientas, sin duda, lo que buscan es mejorar la eficiencia y la inversión pública y gestión transparente de los GADS.

El proceso de planificación ha exigido asumir el reto en varios niveles. Planificar exige un esfuerzo integral, que comienza desde el ámbito institucional, por la exigencia de la normativa vigente de un cambio en el Modelo de Gestión, que da un salto cualitativo de los Planes de Desarrollo Institucional desde la Gestión por Resultados articulados con el Plan Presupuesto, Plan Plurianual, POA y PAC, lo que ha impulsado a ge-

nerar mecanismos e instrumentos para que las diferentes unidades administrativas de los GADP se adapten para realizar una planificación institucional, con una base de gestión por procesos.

Superada la primera etapa de planificación institucional, la siguiente etapa es la planificación desde el ámbito provincial a través de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que plantea retos desde su formulación como la configuración estratégica, la articulación horizontal y vertical, la asunción de competencias exclusivas y concurrentes, que deben plasmarse en el modelo de gestión, la planificación participativa, la dinámica de alineamiento con lo nacional, sectorial y los GADP, entre otras complejas variables.

Los procesos de formulación y ejecución de los PDyOT están íntimamente ligados por la secuencia lógica, los contenidos son vinculantes y varios son los aprendizajes como las experiencias que han dejado estos procesos a escala provincial, y los retos que se avizoraran dentro de la ejecución de los planes.

Al proceso de Ordenamiento Territorial, quizá en parte por la especialidad de las herramientas informáticas, se lo vio en provincias y cantones como un proceso muy complejo, que tendría un alto componente de destreza técnica. Los Gobiernos Provinciales hicieron un esfuerzo importante de contar con personal técnico -aunque temporal en muchos casos- para realizar el proceso.

El proceso de Planes de Desarrollo tuvo una complejidad en su formulación que exigió pensamiento sistemático, análisis estratégico, formulación prospectiva y dimensiones como social-cultural, político institucional, ambiental, económico productivo, conectividad y movilidad, que permiten cruce de factores complejos.

Esta percepción de complejidad puede explicarse en varios factores, mencionaremos al menos tres:

- a) **La relatividad del proceso planificador:** Cuando nos referimos a la “relatividad” del proceso planificador, lo que queremos decir es que el ejercicio de construcción de PDyOT no es puro y absoluto, sino íntimamente relacionado con la orientación estratégica, explícita o implícita de los actores del territorio, la capacidad de los actores de lograr acuerdos y, en función de lo anterior, construir una propuesta de territorio.

La construcción de los PDyOT’S por parte de los Gobiernos Provinciales, se la efectuó considerando lineamientos que nacieron de diálogos a través de espacios que armonizó el CONGOPE para fortalecer los procesos de diseño de los Planes. No obstante, las experiencias son diversas, complejas y enriquecedoras.

Pondremos un ejemplo para observar la complejidad del proceso. Desde el sistema económico productivo, si en un territorio la apuesta de desarrollo apunta hacia el fortalecimiento de la producción ganadera con valor añadido, vía procesamiento industrial, la identificación de áreas adecuadas para pastizales, fuentes y canales proveedores de agua, así como espacios adecuados para la instalación de plantas de procesamiento, y sus consiguientes accesos a vías que aseguren tanto la provisión de materia prima, como la salida de mercadería hacia los puntos de comercialización, serán los ejes del ejercicio de Ordenamiento Territorial.

Por el contrario, si el mismo territorio apuesta por un desmonte gradual de la actividad ganadera y un reemplazo progresivo por parte de actividades de ecoturismo, las mismas áreas de pastizales podrán ser definidas como áreas prioritarias para la regulación y desincentivo progresivo de ganadería; la proyección de redes viales sería menos densa y orientada hacia observación paisajística, con el consiguiente trazado que privilegie la observación antes que la minimización de distancia entre puntos de arranque-destino, etc. En este sentido, mucho del ejercicio se relativiza, o por lo menos absorbe a veces de manera implícita, “no consciente” una apuesta de desarrollo según la visión de los actores que proponen los temas estratégicos, los insumos con los que se cuenta para realizar el ejercicio de diagnósticos, la lógica sectorial y nacional, los procesos de participación ciudadana, y los juegos de poder que se involucran en los diálogos para producir consensos. He aquí la complejidad del proceso, el momento de la elección y no descuidar los elementos que pueden configurar el ejercicio de Planificación.

- b) **La intensidad informativa implicada:** El factor de intensidad informativa es quizá el más sentido –y paradójicamente– no el más importante. Si bien un ejercicio de planificación y ordenamiento territorial puede requerir información muy específica, esta demanda puede ser minimizada acorde a la priorización resultante de la orientación estratégica territorial, de la apuesta de desarrollo. Siguiendo el ejemplo anterior, en el caso de mantener la apuesta ganadera de futuro, la información requerida para seleccionar los sitios clave para localizar las plantas de procesamiento cárnico, es voluminosa: Calidad del suelo, cercanía de fuentes de agua, distancia hacia arterias viables clave, no presencia de viviendas cercanas, amenazas ambientales, valor del suelo, presencia de redes de servicios básicos, actividades productivas actuales, actividades produc-

tivas potenciales, vocación del suelo, perfil climático y *microclimático*, distancia a áreas protegidas, etc.

Sin embargo, no toda esta información (Relevante para las zonas de localización de plantas) lo es para todo el territorio en análisis, a eso se suma la capacidad estratégica de enfoque y pensamiento sistémico, que requiere el proceso final de elección de la información. Esto, por supuesto, cambia cuando hablamos de información detallada requerida por los procesos de catastro territorial, clásicamente encargados a los Gobiernos Municipales; en cuyo caso, la demanda de información es intensiva, acorde a un servicio altamente detallado y específico. Sin embargo, mucha de la información catastral se halla ya acumulada en los municipios del país, y en los casos en que no, su perfil y nivel de detalle puede ser perfilado de manera muy rápida; en este caso, las necesidades pueden ser nuevas: La actualización, estandarización y homogeneidad de la información ya existente, el cruce o intercambio de la misma entre diversas fuentes institucionales, y el financiamiento de los esfuerzos de levantamiento extraordinarios que se detectaran.

- c) **El reto de la operativización:** Por último, el reto de la *operativización* implica la definición de instrumentos, estrategias y mecanismos para promover y asegurar la aplicación de las orientaciones definidas en el proceso de planificación.

El reto de asumir la compleja apuesta de planificar no queda allí, debe sumarse la complejidad de producir sistemas de seguimiento y evaluación adecuados. Esto implica que el diseño de instrumentos, estrategias y mecanismos requiere quizá un mayor esfuerzo. El diseño de marcos, estrategias, matrices, instrumentos de proceso y de diálogo, de incentivos positivos, normas y control; estrategias de cooperación y coordinación institucional; sensibilización y co-

municación; diseño de marcos regulatorios, entre otros. Lo complejo del proceso es que cada realidad territorial es distinta, y cada metodología aplicada diferente, lo que dificulta el inter-aprendizaje entre pares.

Una reflexión sobre el concepto de territorio

Antes de avanzar es necesario detenernos un poco en el concepto del *territorio*, parte de la complejidad viene de los múltiples conceptos de territorio. Lo más fácil, si uno se atiene a los instrumentos de política pública del Ordenamiento Territorial, es identificar el territorio con el suelo. Entonces, el proceso de análisis y construcción se decanta en la ordenación del “uso del suelo”, que resulta el producto central de los procesos de ordenamiento (Al menos en el nivel cantonal).

Es necesario superar la visión del territorio como el suelo solamente. Tomamos como referencia un documento producido por el CONGOPE del año 2008, el Modelo de gestión territorial (Tamayo 2008). El CONGOPE ha venido sosteniendo en diversos foros la “visión territorial”, que implica un intento de aproximación al territorio más cercano a una visión sistémica que integra la economía, lo social, lo antropológico, y varias dimensiones del desarrollo, desde un enfoque múltiple de las ciencias sociales, más que que a una perspectiva administrativa o geográfica tradicional.

Las dinámicas sociales y los espacios naturales son sistemas abiertos y continuos, no limitados sino por convenciones temáticas, administrativas o políticas. El que fijemos la mirada en relaciones sociales económicas no implica que las personas sólo se dediquen a actividades económicas; somos nosotros, los observadores, quienes hacemos un “recorte” temático, un enfoque. Igual en términos espaciales: en este sentido, la definición de un territorio está en íntima relación con el enfoque asignado por quien la construye. Así, un mismo set de relaciones socio-espaciales puede corresponder a diferentes enfoques territoriales.

En el ejercicio de planificación definir criterios de recortes, de enfoques, de maneras de ver la realidad territorial es complejo. Un ejemplo simple, un productor de fréjol establecido en la localidad XYZ será, para su ámbito parroquial, un importante generador de empleo y riqueza; además de miembro importante de la comunidad, dada su capacidad de colaboración con diversas iniciativas vecinales; a nivel cantonal, ese productor podría representar además un importante usuario de los servicios de mercados y vialidad en la zona; a nivel provincial, el mismo productor representará uno de los varios productores vinculados con la cadena de valor del fréjol, segundo producto más importante de la zona, cuya principal limitación es la concentración en producción básica sin agregación de valor; a nivel nacional, ese productor será parte de un sector agrícola rural que necesita ajustarse a una demanda de mercado internacional que considere la competencia, especialmente con el fréjol exportado por Colombia.

El entramado social y el marco espacial no pierden su continuidad, sino que es la atención del observador la que se concentra en uno u otro nivel. El arte de la planificación radica en que cada nivel de enfoque aporte significativamente (Sin superposiciones, duplicaciones o anulación mutua) a todo el complejo territorial, en que exista el suficiente flujo de información (Si no franca coordinación) entre los diversos actores de planificación. Caso contrario, se puede generar efectos perniciosos.

Sigamos con el ejemplo anterior: La Junta Parroquial podría considerar y solicitar un aporte económico voluntario al productor en mención, para crear un fondo de obras vecinales emergentes. A su vez, el Municipio podría crear una tasa de servicios de mercado, dirigida a todos los productores agrícolas que usan los espacios municipales. Por otro lado, el Gobierno Provincial decide que hay que apostar por la agregación de valor, así que negocia con el BID la instalación de una planta de procesamiento de fréjol, a fin de producir harina.

Mientras, el gobierno nacional, al tanto de las proyecciones de exportación de fréjol colombiano y su relación de precios desfavorable para el Ecuador, considera seriamente implementar un programa nacional de sustitución de producción doméstica de fréjol por otros cultivos más rentables. ¿Cuál es la sumatoria de efectos, actuales y futuros, sobre el mismo productor?

En todo caso, esto permite aclarar la siguiente afirmación: Cada Ejercicio de Ordenamiento y Planificación se basa en un enfoque territorial particular, aunque el espacio físico sea el mismo. De aquí que uno de los grandes retos de la planificación sea diferenciar y complementar los diferentes niveles de enfoque, para construir procesos que incidan en el desarrollo de los territorios.

Lo estratégico: Una apuesta medular en los procesos de planificación

Si el territorio es especialmente una construcción social, el proceso de ordenamiento territorial, *“mas que un arreglo de espacios físicos, está referido a la definición de las actividades y relaciones humanas sobre un territorio, producto de acuerdos y concertaciones al interior de las comunidades y el Estado”*.

Si ello es así, el proceso de ordenamiento territorial implica principalmente un fuerte proceso de concertación, que en último término es un proceso político. Ahora un reto adicional es sumar las competencias exclusivas y concurrentes en la gestión de planificación. Si bien si es cierto, que no hay competencias expresas en los temas socio culturales o político institucionales, estos dos sistemas son vitales para el funcionamiento de la planificación y para la gobernabilidad del territorio y podrían apropiarse como competencias concurrentes. La institucionalidad (Entendida no sólo como las organizaciones públicas y actores del territorio, sino como normas y formas de actuación o “regularidades repetitivas entre individuos”)

da el marco que permite ordenar realmente el territorio. (North, 1990)

Esa concertación o “inteligencia del territorio” se expresa principalmente en la estrategia territorial: Cómo queremos que sea el territorio. Esto nos lleva a la relación entre Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, y el reto de asumir las nuevas competencias que dicta la ley. El criterio básico es que el Ordenamiento Territorial implica la redefinición del modelo o de aquellos ajustes que permiten la concreción en el territorio del Plan de Desarrollo. En los procesos de construcción de OT’S se dio una fuerte primacía de lo técnico, ahora hay que revisar el proceso de actualización de los PDyOT con un lente más estratégico.

Ello se observa, especialmente, en los modelos de territorio que se presentan en los planes, muchos de ellos *georeferenciados* o contruidos con SIG. Pero que muchas veces requieren de mayor fuerza y destreza técnica, para que se reflejen en el Plan de Desarrollo Provincial, desde lo estratégico.

El enfoque metodológico de la construcción de los Planes de Ordenamiento se basó, en mucho, en los lineamientos que SENPLADES y la alianza de los GAD’S definieron entre los años 2009 y 2012. En muchas de las experiencias se buscó dar cumplimiento bastante exacto a lo que dichos lineamientos desarrollaron. Entre otros enfoques, destaca en esos lineamientos, la construcción del plan por subsistemas (Económico, social, institucional, ambiental, y en algunos casos de asentamientos humanos y de conectividad).

Por otra parte, existe un ejercicio muy rico de listados de indicadores por subsistema que se utilizaron para definir la información necesaria para el diagnóstico. No obstante, la falta de actualización de la información disponible, especialmente de los datos censales o la expectativa de contar con información *georeferenciada* a una escala apropiada, provocó retrasos o en muchos casos vacíos de información. Otro pro-

blema podría ser la falta de un mayor análisis para discriminar los indicadores estratégicos, que efectivamente tengan un impacto en el territorio.

Una reflexión al respecto, Delich (2007, p. 23) nos dice que: “*no son datos, hechos, fenómenos, sino relaciones entre instituciones, conductas, movimientos sociales, (los) capaces de descubrir la naturaleza de una acción social determinada*”. Para coincidir con Delich, el reto ahora de mejorar la calidad de la información es madurar el efoque estratégico en la actualización de los Planes.

Retos a superar en el fortalecimiento de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Los procesos de formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo Institucional para adecuar el marco de fortalecimiento de capacidades, para la implementación de los PDyOT, están íntimamente ligados por la secuencia lógica. Los contenidos son vinculantes en el paso de la formulación, la ejecución y el seguimiento del Plan, adecuar las instituciones desde la Planificación Institucional requiere de un esfuerzo adicional paralelo a los procesos de construcción de los Planes de Desarrollo Provincial.

Para asumir el reto y dar cumplimiento a la normativa vigente, desde cada GADP se realizó una serie de ajustes para asumir una nueva gestión por proceso en el modelo institucional, gestión por resultados, generación de indicadores de desempeño, entre otros. En este escenario, varios son los aprendizajes como las experiencias que contamos a escala provincial y los retos que se avizoraron dentro de la ejecución de los planes.

Para aproximar un análisis de lo que se debe superar en el natural proceso de madurez del proceso de ejecución y seguimiento de los PDyOT, y la dinámica del ejercicio mismo de planificación, se han caracterizado dos dimensiones:

Dimensión de entorno (Aspectos relacionados a factores de entorno para la construcción de los PDyOT)

- La caracterización de la información con la cual cuenta el país ha sido limitada. En el caso de la información *georeferenciada* no siempre se ha obtenido a una escala apropiada, eso ha dificultado lograr de forma óptima la construcción de líneas de base, mapas de diagnóstico territorial, para realizar los diagnósticos requeridos en la primera etapa de planificación. Esto requiere revisión en la etapa de actualización de los PDyOT.
- En varias dinámicas de planificación se ha observado que el nivel sectorial maneja agendas de implementación. Los territorios manejan una dinámica diferente al nivel sectorial, lo cual requiere de un mayor esfuerzo de diálogo y negociación para la implementación.
- La agenda política, desde los distintos niveles GADP, genera una riqueza de posibilidades de gestión. Pero muchas veces entraba la articulación horizontal entre GADP.
- La complejidad de la dinámica económica, política, social, ambiental, de los sistemas territoriales generó algún grado de dificultad desde los actores del territorio. Para lograr consensos y definir criterios, que se plasmen como acuerdos en los PDyOT, es necesario madurar procesos de apropiación de una visión territorial conjunta.
- Otra variable compleja fue lograr la inclusión de la ciudadanía en los procesos de participación y que se reflejen los consensos obtenidos de los acuerdos en la cartera de proyectos en los PDyOT, ya que existen variables complejas como, nivel de representatividad de los ciudadanos en la mesa de construcción de procesos, demandas de obras inmediatas más que de impacto estratégico, participación activa en reuniones pero bajo nivel de propuestas que incidan en procesos de desarrollo, entre otros complejos problemas.
- Se requiere realizar una revisión de la normativa porque existen vacíos se pueden ge-

nerar procesos de duplicación. Ejemplo, el rol de los Gobiernos Provinciales frente a la gestión de riesgos, en el COOTAD.

Dimensión operativa (Aspectos relacionados a factores institucionales para la construcción de los PDyOT)

- La urgencia de los plazos vs la capacidad técnica instalada para la elaboración de los PDyOT, es un factor a considerar. El nivel técnico asume un gran reto al generar insumos e instrumentos que permita producir procesos sostenibles de planificación. No obstante, el ritmo de adaptación es diverso, y en algunos casos los equipos de planificación de los GADP aún se encuentran permeando la cultura institucional, para no generar resistencias al proceso.
- Se requiere fortalecer procesos de construcción de política pública, como una orientación estratégica marco para los PDyOT y fortalecimiento de procesos de gobernanza.
- La dificultad histórica de lograr una coordinación vertical (Del Estado a la provincia) y horizontal (De la provincia hacia los otros actores del territorio), para producir consensos y generar los resultados esperados.
- La necesidad de incluir la participación ciudadana de forma obligatoria según la normativa vigente que se requiere en todos los niveles de los GAD (Provincial, cantonal y parroquial), en muchos casos ha debilitado los procesos de convocatoria, ya que los ciudadanos se quejan de la excesiva demanda de reuniones, lo que ha provocado un desgaste del proceso de convocatoria.
- La rotación de funcionarios de los equipos técnicos de los GADP se ha constituido un problema por la continuidad de los procesos.
- La construcción y adecuación de herramientas como es el sistema de seguimiento, monitoreo, evaluación e índice de cumplimiento de metas exigido por la SENPLADES, formulación de presupuestos participativos, Plan Plurianual, Plan Operativo Anual. Estas herramientas, sin duda, lo que buscan es mejorar

la eficiencia y la inversión pública y gestión transparente de los GADS. No obstante, se requiere en muchos casos superar la resistencia propia de la cultura institucional.

Balance y conclusiones de los procesos de construcción de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El cien por ciento de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial provincial responden a la normativa legal vigente. En los Modelos de Gestión de los PDyOT se incorporan una cartera de planes, programas y proyectos, en los cuales se inserta el criterio de concurrencia para la gestión de las competencias exclusivas y adicionales.

El cien por ciento de los PDyOT están alineados a las estrategias territoriales nacionales, los lineamientos, objetivos y metas del Plan Nacional del Buen Vivir.

Como un factor de mejora se requiere más complementariedad y coordinación con las otras instituciones del ejecutivo para lograr mejores resultados en la articulación vertical y horizontal.

Es clara la necesidad de contar con una estrategia profunda de fortalecimiento de capacidades que no se limite a las estructuras orgánicas, la capacitación o entrenamiento de funcionarios sino que incida en los actores del territorio. Los GADP han adecuado sus estructuras y están en capacidad de ejercer competencias, ya que cuentan con experiencias anteriores en temas de infraestructura, en vialidad, riego, fomento productivo, cooperación internacional, incluso en las competencias concurrentes como salud y educación.

En el nivel político hay que resaltar la conformación de la cámara provincial, que permite que los miembros planifiquen y coordinen el desarrollo de la provincia, y en la toma de decisiones lo que cual da un marco de apoyo en

la gestión, y a su vez de análisis de procesos en función potenciar los territorios.

Es necesario resaltar la necesidad de construir políticas públicas como un instrumento de gobernanza, de articulación y cohesión de actores en el marco de la ejecución de PDyOT y para garantizar el efectivo ejercicio de implementación de competencias en los GADP.

Es necesario fortalecer la visión estratégica de los territorios, no como un proceso subyacente a la planificación sino como una apuesta vital, en la cual confluyan los objetivos, recursos, metas, potencial humano, y la apuesta a la cual se suscriben todos los actores que tienen el reto de construir una verdadera apuesta de desarrollo en las provincias del país que haga efectivo el Plan de un Buen Vivir.

Bibliografía

- Abad Aragón, Luis (2010) Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica. En documentos de trabajo gedeur, n° 10. Disponible en internet en http://www.gedeur.es/documentostrabajo/Doc10_Abad%20Luis.pdf. Revisión realizada el 8 de octubre de 2012
- Amin, Ash. Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar. En Fernández, R. - Amin, A. - Vigil, J. (comp.) Repensando el desarrollo regional. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008.
- Ander-Egg, Ezequiel. (1993) La planificación educativa, conceptos, métodos, estrategias y técnicas para educadores. Editorial Magisterio, Río de la Plata, Argentina.
- Blanco, Jorge. Notas sobre la relación transporte-territorio: implicancias para la planificación y una propuesta de agenda. Revista Transporte y Territorio, N° 3, Universidad de Buenos Aires, 2010. pp. 172-190.
- Caballero-Mínguez, G. (2009): "El papel de las instituciones en la geografía humana: un enfoque desde la nueva economía institucional", en Economía, Sociedad y Territorio, no. 29, pp 1-31
- Carter, Jean (2005): PIAR, planificación integrada de acceso rural OIT, Lima
- Gutiérrez, María Teresa (2009). Introducción a los indicadores de los sistemas de transporte. Ponencia. Lima
- Paúl Bairoch (1985) De Jericó a México, pueblos y economía en la historia. Traducción 1990 Ed. Trillas, México
- Plassard, François (1977): Les autoroutes et le developement regional. Ed. Economica
- Raffestin, Claude. Por uma geografia do poder. San Pablo: Atica, 1993.
- SENPLADES - CONGOPE AME CONAGOPARE (2010) Lineamientos para el proceso de planificación y ordenamiento territorial. Quito.
- Tamayo, Magda; Carrión, Andrea; Enríquez, Francisco (2008) Modelo de gestión territorial. CONCOPE . PNUD, Quito.



ESTRUCTURACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DEL AZUAY

Arq. Juan Carlos Macancela Vanegas

Antecedentes del proceso

Desde la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador en el 2008, los Gobiernos Autónomos Descentralizados enfrentan el desafío de asumir la competencia del Ordenamiento Territorial, para lo cual deben articular sus procesos a todos los niveles de gobierno con injerencia en el territorio y lógicamente articularse a las directrices dictadas desde los entes rectores de la Planificación Nacional. Para lo cual deben estructurar un instrumento propio de planificación que formule las propuestas en el ámbito de sus competencias y oriente la inversión de sus recursos económicos y técnicos.

Pese a la obligatoriedad de la realización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y a que los plazos descritos en la legislación vigente han sido cumplidos, la institucionalización de la planificación ha constituido una difícil tarea para los GADS (Gobiernos Autónomos Descentralizados), en especial si consideramos que el proceso mismo es nuevo para la mayoría de administraciones territoriales, a lo que debemos adicionar los reducidos y en algunos casos inexistentes presupuestos destinados históricamente a la planificación territorial.

El caso del Azuay no difiere de lo descrito, sin embargo es importante reconocer que, en los años que precedieron a la promulgación de la Constitución, se realizó un importante proceso de trabajo que permitió al Gobierno Provincial, de una forma

participativa y con el concurso de un amplio sector de la ciudadanía, instituciones, asociaciones y Gobiernos Locales, construir el Plan Participativo de Desarrollo del Azuay, el cual reconocía en el Eje de Infraestructura y Servicios, la necesidad a corto plazo de realizar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Plan Participativo de Desarrollo del Azuay, Gobierno Provincial del Azuay, 2005: 91). Otro importante avance ha constituido el proceso encaminado por la I. Municipalidad de Cuenca, que desde los primeros años de la década del 2000 ha realizado trabajos encaminados a la recopilación de información y al establecimiento de una línea base que permita un conocimiento detallado de la realidad cantonal, lo que se ha visto complementado con los diferentes estudios realizados por los equipos técnicos de las distintas Administraciones Municipales del cantón Cuenca.

Proceso a nivel provincial

Enfoques Conceptuales y Metodológicos

La adopción de la Competencia de Ordenamiento Territorial a nivel del Gobierno Provincial inició en el año 2008. Como todo proceso que empieza, el primer paso a considerar fue interiorizarlo, para lo cual fue necesario acoplar las estructuras orgánicas y funcionales para, de manera posterior, estructurar un equipo multidisciplinario que se encargaría de la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Azuay (PDOT-AZUAY), pues

la apuesta de la Administración Provincial era que el estudio se lo abordara con capacidades propias.

La siguiente actividad consistió en definir el tipo de plan que se pretendía realizar y el marco metodológico que se emplearía para abordar el estudio, las primeras discusiones se enfocaron en el establecimiento de conceptos básicos como:

¿Qué es un Sistema?

Definiéndolo como un conjunto de elementos que, ordenadamente relacionados entre sí, contribuyen a un fin determinado.

¿Qué es la Planificación?

Disciplina de carácter global que tiene por objeto la previsión de directrices, planes, programas y proyectos relativos a la transformación física y económica de un territorio, orientándolos a la consecución de fines determinados.

¿Qué es la Ordenación del Territorio?

Concepto que se sustenta en la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada en 1983, que define a la ordenación del territorio como una política, una práctica administrativa y una disciplina científica, que constituye la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, incidiendo directamente en la calidad de vida de las personas, ya que un uso racional de la tierra y sus recursos permitirá un adecuado desarrollo social y económico compatible con la protección del medio ambiente.

Como técnica administrativa, es un conjunto de actuaciones (Política, socio – económica, ambiental y cultural) dirigidas a conseguir, en un territorio, una distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales, y en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter supramunicipal, de los espacios naturales libres, entre otros.

Como disciplina científica, se ocupa de un conjunto de acciones esencialmente de carácter

público dirigidas a conseguir, en un territorio definido, la óptima utilización de sus propios recursos y de los recursos ajenos que le sean distribuidos, para que su población pueda desarrollar plenamente sus actividades en forma equilibrada con su propio marco natural y ambiental, así como con otros territorios integrados en unidades solidarias de ámbito superior. (Larrodera, E. 1982)

Establecidos los conceptos básicos de la planificación y el ordenamiento territorial, fue necesario definir la metodología con la que se abordaría el PDOT-AZUAY. Para el efecto, revisada la documentación respectiva y la información que se suministraba por parte de SENPLADES, se consideró que lo más conveniente era abordar el estudio de acuerdo a la metodología elaborada por el Dr. Domingo Gómez Orea, fundamentada en el análisis de cuatro subsistemas. (Ver gráfico 1)

La definición del marco metodológico permitió clarificar como se estructuraría el análisis y la formulación del estudio, sin embargo se requería adicionalmente definir como se abordaría el proceso y las fases que debía incluir. Esta actividad tenía una doble intencionalidad, la primera era fijar productos entregables al equipo técnico con lo cual se definía el cronograma de trabajo, y la segunda era estimar los momentos en los que se propondrían la participación de los diferentes niveles de gobierno en la construcción del PDOT-AZUAY.

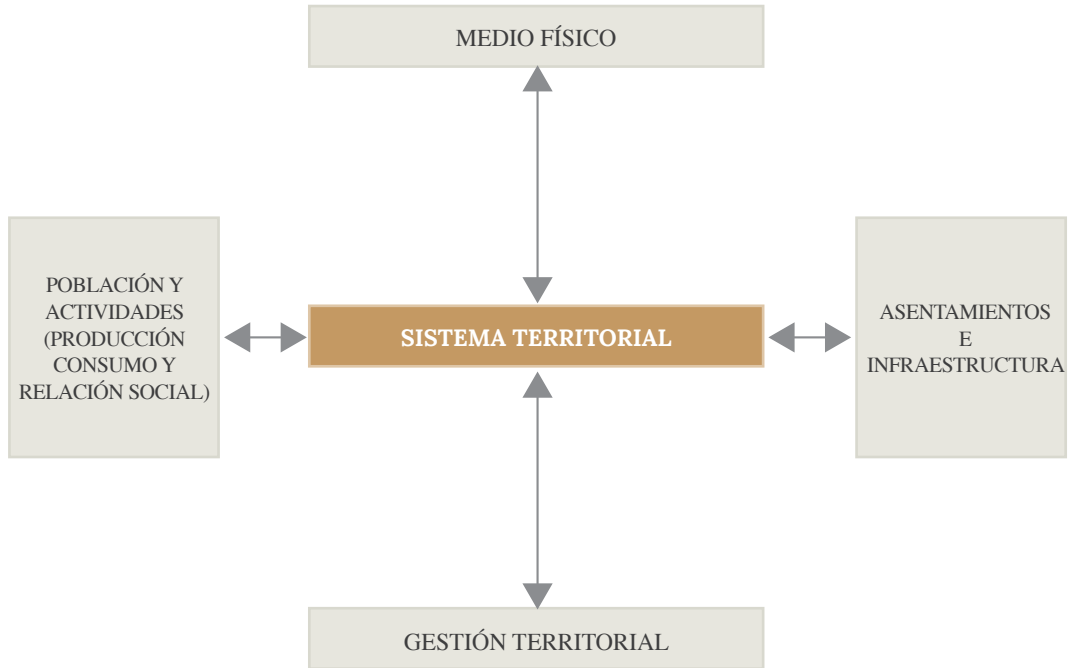
Las fases que se propusieron no distan de las tradicionalmente empleadas en un estudio de planificación:

- Fase Preparatoria.
- Diagnóstico Territorial.
- Modelo Objetivo y Alternativas de Actuación.
- Formulación de Propuesta.

El cuadro, que se adjunta a continuación, muestra las actividades que debían realizarse en cada fase. (Ver gráfico 2)

Gráfico/1

SISTEMA TERRITORIAL POR SUBSISTEMAS



Gráfico/2

FASES DE ELABORACIÓN DEL PDOT - AZUAY

FASE PREPARATORIA	DIAGNÓSTICO TERRITORIAL	MOD. OBJETIVO Y ALTER. DE ACTUACIÓN	FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA
<ul style="list-style-type: none"> • Reestructuración del orgánico funcional. • Conformación del Equipo Técnico. • Equipamiento tecnológico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamiento de información secundaria. • Elaboración de una línea de base. • Análisis de información. • Socialización en la sesión de la Cámara Provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición del modelo objetivo. • Definición de las líneas de actuación. • Socialización en la sesión de la Cámara Provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de la propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial.

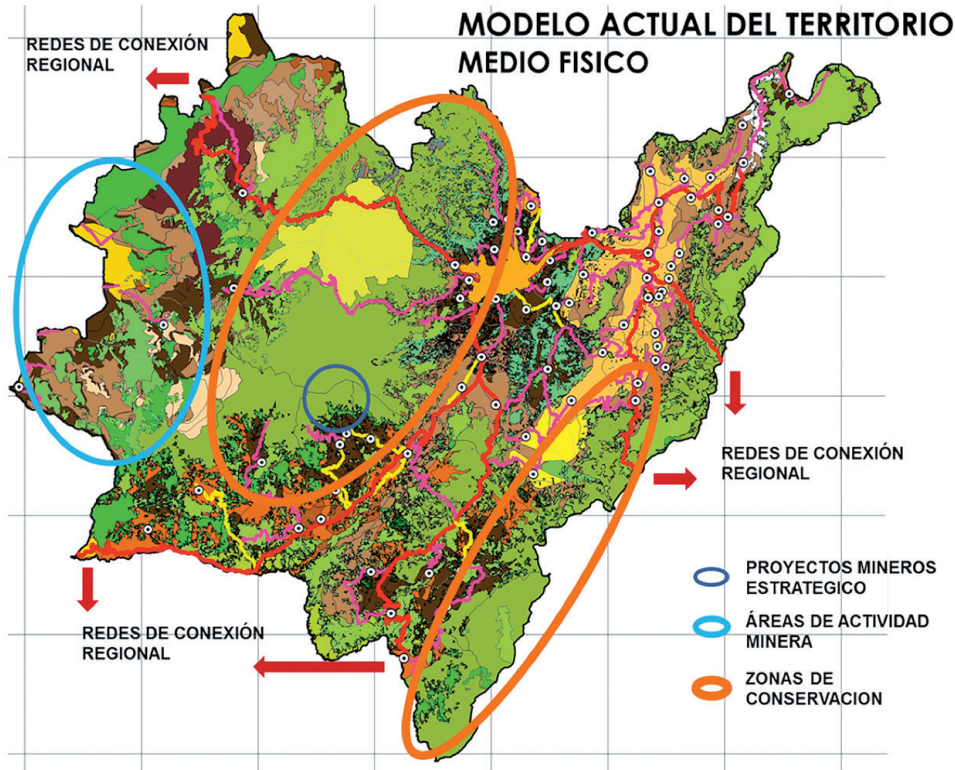
Modelo Territorial Actual

Del análisis de la información disponible se estableció que un alto porcentaje de los suelos de la provincia del Azuay no poseen vocación agrícola o pecuaria, por lo que no debían dedicarse a dichas actividades, requiriendo su protección y conservación, en especial si consideramos la ubicación de zonas de alta fragilidad como el ecosistema páramo. En esta instancia se empezó a vislumbrar los primeros posibles conflictos de suelo, pues por un lado se tenía un territorio con alta vocación de conservación y por otro se conocía de la presencia de actividades productivas, extractivas, y potencialmente extractivas que podrían propiciar procesos de degradación de los recursos naturales.

Es innegable la existencia de una creciente actividad minera en la provincia, la que se ubica principalmente en el cantón Camilo Ponce Enríquez, Pucará y en las parroquias de Chaucha y Molleturo, actividad que por su connotación artesanal genera contaminación por la tecnología extractiva empleada. Adicionalmente, existe información de importantes yacimientos de oro ubicados en el cantón Cuenca en las parroquias de Victoria del Portete y Molleturo, estos yacimientos se encuentran considerados dentro de los proyectos estratégicos a ser impulsados por el Estado, lo que hace prever que a corto plazo se presentaría proyectos de extracción minera a gran escala en la provincia

Gráfico/3

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO - MEDIO FÍSICO



La distribución espacial de los asentamiento poblacionales de mayor envergadura mostraba su evidente concentración en la cuenca del Paute y en las inmediaciones de la ciudad de Cuenca, ya que el 87% de las cabeceras urbanas y parroquiales rurales se asientan en los sectores mencionados debido a las condiciones climatológicas, tipo de suelo y topografía del sector.

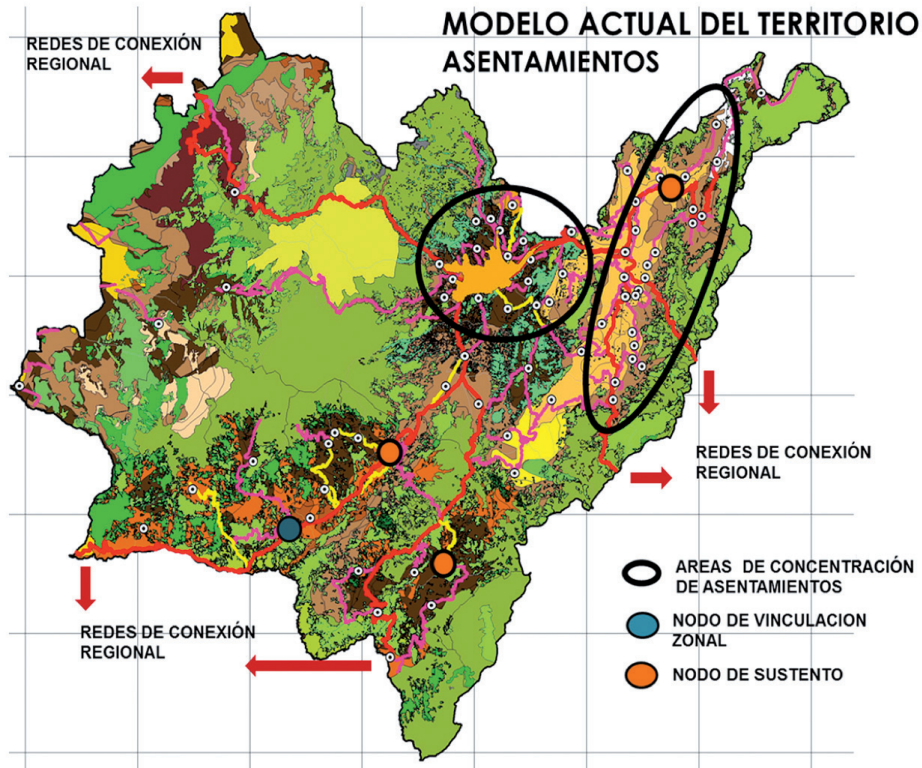
En lo concerniente al resto del territorio es evidente la dispersión de localidades, lo que condiciona fuertemente sus relaciones entre éstas y con los centros poblados mayores como el caso de la ciudad de Cuenca, considerada como cabecera provincial.

Esta concentración se ratifica al analizar la población, ya que solamente en la ciudad de Cuenca reside aproximadamente el 51% de la población azuaya. (Ver gráfico 4)

Basado en los usos de suelo actuales se identificó las zonas productivas, observando que mayoritariamente el territorio se encuentra orientado a la producción de lácteos, hortalizas, frutales y cacao. Uno de los potenciales problemas que se evidencia es que en las áreas aledañas a la ciudad de Cuenca se ubica una de las zonas de producción hortícola, misma que se encuentra enfrentando un proceso de consolidación urbana por lo que podría verse afectada en su nivel de productividad.

Gráfico/4

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO - ASENTAMIENTOS



En algunas zonas identificadas como productivas en el Azuay, se empiezan a evidenciar problemas de erosión. (Ver gráfico 5)

En lo concerniente al sistema viario, se identificó los canales de relación que integran zonas productivas en base a los ámbitos descritos, identificando la conformación de anillos y redes que se integren al sistema fundamental de vías de la provincia.

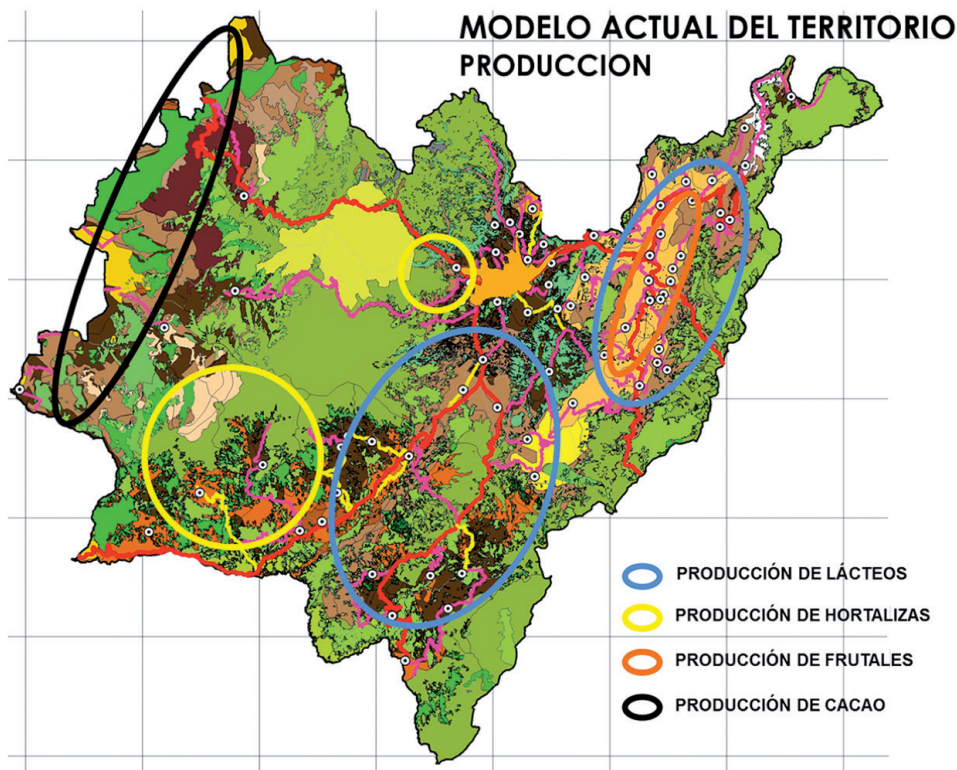
Este análisis permitió identificar las zonas en las que no se presenta una buena conexión vial productiva, y las que deberían recibir un tratamiento para mejorar las características de conectividad. (Ver gráfico 6)

Modelo de Desarrollo

Como alternativa a la tendencia, que presenta el territorio azuayo, se necesita establecer un modelo que corrija las disparidades que se están generando, cimentando el desarrollo sobre la base de las capacidades productivas, económicas, ambientales, sociales, culturales y tecnológicas de la provincia y su población. En consecuencia, el modelo deberá propiciar un equilibrio del desarrollo entre los sectores productivos y territoriales, de tal forma que el sector primario y secundario tenga un crecimiento paralelo, contrario a lo que sucede en la actualidad, procurando la desconcentración de bienes y servicios de la ciudad de Cuenca.

Gráfico/5

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO - PRODUCCIÓN



El modelo planteado apunta a generar un desarrollo *policéntrico*, en el que se impulse el establecimiento de nodos distribuidos en la provincia, los que, dependiendo de sus características y condiciones particulares, generaren diversos niveles de desarrollo en las áreas aledañas a sus territorios cantonales.

Es importante el impulso al desarrollo productivo, no exclusivamente en el sector primario sino propiciando el desarrollo de encadenamientos que incluyan un valor agregado a la producción así como el impulso de los procesos de industrialización y *distritalización*.

La promoción del desarrollo del sector industrial y de los encadenamientos productivos se

deberá realizar en concordancia con los preceptos de sustentabilidad ambiental y en apego a las normas ambientales vigentes.

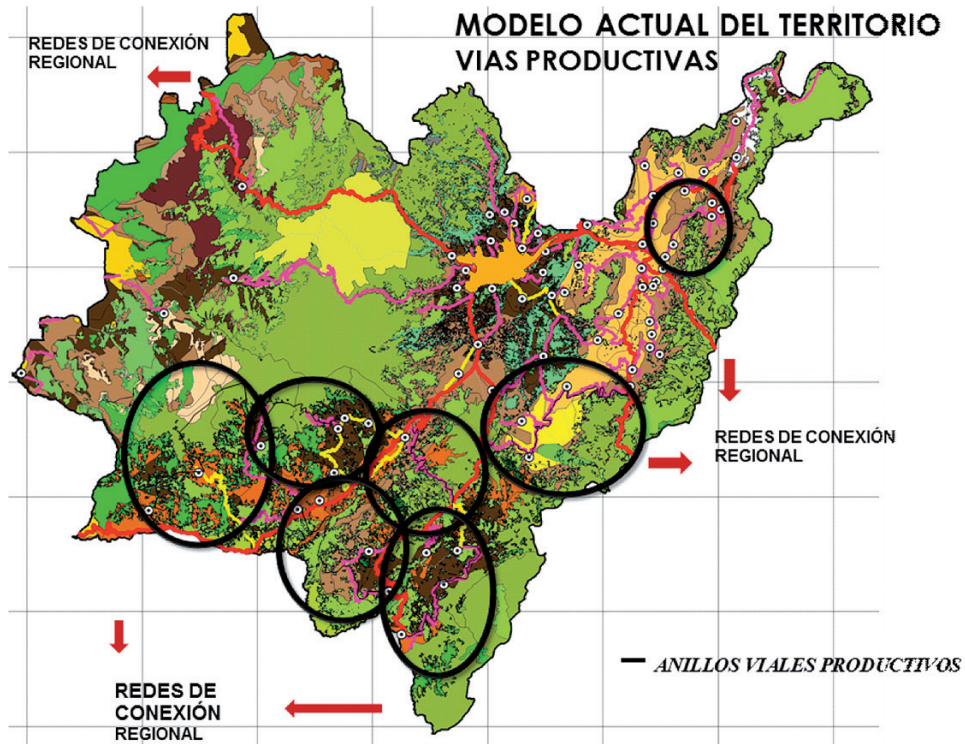
Las líneas de acción, que definen el modelo de desarrollo del Azuay se describen a continuación:

- **Medio físico:**
Proteger y conservar el suelo con aptitud para el desarrollo de actividades productivas, agrícolas y pecuarias.

Desarrollar procesos productivos compatibles con la capacidad de acogida de las Unidades Territoriales.

Gráfico/6

MODELO ACTUAL DEL TERRITORIO – VÍAS PRODUCTIVAS



Conservación de los territorios de Protección Hídrica y de los cauces de ríos y quebradas, incrementando la cobertura vegetal en áreas desnudas o mejorando la cobertura existente.

Conservación y protección de las áreas de páramo y bosque nativo. Actividad indispensable si queremos que el agua en la provincia siga abasteciendo a la población y continúe generando procesos productivos.

- **Población y actividades:**

El fomento de la productividad y la competitividad zonal mediante la potenciación de cadenas productivas es importante para generar desarrollo económico, procurando que en el campo agropecuario se establezca un equilibrio entre la actividad ganadera y la protección de los bosques.

La necesidad de generar nuevas plazas de trabajo, el importante crecimiento registrado por el sector industrial, sumado a la capacidad de trabajo de los azuayos, representan una oportunidad para el establecimiento de áreas industriales con una connotación regional.

El concepto de Distritos Industriales puede ser aprovechado para la generación de productos que puedan ser comercializados a nivel nacional, aprovechando la tradición y los altos niveles de eficiencia en la producción manufacturera y en la transformación de materias primas, que se presentan en zonas como Gualaceo, Paute y Sigsig.

- **Asentamiento e infraestructuras:**

La propuesta de la generación de *policentrismo* en los asentamientos es uno de los planteamientos que se establecen en el ámbito nacional, para lo cual se definen funciones que cumplirían algunos asentamientos poblacionales para estructurar esta red. Propuesta que se retoma a nivel provincial, como alternativa para transformar el actual modelo concentrado y polarizado.

Dentro de la estrategia nacional de estructuración de asentamientos poblacionales se con-

templa al área integrada por Cuenca y Azogues como un potencial distrito metropolitano y como un nodo de estructuración nacional, con un radio de influencia de 50 km a la redonda de dicha conformación urbana, por lo que podría parecer que el modelo concentrado en esta ciudad se afianzaría. Sin embargo, lo que permitiría corregir ésta tendencia son los otros nodos contemplados en un modelo *policéntrico*, en el cual la ciudad de Santa Isabel ha sido considerada para ser impulsado como un nodo de vinculación zonal.

Como complemento de lo anterior, se establecen los denominados nodos de sustento, definiéndose en el planteamiento nacional que dicha categoría las adopten las cabeceras cantonales de Guachapala, Nabón y Girón.

El impulso al desarrollo de las cabeceras cantonales anotadas es importante para la provincia, con la finalidad de disminuir la presión, que ejerce la ciudad de Cuenca, en el entorno provincial. Sin embargo, es necesario considerar también a las ciudades de Paute y Gualaceo, las que se han caracterizado por su actividad comercial y capacidad productiva en las ramas artesanal, manufacturera y florícola.

Complementariamente, el impulso al desarrollo de la zona costanera del Azuay es de importancia, si consideramos la dinámica económica presente en este sector, impulsado mayoritariamente por la extracción de minerales metálicos. Por lo que deberá considerarse, como parte del modelo *policéntrico* el establecimiento de un nodo de desarrollo que coincida con la cabecera cantonal de Camilo Ponce Enríquez.

El incremento de los niveles de productividad solo es posible si generamos acceso al agua de riego a las poblaciones que carecen o se encuentran limitadas en este recurso. Consecuentemente el impulso a la elaboración de estudios y a la construcción de sistemas de riego debe ser una de las prioridades provinciales, para lo cual es necesario levantar y complementar la información de base sobre la ubicación de los

sistemas, beneficiarios, área regada y condiciones de la infraestructura; actividad que se realiza mediante un proceso denominado inventario de riego que servirá de insumo para la conformación del Plan de Riego del Azuay.

El sistema viario a ser priorizado para intervención vinculará y estructurará anillos productivos. Los cuales permitirán que las vías se articulen al sistema primario y secundario, generando conectividad a las áreas productivas, disminuyendo los tiempos de recorrido para el ingreso y salida de población y de los productos hacia las zonas de comercialización, vinculando diversos sectores de la provincia.

• **Gestión territorial:**

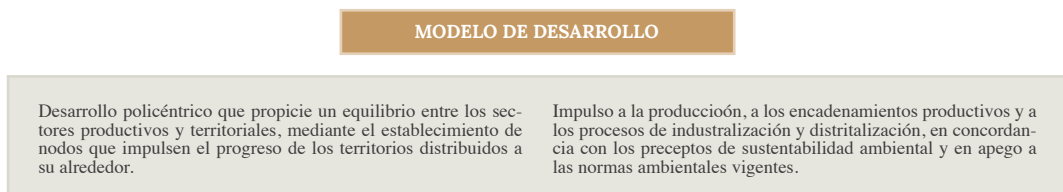
La gestión del territorio se deberá realizar por los distintos niveles de Gobierno, de manera descentralizada y en apego a las competencias establecidas en la Constitución de la República del Ecuador.

De forma institucional, la gestión del territorio debe desarrollarse a través de las diferentes instancias del Gobierno Autónomo Descentralizado.

El Ordenamiento Territorial deberá ser responsabilidad de las Direcciones de Planificación y/o Unidades de Planificación del GAD y, de acuerdo a lo establecido por la ley, su aplicación será obligatoria para la estructuración de los presupuestos del GAD.

Gráfico/7

MODELO DE DESARROLLO



LÍNEAS DE ACCIÓN			
MEDIO FÍSICO	POBLACIÓN Y ACTIVIDADES	ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS	GESTIÓN TERRITORIAL
<p>Proteger y conservar el suelo para actividades productivas.</p> <p>Desarrollar procesos productivos compatibles con la capacidad de acogida de las Unidades Territoriales.</p> <p>Conservación de los territorios de Protección Hídrica.</p> <p>Conservación y protección de las áreas de páramo y bosque nativo.</p> <p>Determinar las zonas de riesgo y de vulnerabilidad ambiental</p>	<p>El fomento de la productividad y la competitividad zonal mediante la potenciación de cadenas productivas.</p> <p>Impulso al establecimiento de áreas industriales con una connotación regional.</p> <p>Potenciar Distritos Industriales aprovechando los altos niveles de eficiencia en la producción manufacturera, y en la transformación de la materia primas.</p> <p>La actividad minera se realizará exigiendo un manejo ambiental de calidad, siempre que no comprometa ecosistemas frágiles, páramos o humedales.</p>	<p>Propuesta policéntrica de asentamientos como alternativa para transformar el actual Modelo Concentrado y Polarizado en la ciudad de Cuenca.</p> <p>En la Agenda Zonal de SENPLADES se considera a Sta. Isabel como un nodo de vinculación zonal y a Guachapala, Nabón y Girón como nodos de sustento.</p> <p>Impulso al desarrollo de la zona costanera mediante el establecimiento de un nodo de desarrollo que coincida con la cabecera cantonal de Camilo Ponce Enríquez.</p> <p>Articulación del Sistema Viario al sistema primario, secundario y a la red productiva vinculando diversos sectores de la provincia.</p>	<p>La gestión del territorio se deberá realizar por los distintos niveles de gobierno de manera descentralizada y en apego a las competencias establecidas en la Constitución de la República del Ecuador.</p> <p>De forma institucional la gestión del territorio debe desarrollarse a través de las diferentes instancias del Gobierno Autónomo Descentralizado.</p> <p>El Ordenamiento Territorial deberá ser responsabilidad de las Direcciones de Planificación y/o Unidades de Planificación del GAD y de acuerdo a lo establecido por la ley su aplicación será obligatoria para la estructuración de los presupuestos del GAD.</p>

Objetivos y Visión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Azuay

Objetivo General

- Propiciar un desarrollo equilibrado del Azuay, mediante la implementación de políticas, programas y proyectos tendientes a fomentar la producción; impulsar una estructura productiva competitiva; garantizar la calidad de agua en cantidades suficientes; y masificar el acceso al agua de riego; y generar condiciones adecuadas para la disminución de iniquidades, en un ambiente sano respetando los derechos de la naturaleza, en concordancia con los objetivos y lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir y en articulación a la planificación de los distintos niveles de gobierno con injerencia en el territorio provincial.

Objetivos Específicos

- Establecer en el sistema vial de carácter provincial, *intercantonal* e interparroquial, la intervención prioritaria en zonas que permitan la integración de los asentamientos de la provincia, y la articulación y funcionalidad de áreas con potencial productivo.
- Identificar las zonas en las que se requiere intervenir con proyectos de riego, considerando la ubicación de la infraestructura existente, las áreas regadas, y las unidades territoriales que se hayan establecidos para el fomento a la actividad productiva.
- Establecer áreas de potencial emplazamiento para el impulso del desarrollo de actividades industriales, basado en la información recopilada en el Diagnóstico Provincial.
- Proponer los planes de tipo sectorial requeridos por la provincia, a fin de complementar los estudios de ordenamiento territorial, permitiendo direccionar con mayor detalle la intervención de las distintas instituciones sobre el territorio.
- Identificar los proyectos requeridos para *operativizar* la propuesta de ordenamiento territorial y los responsables de la ejecución de dichas actividades.

Visión del Territorio

“Territorio donde cobre plena vigencia la democracia, entendida como el derecho a la opinión, la capacidad de decidir y la incidencia en la gestión del gobierno del territorio la equidad y el Buen Vivir.”

Centro integrador de la región Sur del País, impulsar una estructura productiva competitiva, fomentar la producción en base a las capacidades territoriales, en un ambiente sano respetando los derechos de la naturaleza.

Con una adecuada conectividad vial regional, provincial y local, que impulse el desarrollo, propicie la vinculación territorial y disminuya los tiempos de recorrido”.

Al analizar su enunciado podemos entender que en su contexto engloba una serie de criterios encaminados a potenciar el desarrollo integral de la provincia. Al definir al Azuay como un “territorio” implícitamente, se está considerando a todas las dimensiones que se integran en este concepto y que incluyen al medio físico como sustento de la población y sus diferentes actividades transformadoras del medio, a los asentamientos en los que se ubican y agrupa la población y a las regulaciones legales que rigen su accionar.

El “*derecho a la opinión*” pretende reforzar en la provincia la participación ciudadana, mediante la instauración y estructuración de instancias de discusión y el reforzamiento a la organización y representación civil.

En lo concerniente a la “*capacidad de decidir y la incidencia en la gestión del gobierno del territorio*” pretende que la población se incluya en la discusión de temas de índole provincial y la estructuración de políticas. Mediante las cuales se defina y organice el desarrollo provincial, las que discutidas en las instancias de participación social, cuenten con el apoyo colectivo para su implementación en el territorio.

La “*equidad*” trata de la constante búsqueda de la justicia social, la que asegure, a todas las per-

sonas, condiciones de vida y de trabajo digno e igualitario, sin hacer diferencias entre unos y otros a partir de la condición social, sexual, cultural o de género.

Se incluye “el Buen Vivir” como parte de una visión impulsada por el Gobierno Central para el territorio ecuatoriano y que se encuentra sustentada en la Constitución Política de la República.

El concebirlo como un “*centro integrador de la región sur del País*”, se busca impulsar los procesos de integración regional, autonomía y descentralización.

La finalidad de “*impulsar una estructura productiva competitiva, fomentar la producción en base a las capacidades territoriales, en un ambiente sano respetando los derechos de la naturaleza*”, se encamina a generar un desarrollo económico productivo del Azuay sobre la base de las capacidades de su territorio de manera sustentable con el medio.

Finalmente, la búsqueda de una “*adecuada conectividad vial regional, provincial y local, que impulse el desarrollo, propicie la vinculación territorial y disminuya los tiempos de recorrido*”, propiciará continuar con el cambio propuesto por el Gobierno Provincial en la realidad de la vialidad y en el modelo de gestión de la misma.

Propuesta del plan de desarrollo y ordenamiento territorial

Categorías de Ordenación

De acuerdo a las competencias establecidas en el Código Orgánico de Ordenación Territorial Autonomía y Descentralización, la competencia de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural les corresponden de forma exclusiva a los Gobiernos Municipales. Sin embargo, a fin de establecer desde una visión provincial el potencial aprovechamiento de los suelos para articular los procesos de ordenamiento entre los distintos niveles de gobierno, se han establecido Categorías de Ordenación que son el

resultado de análisis conjunto de las unidades ambientales y los usos del suelo, que consiste en macro localizar en el territorio el potencial aprovechamiento que puede darse a los suelos. Se establecieron seis categorías:

– Zonas de Conservación:

Incluye los recursos naturales que inciden en la protección y conservación de los ecosistemas, que se localizan en el territorio provincial, constituidas por:

El patrimonio natural provincial: Que lo constituyen los monumentos naturales, las reservas y parques nacionales, los santuarios de la naturaleza, formaciones geológicas, lugares y paisajes naturales, que tienen un valor relevante desde el punto de vista estético, científico y/o medioambiental.

Sistemas de importancia hídrica: Ubicadas en las cuencas hidrográficas occidentales y orientales de la provincia, que incluyen las zonas de recarga hídrica, fuentes y captaciones, sistemas de conducción de agua de consumo humano y riego.

Áreas de protección: Dentro de este nivel se encuentran las áreas protegidas y de riesgo:

- **Parque Nacional “El Cajas”**, que tiene una figura legal de protección, y su uso está restringido a la protección de los recursos naturales y la biodiversidad, mismo que en la actualidad es administrado por ETAPA a través de la Corporación Cajas.
- **Vegetación Natural**, lo constituyen áreas de bosques, matorrales y paisajes ubicados en los diferentes pisos altitudinales de la provincia.
- **Páramos**, son ecosistemas que regulan el ciclo del agua y la biodiversidad, los mismos que por su valor ecológico deben ser sometidos a figuras de protección, reduciendo todo tipo de intervención sobre ellos.
- **Las áreas de riesgo**, son aquellas que por su vulnerabilidad y calidad pueden poner en

riesgo y causar desplazamientos de personas, daños a infraestructuras hidroeléctricas, riego, cultivos, ganados, recursos naturales de gran valor ecológico, paisajístico, biodiversidad y fragilidad *ecosistémica*, entre los cuales se han identificado las amenazas de deslizamientos de tierra, asentamientos y fallas geológicas activas, etc.

- **Áreas de bosque y vegetación protectores**, estas son unidades con un régimen específico de gestión.

- Zonas de Recuperación:

Consiste en la restauración de las áreas erosionadas y en proceso de deterioro ocasionadas por el avance de la frontera agropecuaria, deforestación, incendios forestales y cambios de uso del suelo; y el retorno a condiciones equivalentes a las originales mediante la implementación de acciones encaminadas a revertir los procesos en mención.

- Zona de Importancia Hídrica:

En ésta zona se incluyen los humedales, cuerpos lagunares, zonas de recarga hídrica y fuentes de agua.

Los humedales son ecosistemas especiales conformados por especies de páramo herbáceo, almohadillas y lacustre, que actúan como reguladores naturales del ciclo hidrológico y proceso de liberación del agua. Los mismos que, en el caso de la provincia del Azuay se encuentran ubicados sobre todo hacia las partes altas y al interior de los páramos. Los cuerpos lagunares, son depósitos o acumulaciones naturales de agua dulce. Las zonas de recarga hídrica son las áreas situadas cuesta arriba de las fuentes y captaciones, hasta llegar a la divisora de aguas de las cuencas, y sub-cuencas hidrográficas.

Las fuentes de agua son los sitios de nacimientos del agua. Las cuales, de acuerdo al Inventario de Recursos Hídricos del Azuay, hasta el 2010 reportan 1.253 fuentes de agua inventariadas en quince de las veintiséis sub-cuencas de la pro-

vincia, de las cuales 333 corresponden a sistemas de agua para consumo humano y 306 a sistemas de riego. Por lo tanto, las zonas de importancia hídrica deben ser de estricta protección.

- Zonas de Producción Agrícola:

Está conformada por un conglomerado de unidades agrícolas o predios, que en su conjunto representan una base de recursos, sistemas de subsistencia familiar, y modelos micro-empresariales.

En esta categoría de ordenación se encuentran contempladas superficies que se destinan a la producción de frutas, mosaicos de cultivos de ciclo corto y cultivos perennes.

- Zonas de Producción Ganadera:

La ganadería es un conjunto de animales domésticos que, a través de un sistema de producción, proporciona alimentos a la población; de manera directa carne y leche y los subproductos como: Queso, yogurt, cárnicos, huevos, etc.

El ganado se clasifica en ganado mayor (Bovinos, equinos) y menor (Porcinos, ovinos, cobayos, aves). La actividad ganadera se desarrolla en áreas de tierras planas, laderas, y depresiones del área de la sierra en los pisos templados y fríos.

La actividad ganadera en la provincia del Azuay es de gran importancia dentro del proceso económico, de allí que gran parte de la tierra con potencial agrícola se destina a pastos naturales, al cultivo de pastos y forrajes para la alimentación del ganado.

Las áreas que se encuentran conformado las zonas de producción ganadera son aquellas que por su vocación y ubicación en el territorio provincial, son las más aptas para el desarrollo de actividades con este fin.

- Zonas de Producción Industrial:

Constituyen superficies en el territorio provincial, que cumplen con una serie de condicio-

nantes, que permiten el desarrollo y desenvolvimiento de actividades de tipo industrial.

Para su definición deberán cumplirse con una serie de condicionantes, como las que se describen a continuación:

- Pendientes entre el 0 - 20%.
- Altura inferior a los 2.900 msnm.
- No estar incluida en ABVP o Parques Nacionales.
- No coincidir con zonas de concesiones mineras.
- No ubicarse en áreas de importancia hídrica.
- Ubicarse en zonas con bajo nivel de riesgo geológico.
- Disponibilidad y acceso al agua.
- Accesibilidad vial que permita un buen nivel de conectividad con zonas de comercialización y vivienda.

- Zonas Urbanas:

Contemplan las áreas que, actualmente, comprenden los emplazamientos de centros urba-

nos. Aunque es potestad total de los municipios el fijar las áreas urbanas y de expansión, en las categorías de ordenación se reconoce la existencia de estos territorios en el ámbito de la provincia, sin que esto conlleve o implique la definición de nuevos espacios, en los que se pretenda la generación total de una nueva urbe.

Esta categoría de ordenación se caracteriza por contemplar, en el interior de su territorio, el emplazamiento concentrado de viviendas, equipamientos, infraestructuras de servicios públicos, áreas de recreación entre otros, cuya regulación y gestión es de competencia exclusiva del nivel de gobierno municipal.

La distribución de las zonas establecidas al interior de la provincia pueden observarse en el siguiente cuadro mapa y cuadro.

En el siguiente cuadro se puede evidenciar la cobertura territorial para las categorías de uso de suelo:

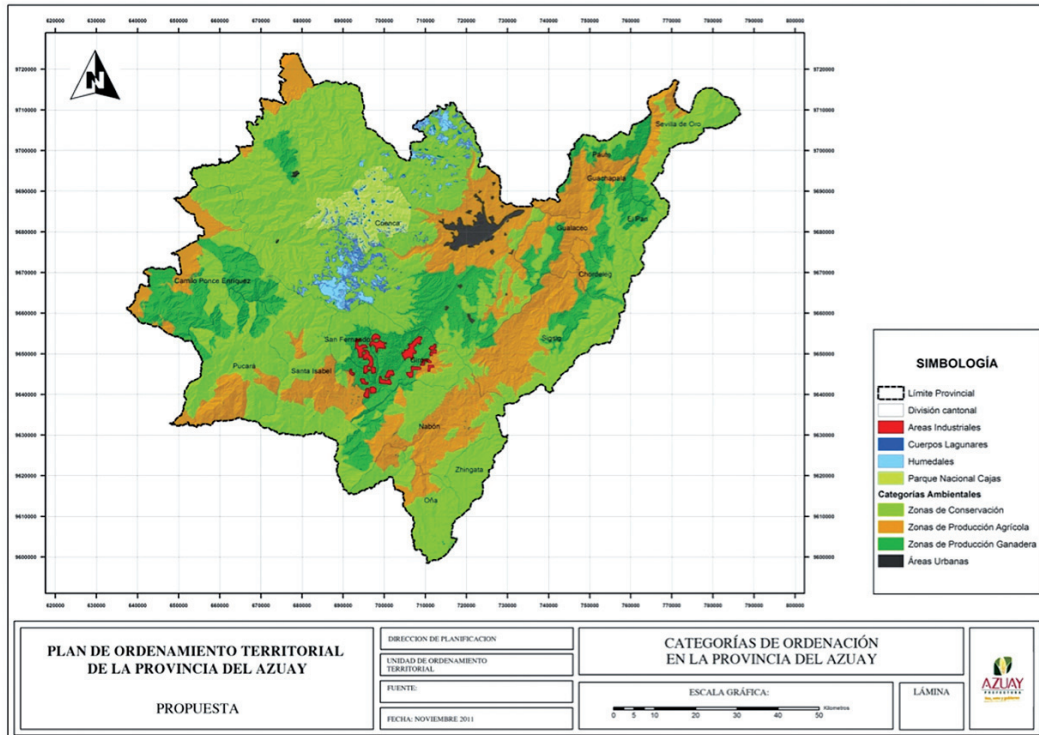
Cuadro/1

CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN

No.	CATEGORÍA DE ORDENACIÓN	COBERTURA TERRITORIAL (Hectáreas)
1	Zona de conservación	454.538,72
2	Zona de recuperación	25.786,53
3	Zona de importancia hídrica	12.188,60
4	Zona de producción agrícola	226.868,26
5	Zona ganadera	129.084,68
6	Zona industrial	5.738,89
7	Zona urbana	8.995,35
	TOTAL	863.201,03

Gráfico/8

CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN DE LA PROVINCIA DEL AZUAY



PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DEL CAÑAR

Econ. Ana María Gómez
Gobierno Provincial del Cañar

1. Antecedentes

En los artículos 261 al 267, del Título V de la Constitución de la República del Ecuador, establecen que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD'S) deben formular planes de desarrollo y ordenamiento territorial, articulados a la planificación nacional, regional, cantonal y de los distintos niveles de gobierno.

Para el cumplimiento de este mandato Constitucional, se determina la necesidad de redefinir los conceptos de la planificación y de sus instrumentos. Razón por la cual, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) ha formulado una propuesta de guías metodológicas para el asesoramiento de los procesos de Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las mismas que contienen los requerimientos y directrices generales que se emanan de la Constitución de la República, del Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013, de la Estrategia Territorial Nacional, así como de las demandas de la población.

El Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Cañar (GADPC) en sesión ordinaria realizada el día viernes 28 de enero de 2011, mediante resolución dictada por los miembros de la Función de Legislación, Normatividad y Fiscalización, con la participación de representantes de las demás Juntas Parroquiales, así como de la SENPLADES, deciden que, a través de la suscripción de un convenio marco y

específicos de cooperación interinstitucional entre SENPLADES ZONA 6, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Cañar, los Gobiernos Autónomos Municipales y Parroquiales de la provincia del Cañar; exista el compromiso de cada Gobierno Autónomo en formular de forma conjunta los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

La mayoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados han desarrollado diversos instrumentos de planificación. Estos no han logrado aplicarse efectivamente en la gestión de sus territorios por distintas causas: Esos instrumentos no presentan la calidad suficiente en su enfoque o contenidos, dada la escasa información oportuna y desagregada; no previeron mecanismos de gestión, control y seguimiento; no contaron con el respaldo político interno; ni concordancia con las políticas territoriales del gobierno central y, fundamentalmente, porque no contaron con la apropiación de los actores públicos y privados en sus respectivos ámbitos.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cañar se implementó para la provincia del Cañar en coordinación con los siete cantones que la conforman y las diferentes juntas parroquiales rurales. Las múltiples reuniones han permitido llegar a acuerdos sobre la gestión del territorio, con un núcleo central ubicado en la sede del Colegio de Arquitectos de la provincia del Cañar, que fue contratado por el Gobierno Provincial Autónomo Descentralizado de la provincia del Cañar,

que sirvió para trabajar en enlace con el nivel regional, cantonal y parroquial, sin descuidar los lineamientos nacionales, desarrollando un proceso de carácter público y participativo.

2. Objetivos de la Planificación y el Ordenamiento Territorial

2.1.1 Objetivos Generales

- Formular el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia del Cañar de forma articulada con los planes cantonales y parroquiales, a fin de cumplir con los mandatos legales relacionados con la planificación y disponer de un instrumento idóneo para la gestión del desarrollo territorial que conduzca al logro de los objetivos del Buen Vivir.
- Garantizar el manejo sostenible de los recursos territoriales existentes en la provincia en correlación con sus colindantes y la región.
- Fortalecer los mecanismos de interacción participativa entre las entidades gubernamentales: Públicas, seccionales, privadas y la ciudadanía.
- Regular la ocupación y uso del territorio, implementando políticas que orienten la formulación y ejecución de las correspondientes acciones tendientes a corregir los desequilibrios de uso y del poblamiento espontáneo, la protección de los recursos naturales y las vocaciones y aptitudes naturales del suelo agro-productivo.
- Reconvertir económicamente el territorio rural de acuerdo a la Capacidad de Acogida Laboral, que deriva de las Categorías de Ordenación identificadas como Escenario Óptimo-Ecológico de la provincia.
- Atenuar las incompatibilidades territoriales con orientación de la capacidad de acogida del territorio, tomando en cuenta el recurso humano presente.
- Identificar las actividades alternativas que generen el dinamismo económico.
- Garantizar la conservación de los recursos territoriales.

- Coadyuvar el mejoramiento de la Calidad de Vida y la disminución de las NBI.
- Disminuir las asimetrías en la dotación de bienes y servicios de la población.
- Organizar y establecer escenarios, modelando el sistema territorial en función de sus potencialidades y atendiendo a sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y políticas en la búsqueda de igualdad de oportunidades a la población.

2.1.2. Objetivos Específicos

- Generar un crecimiento competitivo a nivel regional, generador de empleo equitativo y responsable del uso racional de sus recursos, con base en un desarrollo sustentable.
- Generar la política pública provincial en beneficio de los habitantes de la provincia.
- Determinar líneas estratégicas que permitan alcanzar el Buen Vivir.
- Mejorar la conectividad a nivel regional con el país y el mundo.
- Promover la articulación y coordinación con los demás niveles de gobierno.

3. Metodología aplicada

Para una mejor comprensión del plan, se describe a continuación un resumen de la metodología seguida:

3.1. FASE 1: Preparación

Basada en reuniones de acercamiento institucional y sensibilización con los actores. Este proceso de socialización se dio con las veintiséis juntas parroquiales, con gran participación de actores, estableciendo los objetivos así como el alcance del plan, recopilando información base en los diferentes niveles de gobierno así como en instituciones públicas y privadas dentro y fuera de la provincia, generando cartografía temática a 1:25000.

Generación del Plan de Trabajo: Para el proceso de coordinación y articulación tanto con

los municipios y juntas parroquiales rurales, se establecieron hojas de ruta para avanzar en el proceso planificador, se conformó también el Comité Técnico de Planificación Provincial, buscando generar propuestas de desarrollo consensuadas.

Conformación del Equipo Técnico y Contraparte, se conformó un equipo multidisciplinario básico conforme a los convenios suscritos entre la entidad provincial, SENPLADES, los municipios y juntas parroquiales rurales de la provincia, mismos que participaron en varias fases, además de la coordinación técnica con los demás niveles de gobierno.

3.2. FASE 2: Levantamiento de Información de Línea Base

Se levantó información primaria que permitió la caracterización del Territorio.

Información general de la provincia: A inicio se tomó información y datos básicos de la provincia, como la ubicación, clima, división administrativa y por sub-cuencas, características culturales sobresalientes, producción, número de habitantes, límites, etc.

3.3. FASE 3: Sistematización de la Información para Sistemas de Información Geográfica

La información cartográfica recopilada y generada en el marco del proyecto ha sido editada y estructurada para integrarla en un sistema de información geográfica, con el aval de la SENPLADES.

Se generaron estándares cartográficos, para lo cual se estructuraron los respectivos estándares cartográficos para datos digitales *georeferenciados*; estándares de organización de datos espaciales; y, estándares de documentación de datos espaciales.

Elevando la información a una herramienta SIG, la información generada ha sido incorporada al ArcGis 9.2 e Ilwis 3.3 y 3.7.

Otro elemento de la fase 3 ha sido la capacitación en sistemas de información geográfica. Se prepararon documentos base que permitan una capacitación en el uso del sistema de información geográfica, al personal de las secciones departamentales de ordenamiento territorial como de sistemas de información provincial del Gobierno Provincial del Cañar.

3.4. FASE 4: Diagnóstico Territorial

En base a los contenidos de la guía elaborada por SENPLADES.

La información sistematizada se utilizó para la caracterización y diagnóstico de los Sistemas Físico-Ambiental, Social-Cultural, Económico-Productivo, Asentamientos Humanos, Movilidad y Conectividad, de Gestión de Territorio, así como para la síntesis del Modelo Territorial Actual en base al cual, se realizó la propuesta del Modelo Territorial Futuro de la Provincia del Cañar. Además, se definió los vacíos de información necesaria que permita una caracterización integral del territorio del área de estudio.

3.5. FASE 5: Diagnóstico Integral del Sistema Territorial

Se han territorializado las principales fortalezas, problemas y condicionantes en la provincia, identificando la potencialidad del territorio, zonificación territorial actual – estado actual del territorio; definiendo un escenario futuro, expresado en áreas de interés provincial a través de *geoestadística* para el corto, mediano y largo plazo con horizonte 2030; en inicio concertando a nivel técnico-seccional y luego hacia la validación social, analizando los conflictos relacionados con el uso y manejo de las actividades *antropogénicas* y naturales asentadas en el área de estudio que impiden alcanzar el escenario deseado, obteniendo mapas que expresan el Modelo Territorial Actual (MTA) como el Modelo Territorial del Futuro (MTF).

3.6. FASE 6: Propuesta Territorial Provincial

Esta fase ha buscado generar los acuerdos mínimos sobre la ocupación del territorio, para alcanzar los consensos de distribución y reorganización de las actividades y recursos en el territorio, así como los modelos territoriales que permitan tener idea de relación desde el territorio provincial con otras provincias y la región.

A la par se estableció la visión provincial que expresa lo que la provincia quiere llegar a ser. Es decir, señala el rumbo a seguir para pasar de lo que somos a lo que queremos ser, expresado dentro del territorio, con su debida propuesta de posicionamiento futuro de la provincia en la región, con énfasis en las competencias del Gobierno Provincial del Cañar.

Por otro lado también se estructuró una Macro Estrategia Territorial Concertada referida al modelo territorial del futuro y al modelo de gestión que en síntesis lleva las políticas, líneas estratégicas, programas y macro proyectos estratégicos que sustentan la zonificación futura, como base para impulsar la competitividad productiva, la equidad social, la soberanía y seguridad alimentaria así como también el manejo sustentable del medio ambiente.

La propuesta territorial se dirige, además, a consolidar las políticas y estrategias actuales sobre el manejo del territorio, reafirmando las intervenciones positivas y neutralizando aquellas que no concuerdan con el manejo equilibrado del medio ambiente; llegando así al nuevo modelo de gestión como estrategia de implementación territorial concertada, que será implementada a partir de una Secretaría Técnica de Planificación Provincial, que vele por viabilizar la ejecución del P.D.O.T. conjuntamente con todos los sectores que conforman la provincia.

Como tema de gran importancia está el plan de difusión, que explique las principales líneas a través de los medios de comunicación, así como

la socialización del P.D.O.T. en los diferentes talleres y asambleas programadas para el efecto

3.7. FASE 7: Modelo de Gestión Territorial

El modelo plantea tres zonas de planificación (Zona 1 Azogues, Biblián y Déleg; Zona 2 Cañar, Suscal, y el Tambo; Zona 3 La Troncal y el Piedrero).

Estas zonas serán la plataforma de inserción de los procesos participativos, técnicos, políticos, generando espacios de diálogo que contribuyan a concebir la agenda de desarrollo provincial, así como establecer las demandas territoriales de cada una de las zonas; mismas que han sido desarrolladas por los consejos de desarrollo instaurados para cada zona, los cuales forman parte del sistema de participación ciudadana, rescatando la participación desde las comunidades, parroquias, municipios en cada zona de planificación. Por otro lado, se generará la demanda técnica a partir de los PDOT'S, así como los proyectos generados por los distintos niveles de gobierno, la anexión de los consejos de desarrollo, los representantes de los niveles de gobierno; así como, los organismos sectoriales y otras instituciones, constituirán los gabinetes zonales, donde se discutirán las propuestas para su priorización según los ejes de trabajo, sea en el ámbito social, infraestructura y servicios, productivo, ambiental como otros, logrando así una efectiva articulación y coordinación de las propuestas hacia el desarrollo provincial, guiando la inversión pública y privada.

4. Proceso de articulación y coordinación

- El proceso de ordenamiento territorial se dio a partir del asesoramiento metodológico por parte de la SENPLADES, apoyado además por experiencias provinciales como la de Carchi y municipales como la del Ilustre Municipio del Cantón de Cañar.
- La coordinación y articulación se fortaleció con la creación del Comité Técnico de Planificación Provincial conformado por los

directores de planificación y los coordinadores de los PDOT de los diferentes niveles de gobierno, apoyado por la SENPLADES.

- Las reuniones de articulación de diagnósticos y propuestas, entre el gobierno provincial y los municipios, son elementales ya que permiten la retroalimentación, correlación y validación del documento.
- La articulación empezó una vez concluida la fase de diagnóstico, por subsistemas, para una posterior integración de los mismos.
- Las fases de articulación de los PDOT, se gestaron desde los niveles territoriales más bajos de gobierno, hacia un nivel superior.
- El gobierno provincial de Cañar articuló los procesos PDOT con cada uno de los municipios.
- Tanto las propuestas del Gobierno Provincial del Cañar como de las parroquias deben ser coordinadas con los PDOT, establecidos a nivel cantonal, por ser los municipios los que categorizan el uso de suelo de su territorio, teniendo como fin la generación de la política pública provincial.
- La vinculación y la gestión de propuestas con los organismos sectoriales. Entidades públicas y privadas deben realizar una vez concluida la articulación entre los niveles de gobierno.

5. Política Pública Provincial

La política pública se convierte en un eje fundamental, mismo que lleva estrategias territoriales que surgen de las fases de la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial, favoreciendo al impulso del desarrollo urbano y rural con significativo involucramiento del ciudadano. La política está basada según los desafíos impuestos hacia el desarrollo provincial, política que está fuertemente relacionada con las propuestas de la agenda zonal.

A la política pública provincial le antecede los planes estratégicos parroquiales así como el provincial, mismos que han permitido identificar propuestas iniciales, que contribuyen al bienestar de la población, este análisis permite situar una pauta básica hacia el desarrollo

provincial. De igual manera, la información estructurada en los planes estratégicos, así como también en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados, agrupan importante información que fortalece el proceso planificador.

La política pública se convierte en una línea de acción que guía de la inversión pública en función del PDOT, inter e intrasectorial. Estas políticas se basan en el estudio del territorio provincial según los subsistemas analizados, físico-ambiental, sociocultural, asentamientos humanos, conectividad y movilidad, económico-productivo, y de gestión, permitiendo así la modernización en la gestión pública, promoviendo el desarrollo económico de forma integral, equitativo y sostenible, asintiendo a soluciones holísticas frente a la problemática provincial identificada.

Así, además, se promueve la integración horizontal de políticas sectoriales, especialmente las de fomento productivo, social, ambiental, infraestructura y servicios, fomentando la integración vertical entre los diferentes niveles de gobierno con efectividad, transparencia, eficiencia y participación social, apalancados en una planificación integral a través de una secretaría técnica de planificación conformada por todos los niveles de gobierno de la provincia del Cañar. Entonces la política pública deberá ser concertada en el futuro, con la participación mayoritaria de ciudadanos, permitiendo su implementación y evaluación, para la promoción de un desarrollo hacia el Buen Vivir.

Indicando también que, según los datos del INEC revelan que, en estos últimos nueve años, el crecimiento de las áreas urbanas es importante, tanto en las cabeceras cantonales, parroquiales, inclusive dentro de estas se han ido amanzanando áreas más pequeñas con gran crecimiento poblacional. Como ejemplo tenemos el caso del cantón La Troncal con una densidad de 48,19 habitantes/ha, valor más alto en la provincia; esta concentración causa gran complicación en la demanda de infraestructura

de bienes y servicios, en especial, la dotación de servicios básicos en el perímetro del área amanzanada, repitiéndose en la mayoría de áreas en la provincia.

Por otro lado, el quebranto socio ambiental está en aumento, la conciencia y educación sobre los temas ambientales han sido tratados someramente, las áreas de valor agua han sido intervenidas, a esto se suma el débil manejo de residuos sólidos y aguas residuales, conllevando a una baja calidad del agua tanto para consumo humano y demás actividades productivas.

La falencia en la distribución equitativa del equipamiento no ha permitido el desenvolvimiento de la gestión pública y la inclusión de la ciudadanía en los procesos para mejorar el nivel y calidad de vida en el territorio.

La conectividad hacia zonas de pobreza ha sido exigua, sumado con el limitado estado vial, la falta de servicio telefónico y de transporte, ha dejado zonas provinciales aisladas hacia el desarrollo, la información y comunicación.

Por otro lado, la álgida inversión en energía limpia y eficiente, así como en temas de servicios ambientales y conservación del medio ambiente, genera deforestación y erosión progresiva en el territorio. Así, también, las fallas geológicas y la inestabilidad de taludes están presentes en los siete cantones de la provincia con variabilidad en los niveles de influencia y actividad, la inundación en el sector costanero provoca grandes pérdidas económicas que varían año tras año.

El abandono de las actividades agropecuarias en grandes sectores ha provocado carencia en seguridad humana y alimentaria, a esto se suma la falta de investigación, la innovación, en base a los conocimientos ancestrales y técnicas de conservación de suelos.

En el campo administrativo, la concentración de las entidades públicas, inversión y gestión, mayormente, ha sido encauzada en la capital

de la provincia, ha implicado que las líneas de intercambio entre zonas administrativas sean equívocas, generando quebranto entre las localidades, la innovación y la cooperación entre ciudades ha sido mínima.

La síntesis descriptiva del territorio provincial en líneas anteriores, nos llevan a plantear un modelo de desarrollo integral, que en el futuro se transformara en la Agenda de Desarrollo Provincial, afirmando al adelanto de la zona y el país, forjando el Buen Vivir, mejorando el Hábitat (Con desarrollo económico, asociativismo e innovación, manejo de suelo, acceso a vivienda y al espacio público, servicios e infraestructura, empleo e ingreso, cohesión social, evitando y mitigando la migración, así como el riesgo, amenaza y la vulnerabilidad). Se plantea un nuevo modelo de gestión operativo de administración y gestión para la constitución del desarrollo institucionalidad y gobernabilidad, la productividad local, regional urbana-rural, la seguridad alimentaria, la vida y el mejoramiento de la habitabilidad territorial.

La política pública persigue los siguientes objetivos:

- Fortalecimiento de la capacidad institucional, la cooperación, procesos asociativos y alianzas entre los gobiernos autónomos descentralizados, generando capacidades hacia el desarrollo sostenible. Como principal elemento está la definición y formulación de los proyectos prioritarios de los diferentes niveles de gobierno en materia de desarrollo sostenible y calidad de vida, producción y otras; apoyados con organismos sectoriales y universidades de la zona.
- Desarrollar la Cooperación Técnica que considera el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos y sus indicadores, sistemas e instrumentos de gestión, para la formulación de iniciativas que permitan avanzar en el cumplimiento de las metas provinciales, con corresponsabilidad ambiental.
- Promover la organización, ejecución, ad-

ministración, seguimiento y difusión de los buenos resultados y prácticas, conjuntamente con la distribución equitativa de la inversión pública.

- Fomento al desarrollo productivo, gestión integral de los recursos naturales para el desarrollo sostenible, así como los temas innovadores.
- Promover la conectividad y accesibilidad estratégica en el territorio provincial.
- Identificar instrumentos que busquen generar un claro impacto social y ambiental bajo un enfoque de innovación, *replicabilidad*, sostenibilidad y territorialidad.
- Impulsar la institucionalidad, la normatividad o regulación con la implementación de la participación ciudadana, facilitando mejorar la situación actual de la pobreza y la precariedad urbana-rural, en materia de políticas de vivienda, servicios urbanos básicos y tenencia de la tierra, así como acceso al financiamiento, programas y proyectos para la superación de la pobreza con participación protagónica del conciudadano.

Las políticas públicas son:

1. Estructuración territorial; articulada a los objetivos zonales vinculados a la ETN 1

Estrategias Territoriales:

- Estructuración poli-céntrica y la dotación de infraestructura y servicios básicos.
- Generación de oportunidad territorial

2. Desarrollo territorial; articulado a los objetivos zonales vinculados a la ETN 2

Estrategias Territoriales:

- Fomento del desarrollo.
- *Asociatividad* y fortalecimiento organizacional rural.
- Implementación de la gestión integral del riego.
- Fortalecimiento del sistema financiero enfocado al agro.

- Instaurar sistemas de acopio y comercialización.

3. Conectividad provincial; articulado a los objetivos zonales vinculados a la ETN 3

Estrategias Territoriales:

- Integración provincial.
- Desarrollo sustentable aprovechamiento energético, derivado de los recursos naturales.
- Implementación de tecnologías de comunicación.

4. Gestión y equilibrio ambiental, conservación biológica y cultural; articulado a los objetivos zonales vinculados a la ETN 4

Estrategias Territoriales:

- Producción agropecuaria con técnicas agroecológicas y ancestrales, que reduzcan los impactos de la actividad productiva.
- Conservar el patrimonio natural provincial como fuente de agua y vida con conciencia ecológica, gestión y aprovechamiento de la biodiversidad incorporando capacidad de investigación y desarrollo turístico.
- Promover y fomentar la gestión de cuencas hidrográficas.
- Plan Provincial de Forestación y Reforestación.
- Manejo integral de desechos sólidos y control de vertidos.
- Implementación de un sistema de monitoreo y mitigación de impactos bodega.

5. Fortalecimiento de la cultura, la inclusión, la participación, la recreación y el turismo; articulado a los objetivos zonales vinculados a la ETN 5

Estrategias territoriales:

- Impulsar la identidad intercultural y el patrimonio cultural, con el fortalecimiento de las organizaciones y actores sociales, culturales, políticos, productivos, con enfoque de género y generacional.

- Inclusión de sectores prioritarios en las propuestas territoriales.
- Proveer de servicios básicos de calidad priorizando poblaciones dispersas y nodos de sustento, respetando las características étnicas y culturales, fortaleciendo los sistemas de seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos.
- Fomentar el turismo.
- Impulsar un sistema de participación ciudadana.

6. Gestión territorial; articulada a los objetivos zonales vinculados a la ETN 7

Estrategias Territoriales:

- Conformación de la secretaria técnica de planificación.
- Sistema de información de planificación territorial.
- Fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Modelos de descentralización y desconcentración.
- Fortalecimiento del ordenamiento territorial.

6. Modelo de gestión equitativo y solidario de la provincia del Cañar

6.1. Contextualización

Según el análisis realizado en el proceso de la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia del Cañar, se estipularon políticas públicas, con sus respectivas estrategias territoriales, que nacen del conocimiento territorial, bajo una construcción social, con una delimitación territorial no tradicional; mismas que engloban características multidimensionales y multisectoriales (Inter e intrasectorial), enfocadas a potencializar el talento humano y los componentes social y físico, con articulación urbana-rural, generando valor agregado, con diferenciación y articulación territorial.

La fase propositiva del plan expresa acciones no deterministas, con visión sistémica-multidimensional, estableciendo una planificación a mediano y largo plazo con gran participación ciudadana, proponiendo una nueva política económica local, fortaleciendo la democracia, con una activa construcción y modernización institucionalidad, impulsando las tecnologías de comunicación e información.

Para poner en marcha las políticas y estrategias descritas en el modelo territorial del futuro, se plantea el NUEVO MODELO DE GESTIÓN, mismo que estipula procesos de transparencia, participación, *asociatividad*, eficiencia, eficacia, efectividad, economía y excelencia en la administración de los recursos públicos, que permitirá avanzar hacia el desarrollo provincial integral. Así mismo, los cantones y parroquias han formulado sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, enfocados a sus competencias.

En nuestra provincia se han dado procesos de articulación entre los diferentes planes, esta actividad básicamente ha tratado temas de diagnóstico y de una manera general las propuestas territoriales, por lo que es necesario crear espacios para la discusión de propuestas claves, así como su articulación, en nuestra provincia, espacios que incitará el presente modelo.

Es así que, buscando el desarrollo armónico e integral de la provincia, y en base al ordenamiento territorial, surge el Modelo de Gestión Territorial, mismo que desde la diversidad y con una gestión pública integrada (Con lógica territorial), pretende contribuir al desarrollo provincial, reconociendo en cada territorio de planificación, las potencialidades productivas, sociales, institucionales y otras, que puedan permitir un desarrollo endógeno, cuyo fin es contribuir a cumplir los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.

Con el modelo de gestión equitativo y solidario se establecerá mayor coherencia y focalización de la inversión pública según las demandas rea-

les de los territorios de planificación, fortaleciendo las políticas públicas, implementando espacios de discusión dentro del territorio, cantonal, provincial y regional con múltiples actores territoriales, promoviendo la implementación de numerosas mesas de trabajo que permitan el accionar sobre las prioridades y necesidades territoriales. También se impulsará alta y crecientemente la capacidad de intervención público-privada, reflejada en el territorio.

6.2. Objetivo

Aportar a un desarrollo provincial equilibrado e integral, que considere la diversidad local, territorial y regional, apoyando el desarrollo de capacidades territoriales para definir, concretar y realizar visiones de desarrollo, sobre la base de sus expectativas y particularidades, aprovechando las potencialidades y fortalezas de cada territorio. Para así, entregar una mejor calidad de vida a sus habitantes, generando una agenda de desarrollo provincial.

6.3. Estrategia de trabajo

- 1) Definir el Desarrollo Territorial como un lineamiento de trabajo en la Estrategia de Desarrollo Provincial 2012 -2030, definiéndose tres Territorios de Planificación en la provincia, para una activa planificación del territorio, dejando instalado el modelo de gestión en todo el territorio provincial.
- 2) Establecer acuerdos provinciales entre las autoridades. Reconociendo los espacios territoriales definidos por los municipios y juntas parroquiales, así como las asociaciones, mancomunidades y consorcios ya existentes y motivar la creación de otras.
- 3) Definir en la provincia una estructura política que lidera el proceso, en nuestro caso será la Honorable Cámara.
- 4) Implementación de la Secretaría Técnica de Planificación, como una instancia coordinadora, generadora de recursos adicionales.
- 5) Financiamiento de la implementación operativa con la contratación o delegación de los diferentes GADS.

- 6) Estructuración de los CTZ'S (Coordinación técnica para las zonas 1,2,3):
 - Coordinar los presupuestos participativos de su respectivo nivel de gobierno o institución, en concordancia con el PDOT, y en coordinación con la Secretaría Técnica.
 - Realizar acciones para la gestión y la evaluación de iniciativas de inversión y de la gestión territorial con orientación definida en el PDOT.
- 7) Implementación del sistema de participación ciudadana por zonas de planificación.
- 8) Implementación de mesas o gabinetes territoriales, instaurados en cada zona de planificación.

6.4. Sistema de participación ciudadana

a) Sistema de participación ciudadana provincial:

Estará conformada por representantes de los tres Consejos de Desarrollo Zonal, como instancia de participación ciudadana, que se crearán desde las bases, permitiendo tener alta participación y representatividad territorial. Los cuáles serán encargados de plantear las propuestas o demandas territoriales de los diferentes actores sociales recogidos desde las comunidades, parroquias y cantones.

b) Consejos de Desarrollo Zonal:

Estará conformada por representantes ciudadanos de los territorios comunitarios, parroquiales y cantonales en este orden, los cuales serán encargados de generar las propuestas o demandas territoriales acorde a las necesidades territoriales. Así mismo, participarán en las mesas o gabinetes territoriales, contribuyendo al buen ejercicio de la planificación y elaboración de presupuesto participativo, y la rendición de cuentas.

6.5. Sostenibilidad

- Estará basada en el manejo adecuado de factores estructurales y operativos como

el tratamiento diferenciado de la heterogeneidad de los territorios, la participación ciudadana, la dependencia de la influencia política y el liderazgo, la transformación productiva, el desarrollo institucional y el rol del sector privado.

- Por lo tanto es conveniente determinar anticipadamente o con mucha prontitud cuales son los factores críticos y sus causales principales, a fin de concentrar esfuerzos conceptuales y empíricos en su manejo y optimización.
- La gestión territorial facilitará y promoverá el trabajo articulado con los diferentes actores involucrados en el desarrollo local, entendiéndose como parroquia, cantón y provincia hacia el nivel nacional
- Permitirá avanzar rápidamente en la planificación de las inversiones.
- Con una metodología participativa, permitirá una mayor sincronía entre oferta y demanda, establecer mayor y mejor respuesta a las demandas territoriales.
- Para apuntalar el modelo se establecerá y consolidará los procesos de difusión del Modelo de Gestión Territorial, así como sus logros.

El modelo se sustentara en cuatro ejes:

- 1) Desarrollo y fortalecimiento institucional.
- 2) Desarrollo económico sostenible.
- 3) Desarrollo social incluyente.
- 4) Desarrollo ambiental sustentable.

6.6. Resultados esperados

- 1) Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial construidos y compartidos por los actores territoriales.
- 2) Plan de acción e inversiones necesarias para dinamizar el desarrollo económico en los territorios.
- 3) Secretaría Técnica de Planificación funcionando.
- 4) Coordinaciones técnicas zonales (Unidades de gestión territorial U.G.T.) compuestas por funcionarios de los niveles de gobierno

conjuntamente con organismos sectoriales e instituciones de apoyo.

- 5) Acciones requeridas para la elaboración, gestión y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de acuerdo a los lineamientos y directrices del Modelo de Gestión Territorial Provincial.
- 6) Metodología específica para la elaboración del Plan Anual Provincial de Inversiones.
- 7) Iniciativas territoriales dentro del fortalecimiento de la gestión provincial y desarrollo integral del territorio, los niveles de gobierno invertirán en sus proformas presupuestarias en el modelo de gestión.
- 8) Reconocimiento a nivel provincial como modelo alternativo de hacer gestión pública en el territorio, relevado y reconocido por sectores públicos que forman parte de la agenda de desarrollo provincial, como el MTOP, MAGAP, MIDUVI, SENAMI, MIES, y otros.
- 9) Coordinación y complementariedad público-privada efectiva, de apoyo al sector productivo temático. Esto permitirá a la provincia generar un puente para la integración de los actores públicos y privados en los territorios de planificación

Los mecanismos citados permitirán posicionar el Modelo de Gestión Territorial como una verdadera forma de lograr disminuir las brechas sociales y productivas de la provincia, mejorar la relación y coordinación provincial con enfoque local; en la medida en que el Gobierno Provincial y la Sectorialidad Pública cuenten con una contraparte con la cual interactuar y desplegar sus políticas y estrategias.

6.7. Beneficios del modelo

- 1) Mejor articulación de los equipos internos y externos de los GADS y la Sectorialidad Pública.
- 2) Avances en la metodología del proceso de construcción modelo.
- 3) Mayor sincronía del proceso de construcción presupuestaria.
- 4) Disminución de las discrepancias territoriales.

- 5) Lograr avanzar en un mayor reconocimiento de la *sectorialidad* pública con las demandas territoriales.
- 6) Revitalización de las instancias de planificación territorial.
- 7) Eficiente gestión de inversión (Tiempo-priorización).
- 8) Mayor compromiso de los actores locales. Vínculo-servicio (Participación, seguimiento y gestión de proyectos).
- 9) Consolidar la Gestión Territorial, como una forma de hacer gestión pública en el Cañar.
- 10) Favorece el análisis y seguimiento de la inversión pública en cada Territorio de Planificación.

7. Diagnóstico Institucional frente al reto de la ejecución del plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

La entidad provincial, con el objeto de dar cumplimiento al proceso de Planificación del Desarrollo Provincial y con el compromiso adquirido con sus mandantes, debe poseer una estructura y capacidad instaladas, que permitan fortalecer los procesos institucionales, en el transcurso de asumir las competencias exclusivas, como la de planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de desarrollo y ordenamiento territorial provincial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. Así también, y con la intención de disponer de una estructura orgánica, diseñada por procesos en todas las áreas, y adaptada a las necesidades de gestión en el territorio provincial, contrató a través de consultoría la formulación del Plan Estratégico Funcional, articulando los objetivos institucionales-procesos con los objetivos del PND y PDYOT, mismo que se encuentra en etapa de aprobación.

7.1. Vinculación del Plan Estratégico Institucional con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDyOT, constituye el referente del territorio que provee una caracterización del potencial de la provincia, así como de las estrategias de intervención para promover el desarrollo en los diferentes ámbitos: Social, cultural, económico, productivo, ambiental, político institucional.

La definición de lineamientos estratégicos es clave para orientar el desarrollo de la provincia. Pero más importantes resultan ser los objetivos estratégicos y las metas que se proponen alcanzar.

Así mismo, es clave disponer de indicadores de impacto que permitan cuantificar el nivel de incidencia de la gestión.

El plan de Fortalecimiento Institucional del GAD-P-CAÑAR, por su parte, constituye el puntal en que se sustenta la ejecución de proyectos y actividades en la provincia. Es un modelo ajustado al tamaño de la gestión que debe cumplirse en el territorio, e incluye una estructura adecuada, del equipo de trabajo que se encarga de ejecutar procesos optimizados, para satisfacción de los clientes externos (Población).

7.2. Misión y visión del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia del Cañar

7.2.1. Misión

“El equipo de trabajo del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Cañar planifica, impulsa e implementa proyectos y servicios de calidad para satisfacer las necesidades de la población de la provincia, asegurando el desarrollo sostenible, equitativo y competitivo, con la participación directa de los actores sociales presentes en el territorio, transparentando el uso de recursos públicos y la rendición de cuentas”.

7.2.2. Visión

“En el año 2030, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Cañar, lidera los

procesos de desarrollo sostenible del territorio, con el contingente de su talento humano altamente motivado y capacitado y la participación activa de la ciudadanía, logrando la satisfacción permanente de su población”.

7.3. Estructura del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia del Cañar

7.3.1. Orgánico funcional

El 27 de abril del 2011 entró en vigencia la ordenanza de la estructura ORGÁNICA FUNCIONAL POR PROCESOS, DEL GOBIERNO AUTONOMO PROVINCIAL DEL CAÑAR. Sin embargo, actualmente con las nuevas competencias, la institución ha emprendido el desarrollo de los estudios del plan estratégico institucional y una nueva propuesta orgánica, estructural, funcional que se encuentra en proceso de aprobación.

Procesos Gobernantes

1. Proceso de Legislación, Normatividad y Fiscalización.
2. Proceso de Ejecución y Administración.
3. De la Participación Ciudadana y Control Social.

Procesos Habilitantes de Asesoría

- **Dirección de Asesoría Jurídica**, con la sección: Contratación Pública, Patrocinio Judicial
- **Dirección de Auditoría Interna.**
- **Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial**, con las secciones: Planificación, Seguimiento y Evaluación; Ordenamiento Territorial; Sistema de Información Provincial; Gobernabilidad y Cooperación Internacional

Procesos Habilitantes de Apoyo

- **Dirección de Secretaría General**, con las secciones de: Pro-secretaría; Archivo General, Biblioteca y Comunicación Institucional y protocolo.
- **Dirección Administrativa**, con las secciones de: Talento Humano; Bodega; y Proveeduría.
- **Dirección Financiera**, con las secciones de: Contabilidad; Presupuesto; y Tesorería.

Nivel Operativo

- **Dirección de Infraestructura Vial y Construcciones**, con las secciones de: Mantenimiento Vial, Aperturas, Puentes y Microempresas; Mejoramiento Vial, Diseño, Áridos y Programación; Gestión de Riesgos y Construcciones; Talleres.
- **Dirección de Desarrollo Productivo y Medio Ambiente**, con las secciones de: Promoción Productiva y Comercialización; Promoción Artesanal y Turística; Medio Ambiente y Manejo de Microcuencas; Agroproducción.
- **Dirección de Riego y Drenaje**, creada a través de Resolución No. 003-GPC-2012, de reforma a la estructura orgánica funcional por procesos de fecha 23 de marzo de 2012.

7.3.2. Recursos humanos del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia del Cañar

El talento humano del GADPC se distribuye en setenta y dos empleados y ochenta y cuatro trabajadores que le permiten la funcionalidad institucional y el servicio al ciudadano, en el anexo se indica la nómina completa del personal de la institución.

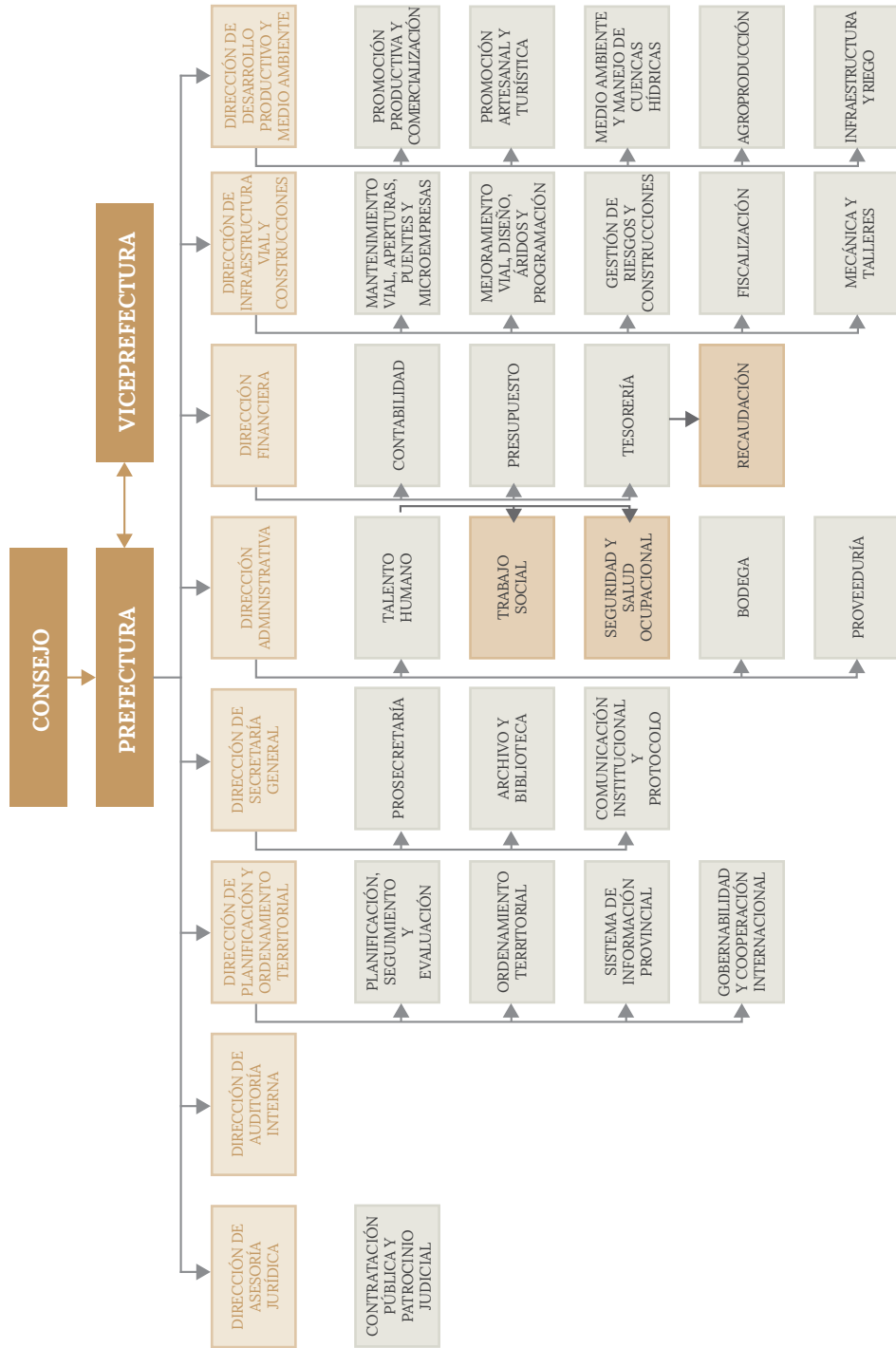
Unidad Descentralizada - Patronato

El Gobierno Provincial del Cañar, a través de Ordenanza, resolvió expedir el Estatuto de Gestión por Procesos del Patronato de Desarrollo Social y Garantía de Derechos del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Cañar, que se convierte en una unidad adscrita a la Entidad Provincial, con jurisdicción provincial, dotado de personería jurídica, patrimonio propio e independencia técnica, administrativa y financiera, con domicilio en la ciudad de Azogues.

A continuación se muestra la actual ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIAL DEL CAÑAR:

Gráfico/1

ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIAL DEL CAÑAR



8. Articulación entre los Planes Operativos Anuales y Plan de Desarrollo y de Ordenamiento territorial

A partir de la estructuración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial, mismo que se encuentra aprobado, se presentan los subsistemas: Político Institucional, Físico Ambiental, Asentamientos Poblacionales, Económico Productivo, y Sociocultural; los que describen temáticas como, los fondos *agropecuarios*, áreas de importancia provincial, potencialidades; y explica, la dinámica económica, evaluación de la infraestructura y servicios, la cultura social. En síntesis muestra el modelo territorial actual de la provincia del Cañar, considerando como eje fundamental, la ciudadanía.

1. A partir de la exposición de los principales problemas y debilidades, así como las potencialidades y oportunidades del territorio provincial, se resume en la POLÍTICA PÚBLICA PROVINCIAL, cuya prioridad se establece de acuerdo a las competencias estipuladas en el Art. 263 de la Constitución, puntualizando que el PDOT provincial se encuentra en proceso de ARTICULACIÓN con los demás niveles de Gobierno, como los organismos sectoriales, instituciones públicas y privadas, sociedad civil; respetando la participación ciudadana, como instancia clave para el desarrollo de la Provincia.

De acuerdo a las políticas establecidas en el PDOT, se desprenden las siguientes estrategias de trabajo definidas en los POAS departamentales:

ESTRATEGIAS	PROYECTOS 2013
<p>1. FORTALECER EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN PROVINCIAL CON EL ESTABLECIMIENTO DE ZONAS TERRITORIALES.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de planificación y presupuestación participativa. • Seguimiento y evaluación (uso y fortalecimiento del sistema informático formulado, para generar indicadores de gestión). • Ordenamiento territorial (impulso al plan a través de la generación y ejecución de proyectos propuestos). • Sistema de información provincial (fase ii). • Gobernabilidad y cooperación internacional (fortalecimiento a través de asambleas de la participación ciudadana en el quehacer institucional).
<p>2. POLÍTICA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LA CONSERVACIÓN VIAL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento y mantenimiento de la maquinaria del gpc. • Mantenimiento vial permanente. • Microempresas viales.

ESTRATEGIAS	PROYECTOS 2013
<p>2. POLÍTICA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LA CONSERVACIÓN VIAL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones viales. • Mingas comunitarias. • Mejoramiento vial a nivel dtsb y asfalto. • Aprovechamiento de materiales para mantenimiento vial. • Obras de arte (puentes, pasos de agua, alcantarillas cajon, y otros). • Plan vial provincial.
<p>3. FOMENTAR EL DESARROLLO PRODUCTIVO EN LA PROVINCIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura y riego (nuevo modelo de gestión de riego). • Agroproducción (fomento agropecuario). • Plan de riego provincial • Centro de excelencia agropecuaria burgay (investigación y transferencia de tecnología, recreación y esparcimiento). • Fortalecimiento de los sistemas productivos.
<p>4. DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA E INCREMENTO DE SU PRODUCTIVIDAD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de producción (mejoramiento de negocios, posecionamiento y generación). • Centro de desarrollo empresarial. • Centro de capacitación profesional del cañar. • Fomento a la cultura emprendedora. • Apoyo a la comercialización de cadenas productivas.

ESTRATEGIAS	PROYECTOS 2013
<p>5. POLÍTICA SOCIAL INTEGRAL PARA GARANTIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Centro infantil del buen vivir y creciendo con nuestros hijos.
	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia médica y odontológica (unidad móvil).
	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas técnicas (implementos y otros productos médicos).
	<ul style="list-style-type: none"> • Dispensario médico, odontológico y farmacéutico.
	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos sociales: grupos de atención prioritaria.
	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos de sensibilización.
	<ul style="list-style-type: none"> • Tienda artesanal (principales productos artesanales de la provincia). • Escuela de líderes (fortalecer propuestas de jóvenes y adolescentes).
<p>6. GESTIÓN AMBIENTAL EN LA PROVINCIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medio ambiente y cuencas hídricas.
	<ul style="list-style-type: none"> • Conservación de microcuencas.
	<ul style="list-style-type: none"> • Educación ambiental.

EL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA

Arq. Mónica Quezada Jara
Econ. Mónica Mendieta Orellana
Econ. Mario Merchán Barros
Ing. Julia Martínez Gavilanes
Mst. Arq. Boris Vélez Tamariz
Arq. Tania Quinde Maldonado
Ing. Diego Pacheco Prado
Mst. Ing. Omar Delgado Inga
Arq. Rafael Landy Vázquez
Econ. Graciela Verdugo Ochoa
Ing. Patricia Quezada Jara
Mst. Ing. Esteban Balarezo Sarmiento

Municipalidad de Cuenca

Universidad del Azuay

1. Introducción

Algunos elementos del diagnóstico sectorial muestran tendencias fundamentales relacionadas con las dinámicas socio territoriales y demográficas en el cantón Cuenca, entre ellas, las profundas transformaciones que afectan el crecimiento, estructura y localización de su población; las marcadas desigualdades en términos de distribución de la población en el territorio, desigualdades sociales y económicas; desigualdades de género; degradación del ambiente y crecimiento de actividades no compatibles con las vocaciones territoriales.

La **primera fase** de formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca corresponde a la construcción del diagnóstico territorial compuesto por los subsistemas de medio físico, de población y actividades, de asentamientos y del marco legal e institucional.

La **segunda fase** consiste en la construcción del diagnóstico integrado, según Domingo Gómez Orea, éste se refiere al conocimiento e interpretación del sistema territorial a la luz de su evolución histórica y de su tendencia hacia el futuro en ausencia de intervención.

El diagnóstico integrado constituye un esquema breve y coherente de los diagnósticos sectoriales realizados, poniendo de manifiesto las interconexiones que se dan entre los problemas y las oportunidades de los diferentes subsistemas (Medio físico, población y actividades,

infraestructuras y asentamientos; y, marco legal e institucional. (Gómez Orea, 2008; 172)

La **tercera fase** de formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca consiste en la construcción participativa del Modelo de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial, es decir aquella apuesta a futuro, que nace de las aspiraciones ciudadanas.

Su construcción se realiza a partir de reconocer las potencialidades y problemas de la población, su territorio y el entorno. Las propuestas contenidas en el Plan Cantonal plantean importantes desafíos técnicos y políticos. Propone una visión del Buen Vivir, reconociendo al cantón Cuenca como un territorio más equilibrado y humano, con políticas públicas incluyentes orientadas a ampliar los derechos, oportunidades y potencialidades de los seres humanos.

Plantea una relación armónica con la naturaleza, reconoce la dependencia de la economía respecto de la naturaleza, admite que la economía forma parte de un sistema mayor: El territorial, soporte de la vida como proveedor de recursos y funciones ambientales.

En términos generales, el modelo de desarrollo hacia el Buen Vivir está orientado a convertir al cantón Cuenca en un polo de desarrollo de primer nivel dentro de la zona de planificación 6 prevista por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Plantea un desarrollo integral en base de una economía incluyente y sostenible que sea social y culturalmente justa, sin perder de vista la sustentabilidad de los recursos.

Reconoce y promueve el sector rural como un sector estratégico y como parte fundamental de la soberanía y seguridad alimentaria cantonal, e incorpora a su población al desarrollo con la finalidad de mejorar su calidad de vida.

Establece categorías de ordenación con el objeto de zonificar el territorio y definir sus usos. A través de las categorías de ordenación, se establecen las diferentes actividades humanas que se tienen previsto realizar con el objeto de minimizar los desequilibrios existentes y aprovechar la vocación y potencialidades que ofrece el cantón.

Con la finalidad de distribuir adecuadamente las actividades humanas en el territorio y aprovechar las potencialidades de cada una de las parroquias, se plantea la implementación de un modelo policéntrico apoyado en la formación de redes o circuitos a través de la consolidación de nodos y áreas de desarrollo cantonal y parroquiales. El modelo plantea para ello, un conjunto de infraestructuras y sistemas de movilidad y conectividad que faciliten los flujos de la población, mercancías e información, todo ello sobre una sólida plataforma legal e institucional.

El modelo de desarrollo reconoce en definitiva la dinámica a futuro

del sistema territorial y sus subsistemas: Medio físico, población y actividades, asentamientos humanos e infraestructuras; y, marco legal e institucional.

2. Diagnóstico integrado

La formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca (PDOT)¹ partió de la construcción del diagnóstico integrado. En el mismo que, de forma sintética, se abordaron los principales aspectos de los subsistemas en los cuales se dividió el territorio para facilitar su análisis. También se realizó una síntesis de los problemas y potencialidades. Finalmente, la síntesis se representó de manera gráfica en un mapa denominado “Modelo territorial actual del cantón Cuenca”.

De manera breve se destacan los aspectos más importantes del diagnóstico integrado del cantón Cuenca.

2.1. Medio físico

El cantón Cuenca se ubica en la parte meridional de la Cordillera de los Andes ecuatorianos, en donde se puede destacar cuatro zonas geomorfológicas de características similares en sus territorios, pero diferenciables entre ellas por su clima, cobertura vegetal y topografía. Estas zonas son:

- a) Zona 1: Valle interandino, comprendida entre los 2300 y 2900 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.). La tem-

¹ El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca fue aprobado en diciembre de 2011.

² El área del cantón Cuenca es de 366 533 ha.

³ En el páramo se originan los principales cursos de agua (Ríos y quebradas) que abastecen del líquido vital a los sistemas de agua potable y para los sistemas de riego.

⁴ INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010

⁵ Proyección realizada por el equipo técnico del PDOT, 2011.

⁶ Grupos definidos por el Código de la Niñez y Adolescencia Art. 4. Constitución de la República del Ecuador.

peratura promedio anual varía de acuerdo con la altitud, entre 13 y 19 °C. La principal característica de esta zona es que en ella se emplaza la ciudad de Cuenca, capital de la provincia del Azuay. El 98% de la población del cantón Cuenca se asienta en esta zona.

El valle interandino ocupa el 20.7% del área total del cantón Cuenca².

- b) Zona 2: Cima frío de la cordillera occidental, comprendida entre las altitudes 2900 msnm., del Este a 2900 msnm por el Oeste, pasando por la cota de mayor altitud de 4560 msnm. La temperatura promedio anual, de acuerdo con la altitud cambia de 7 a 13° C.

Esta zona ocupa el 46,4% de la superficie total del cantón, se destaca porque en ella se localiza el Parque Nacional Cajas (PNC) y en general, el área de páramo, importante ecosistema de montaña, con un alto valor ecológico por su biodiversidad y por su servicio ambiental hídrico³.

- c) Zona 3: Vertiente externa de la cordillera occidental, descendiendo hacia el Oeste desde la cota 2900 a 320 msnm, se define la zona de vertiente externa de la cordillera occidental. La temperatura promedio anual, en esta zona, varía según la altitud, de 13 a 25°C. Representa el 27,6 % de la superficie del cantón.

La principal característica de la vertiente externa es que en ella predominan los terrenos con fuertes pendientes (Mayores al 50%), que es el resultado de la rápida variación de la altitud en apenas 20 km. de recorrido horizontal.

- d) Zona 4: Piedemonte, localizada al pie de la cordillera occidental, se ubica entre los 320 y 20 msnm, en esta zona la temperatura promedio anual varía entre los 17 a 26° C. La superficie de esta zona representa el 5,3% del área total del cantón Cuenca.

La principal característica de esta zona es que su territorio es relativamente plano y por su clima cálido sobre él se desarrollan grandes extensiones de cultivos, principalmente de cacao y banano, entre otros productos agrícolas tropicales.

2.2. Población

La población del cantón Cuenca para el año 2010 fue de 505.585 habitantes⁴; alrededor del 98% reside en el valle interandino y el 65% se concentra en la ciudad de Cuenca. Para el año 2030, según proyección, la población del cantón crecerá a 773.107 habitantes⁵.

La población clasificada por rangos de edad permite identificar cinco principales grupos⁶:

- 1) Población niños-niñas, de 0 a 11 años, que en el cantón representa el 23%.
- 2) Población adolescentes entre 12 a 18 años, este grupo en el cantón representa el 14%.
- 3) Población joven entre 19 a 29 años, en el cantón este grupo representa el 21%.
- 4) Población adulta, de 30 a 64 años, que en el cantón representa el 34%.
- 5) Población adulta mayor entre 65 años y más, este grupo en el cantón representa el 7%.

2.2.1. Aspectos sociales de la población

Los aspectos sociales de la población del cantón Cuenca, en el PDOT, han sido ampliamente analizados; determinándose algunos indicadores que dan cuenta de la calidad de vida de la población:

- El índice de analfabetismo en el área rural del cantón es más alto que en el área urbana: El 9,90 % de la población rural mayor a 15 años es analfabeta, en tanto que en el área urbana este índice se ubica en 2,45%.
- El nivel de escolaridad, en el área urbana, alcanza a 10,97 años; mientras que, en el área rural a 7,52 años. El nivel de escolaridad en relación con el género muestra inequidad,

aunque baja; mientras que, los hombres alcanzan a 10,97 años de educación, las mujeres llegan a 9,55 años.

- De la población mayor a 24 años, que tiene educación superior con títulos de ciclo corto, post bachillerato, superior o posgrado, el 90,40% radica en la zona urbana y el 9,60% en la rural.
- En el cantón, la brecha de acceso a ocupación productiva de jóvenes con título profesional es del 10% en el caso de hombres; y del 22% en el caso de mujeres.

2.2.2. Actividades económicas

La limitada vocación agrícola y la histórica situación del cantón de constituir un centro administrativo han contribuido al desarrollo de los sectores secundarios (Industria) y terciarios (Servicios), destacándose como las principales actividades económicas de la población.

Actualmente la ciudad de Cuenca concentra alrededor del 97% de la actividad económica provincial. Existe un importante número de empresas en las ramas de comercio, transporte, servicios, industria manufacturera, servicios personales y construcción. El aporte del cantón Cuenca a la producción nacional es de 4,69%.

La población económicamente activa (PEA) del cantón es de 231.072 habitantes, que representa 45,7% de la población total. El 55,6 % de la PEA son hombres y el 44,4% son mujeres.

El análisis de las actividades económicas del cantón Cuenca, a partir de su distribución espacial, permite identificar que la mayor parte de la inversión privada se concentra en la ciudad de Cuenca, acrecentando la brecha de inequidad entre el área urbana y el área rural.

2.2.3. Patrimonio natural y cultural

El cantón Cuenca posee un importante patrimonio natural, constituido, principalmente, por el Parque Nacional Cajas (PNC); el bosque de

Mazán; áreas de bosque y vegetación protectora (ABVP), donde se incluyen áreas de páramo y humedales. Estos espacios representan aproximadamente el 70 % del total de la superficie del territorio del cantón.

El patrimonio cultural del cantón Cuenca está constituido por el patrimonio tangible e intangible.

En el patrimonio tangible se destaca el Centro Histórico de Cuenca, incluido en la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO, en 1999. La cabecera parroquial de Quingeo, que en el año 2009 fue declarado Patrimonio Cultural Nacional por el Instituto de Patrimonio Cultural, por su conjunto de edificaciones con valor histórico arquitectónico se suma al patrimonio tangible del cantón. Varios lugares en donde se han encontrado restos arqueológicos, tanto cañaris como incas, también forman parte del patrimonio cultural tangible, estos sitios son: El Plateado, Paredones, Huahuzhumi, Palmas, Tambo loma, Curiquingue entre otros.

Entre el patrimonio intangible del cantón se destacan las celebraciones religiosas como: El Pase del Niño Viajero, que se realiza el 24 de diciembre de cada año; el Septenario Eucarístico de la octava de Corpus Christi, que se celebra en el mes de junio; las diferentes parroquias rurales del cantón también cuentan con celebraciones religiosas tradicionales, dedicadas a sus patronos o patronas eclesiásticos.

La gastronomía del cantón Cuenca también se destaca como parte del patrimonio intangible, deliciosas preparaciones como: El mote pillo, los llapingachos, las carnes asadas, el hornado, las papas locas, las habas con queso, el mote pata, los tradicionales dulces de la repostería cuencana de las fiestas de Corpus Christi, entre otros, forman parte de la identidad cultural del cantón.

2.3. Asentamientos poblacionales e infraestructura

El subsistema de asentamientos poblacionales se refiere a los núcleos de población (Ciudades,

pueblos, comunidades, caseríos, etc.); sus infraestructuras de comunicación y servicios; y equipamientos colectivos⁷.

El diagnóstico de este subtema implicó la recolección y tratamiento de la información, principalmente de los siguientes aspectos: Distribución en el territorio de los asentamientos de población (Ciudad y cabeceras parroquiales), jerarquía entre los asentamientos poblacionales y la disponibilidad de infraestructuras y equipamientos colectivos. En el diagnóstico integrado se realizó una síntesis de los aspectos analizados, los mismos que se resumen a continuación.

2.3.1. Distribución y jerarquía de los asentamientos poblacionales

El análisis de la distribución de los núcleos de población en el territorio del cantón Cuenca permite concluir que existe una distribución inequitativa. En el valle interandino, que ocupa el 20,7% de la superficie total del cantón, se localizan, además de la ciudad de Cuenca, diecinueve de las veintiuna cabeceras de las parroquias rurales, y en el área de influencia inmediata de la ciudad, que ocupa el 8,23% de la superficie del cantón, se asientan catorce parroquias rurales.

La jerarquía de los asentamientos poblacionales del cantón Cuenca se determinó en base a la comparación de su población, es decir, del análisis de la distribución de

la población en el territorio. El mismo que guarda afinidad con la distribución de los centros poblados, llegando a la misma conclusión, que existe una distribución territorial inequitativa de la población.

La ciudad de Cuenca, que apenas ocupa el 2% del territorio cantonal, concentra el 65% de su población; la ciudad y su área de influencia albergan al 96% y con el valle interandino se asienta el 98% de la población cantonal.

La concentración de la población del cantón Cuenca en el valle interandino tiene su explicación desde el medio físico. Es la zona que presenta las mejores condiciones climáticas y topográficas para el desarrollo de centros poblados, estas características fueron las que posiblemente atrajeron a los pobladores prehispanicos a instaurar sus residencias en esta área, pasando de nómadas a sedentarios. También, históricamente, el espacio que hoy conforma la ciudad de Cuenca constituyó un centro administrativo, condición que la conserva hasta la actualidad. Este hecho es la razón de la migración de la población rural de la región hacia la ciudad.

2.3.2. Infraestructura y equipamientos colectivos

Los asentamientos poblacionales y las actividades que realizan sus habitantes demandan de un conjunto de elementos o servicios necesarios para su buen funcionamiento o para su ópti-

⁷ GÓMEZ OREA, Domingo; Ordenación Territorial; Ediciones Mundiprensa; Madrid Barcelona México, 2008.

mo desarrollo. Estos elementos son los equipamientos de: Educación, salud, bienestar social, entre los más importantes y las redes de servicios básicos: De agua para consumo humano, alcantarillado, telefonía y finalmente la infraestructura de intercomunicación: Vías y transporte.

2.3.3. Equipamientos colectivos

Los equipamientos colectivos incluyen, principalmente, aquellos que brindan servicio de educación, salud y bienestar social a la comunidad. En el PDOT se realiza un análisis a fin de determinar el déficit con respecto a la población servida en cada una de las parroquias rurales del cantón. La conclusión de estos análisis, es que la ciudad de Cuenca está mejor dotada a diferencia de las parroquias rurales, evidenciando una desigual distribución de los equipamientos.

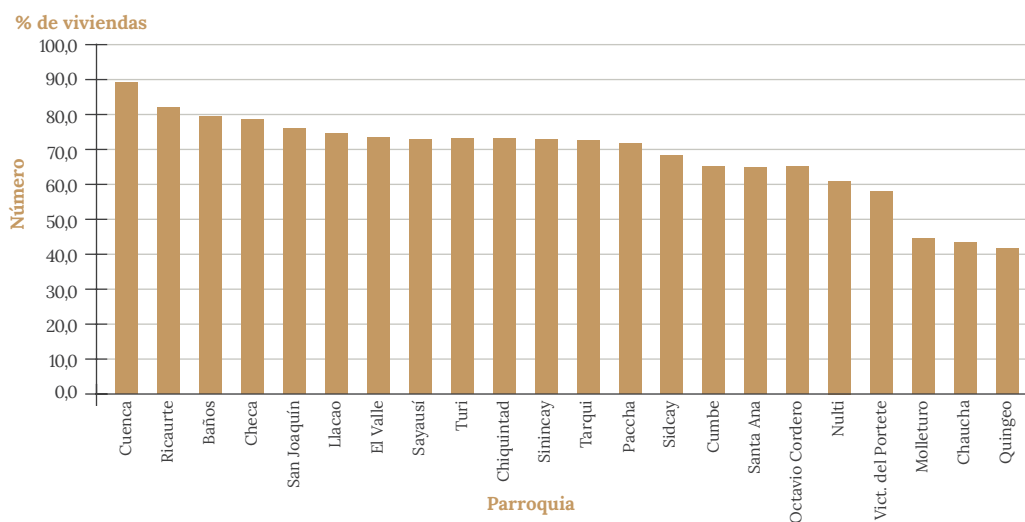
2.3.4. Infraestructuras de servicios básicos

Según datos del Censo de Población y Vivienda realizado por el INEC en el año 2010, el área mejor dotada en cuanto a las redes de servicios básicos es la ciudad de Cuenca, el 89,26% de viviendas en esta área cuenta con todos los servicios básicos, esto es agua potable, alcantarillado, recolección de basura, electricidad y telefonía fija.

En el área rural es en donde se presentan el mayor déficit en cuanto a la disponibilidad de estos servicios. De las veintiún parroquias rurales, la mejor servida es Ricaurte, en donde el 84,18% de las viviendas cuenta con todos los servicios, seguido por la parroquia de Baños con el 80,27%. Luego de la ciudad de Cuenca las parroquias mejor servidas son las parroquias que se encuentran en la periferia. En tanto que, las más alejadas como Santa Ana, Quingeo, Molleturo, Chaucha son las más desfavorecidas.

Gráfico/1

PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON DISPONIBILIDAD DE LOS SERVICIOS BÁSICOS (AGUA POTABLE, ELECTRICIDAD, ALCANTARILLADO, TELEFONÍA FIJA Y RECOLECCIÓN DE BASURA) POR PARROQUIA



Fuente: INEC 2010

Elaboración: I. Municipalidad de Cuenca – PDOT 2011

2.4. Movilidad y red vial

2.4.1. Red vial

La red vial integra el conjunto de vías que permiten el desplazamiento peatonal y vehicular entre los diferentes asentamientos del cantón. Constituyéndose de esta forma, en parte fundamental para el desarrollo físico espacial.

De acuerdo con el inventario vial del cantón Cuenca, se cuenta con una red de 3.904 km. aproximadamente. De los cuales, aproximadamente, el 10% se encuentra en buen estado, mientras que el 60% presenta un estado regular y malo. En este dato no se incluyen las vías del área interna de la ciudad de Cuenca, que son vías eminentemente urbanas, las cuales constituyen, aproximadamente, el 30% del total.

2.4.2. Movilidad

La ciudad de Cuenca, debido a la concentración de equipamientos de salud, educación y gestión, así como la concentración de las actividades comerciales e industriales, constituye un polo que atrae a un considerable número de personas desde las parroquias rurales, desde otros cantones de la provincia del Azuay y desde otras provincias.

El análisis de la movilidad de pasajeros en el cantón permite concluir que la mayor movilidad se da a nivel interparroquial, con un porcentaje del 82,69% del total de pasajeros que se movilizan. Luego está la movilidad interprovincial con un porcentaje del 10,83%, principalmente de la provincia del Cañar y de su capital Azogues, y por último se encuentra la movilidad intercantonal con un porcentaje del 6,48%.

2.5. Síntesis de problemas y potencialidades

El diagnóstico sectorial desarrollado en el PDOT del cantón Cuenca consiguió identificar, describir y valorar una serie de problemas y potencialidades, para cada uno de los subsistemas del

sistema territorial. También, determinó que algunos de ellos afectan a todo el cantón, mientras que otros son particulares para cada jurisdicción (Parroquias rurales y ciudad de Cuenca).

En el diagnóstico integrado se realizó una síntesis de los problemas y potencialidades, logrando identificar los más importantes:

Problemas:

- Bajos rendimientos productivos agropecuarios.
- Degradación ambiental y paisajística.
- Baja densificación de la población en el área urbana.
- Desequilibrada distribución espacial de la población.
- Inequitativa distribución de la inversión pública y privada.
- Incremento de la vivienda dispersa en el área periurbana o de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca.

Potencialidades y fortalezas:

- Localización estratégica del cantón en el austro del país.
- Diversidad de clima.
- Patrimonio natural.
- Patrimonio cultural.
- Productos industriales y artesanales de muy buena calidad.
- Buena cobertura de los servicios básicos (electricidad, agua potable, telefonía, alcantarillado).
- Universidades y equipamientos de salud de buena calidad.

3. Modelo de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial al 2030

3.1. Aspiraciones de orden superior

Para definir la articulación del cantón Cuenca a nivel nacional y zonal en materia de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se han recogido las aspiraciones y determinaciones a nivel superior para el cantón, contenidas principalmente en dos instrumentos: “Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013”, “Construyendo un Estado

Plurinacional e Intercultural” y la “Agenda Zonal para el Buen Vivir, Propuestas de Desarrollo y Lineamientos para el Ordenamiento Territorial”, agenda de la Zona de Planificación 6 (Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago).

3.2. Objetivos

El Sumak Kawsay, o Buen Vivir, es un reto para lograr profundas transformaciones en nuestras sociedades, es adoptar un nuevo paradigma civilizatorio:

- Implica el reto de armonizar en la realidad nuestras relaciones con la naturaleza.
- implica poner en práctica el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, nos reta a escuchar, aprender y poner en práctica las sabidurías de nuestros ancestros.
- Abre la posibilidad de un diálogo con la naturaleza y a reconocer su dimensión espiritual, porque como dijo Martí *“la inteligencia americana es un penacho indígena”*.

El Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal, busca el desarrollo socioeconómico de la localidad y una mejora en la calidad de vida, así como la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del ambiente, y la utilización racional del territorio.

La finalidad del PDOT es mejorar la calidad de vida de la población del cantón Cuenca. Para lo cual considera los objetivos supremos que son: Aumento en el nivel de ingresos económicos o de renta; condiciones de vida y de trabajo, así como la calidad ambiental.

Por ello, los objetivos planteados proponen la aplicación de políticas integrales, capaces de abordar la complejidad del territorio, su población y promover nuevas normas de cohesión y redistribución, en el marco del reconocimiento de la diversidad.

Los objetivos planteados se enmarcan en los problemas y potencialidades por subsistemas determinados en el desarrollo de este estudio: Medio físico, población y actividades, asentamientos e infraestructura y el marco legal e institucional.

Dentro de cada subsistema se encuentran los objetivos específicos que apuntalan el cumplimiento de los objetivos supremos. Considerados localmente y englobados en el Plan Nacional del Buen Vivir.

Siguiendo la estructura planteada, se establecen estrategias o líneas de acción que permitirán lograr el cumplimiento de los objetivos específicos a través de los planes y programas, proyectos, esquematizados por subsistemas; temporalizados y redirigidos a la ejecución, para conseguir las metas propuestas en el PDOT de cantón Cuenca. Los objetivos determinados en el plan se indican en el cuadro No.1.

3.3. Ordenación del medio físico

3.3.1. Categorías de ordenación

Las categorías de ordenación son el resultado del análisis conjunto de las unidades ambientales y los usos del suelo. Su objeto es la asignación espacial de usos en el territorio, zonificándolo en áreas identificadas con diversos criterios y en base a la información que se posee de la fase de diagnóstico. A través de las categorías de ordenación se definen los diferentes niveles de uso del territorio, así como la forma en que pueden desarrollarse en ellas las diferentes actividades humanas.

Los niveles de uso, que se han identificado, son los siguientes:

- a) **Nivel de uso - conservación:** Dentro de este nivel, se encuentran todas las categorías encaminadas a la protección y conservación de los ecosistemas de importancia, que se localizan dentro del territorio cantonal, así tenemos:
 - **Espacios naturales protegidos:** Son zonas que pueden denominarse como invariantes del territorio, ya que han sido ordenadas y delimitadas con anterioridad a la elaboración del presente Plan. Comprende dos subcategorías.
 - **El Parque Nacional Cajas.**
 - **Bosque de Mazán.**

Cuadro/1

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA

	MEJORA EN EL NIVEL DE INGRESO	MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA Y TRABAJO	MEJORA DE LA CALIDAD AMBIENTAL
MEDIO FÍSICO	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar actividades económicas compatibles con la capacidad de acogida del suelo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la vulnerabilidad de la población y del suelo a las amenazas producidas por actividades naturales o antrópicas. • Contribuir al fortalecimiento de las áreas agropecuarias para incrementar su producción y productividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental a través de la implementación de normas, buenas prácticas agropecuarias, y la adecuada gestión de efluentes (Emisiones, vertidos y residuos). • Prevenir, mitigar y controlar los impactos del cambio climático.
POBLACIÓN Y ACTIVIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la generación de nuevos puestos de empleo. • Fortalecer al sector agropecuario con transferencia de tecnología y servicios • Impulsar la economía endógena solidaria, sostenible y territorialmente equilibrada. • Mejorar la competitividad del sector industrial de Cuenca. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar las capacidades y potencialidades de la población promoviendo su acceso equitativo a los servicios del Estado. • Promover actividades de prevención y control de enfermedades, en base a una alimentación sana y saludable. • Garantizar la seguridad ciudadana y el ejercicio de una vida libre de violencia en el cantón. • Impulsar el desarrollo equitativo de la población, reconociendo las potencialidades y limitaciones económicas, sociales y culturales de todo el cantón. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la sostenibilidad ambiental a través de la implementación de tecnologías de producción más limpia y prácticas agroecológicas.
ASENTAMIENTOS HUMANOS E INFRAESTRUCTURA	<ul style="list-style-type: none"> • Dotar de la infraestructura productiva necesaria en forma equitativa para impulsar el desarrollo económico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un modelo de asentamientos humanos poli céntrico, equitativo, que posibilite la cohesión y la integración social y territorial a través de la dotación de una red de servicios; densificación de las áreas urbanas, garantizando el acceso a la vivienda para mejorar la calidad de vida y la generación de empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la producción de energías amigables con el ambiente.
MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL		<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar los nodos de articulación del desarrollo cantonal. • Adecuar el sistema de gestión institucional a la nueva propuesta de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental a través de la implementación de normas. • Promulgar las normas locales para el emplazamiento de los equipamientos industriales con el objeto de garantizar la salud ecológica de los ecosistemas.

- **Áreas Naturales de Protección:** Incluye las áreas de especial interés constituidas por las unidades ambientales que se encuentran en la cota superior a 3150 msnm. Así como las siguientes unidades ambientales que se encuentran por debajo de esta cota como son: Páramo, páramo de almohadilla, bosque de vegetación nativa, matorrales, áreas de aporte hídrico, cuerpos de agua, complejos fluviales. Comprende cinco subcategorías:
 - **Páramo:** Territorio comprendido en cota superior a 3150 msnm.
 - **Páramo de almohadilla - humedales:** Áreas que se localizan sobre los 2900 msnm. en los sitios más húmedos.
 - **Áreas de vegetación nativa:** Territorios que se encuentran fuera de la cota descrita en párrafos anteriores.
 - **Áreas de aporte hídrico:** Territorios que se encuentran, al igual que la anterior, fuera de la cota 3150, comprende las requeridas como áreas de aporte para el abastecimiento de los sistemas que agua que se encuentran en estos lugares.
 - **Áreas de protección de cauces de ríos, quebradas o cualquier curso de agua y lagunas:** Se localizan alrededor de los cursos de agua, cuyo margen de protección se establece de acuerdo al ancho del cauce.

- b) **Nivel de uso – recuperación:** Se encuentran catalogados los territorios que requieren un proceso de recuperación de su cobertura, para que posteriormente puedan pasar al nivel de uso de conservación. Dentro de este nivel tenemos:
 - **Áreas de recuperación eco-sistémica:** Son zonas degradadas que se localizan en pendientes superiores al 50%, así como aquellas áreas con prevalencia de vegetación introducida, no acordes con el ecosistema en el que se encuentran. Emplea la aproximación *eco-sistémica* como marco de integración entre un conjunto de organismos vivos (Biocenosis) y el medio en donde se relacionan (Biotopo). El manejo de estas áreas busca reconceptualizar el valor de uso, que generalmente se da de las zonas recuperadas incorporando a su valoración final, procesos naturales y dinámicas ecológicas (Tiempo de formación, maduración y regeneración ecosistémica) (Leff, 1994). Dentro de esta categoría tenemos subcategorías:
 - **Áreas de recuperación ambiental:** Son todos los territorios que se encuentran en pendientes sobre el 50%.
 - **Áreas de recuperación natural:** Territorios que actualmente se encuentran ocupados con bosques alóctonos de eucalipto.
 - **Áreas de recuperación ambiental especial:** Se localizan dentro de las “Áreas naturales de alto nivel de protección – páramo”.

- c) **Nivel de uso – producción:** En este nivel de uso se encuentran las categorías cuya asignación de uso está encaminada a la producción sea esta ganadera o agrícola, así:
 - **Áreas de aprovechamiento agrícola:** Dentro de estas se encuentran las siguientes sub-categorías:
 - **Área de agricultura de productos industriales:** Son las áreas localizadas en las zonas bajas de Molleturo y Chaucha.
 - **Área de agricultura tradicional:** Constituida por terrenos de vocación agrícola. Utiliza los sistemas típicos del lugar, que han configurado la cultura del mismo.
 - **Área de agricultura en transición:** Mosaico heterogéneo de ecosistemas naturales, *agro-ecosistemas* y ecosistemas urbanos, caracterizados por presencia de vivienda dispersa y en proceso de consolidación.

3.3.2. Asignación de uso de suelo

Siendo el uso de suelo, el reflejo de una actividad antrópica en el territorio, su asignación constituye un elemento fundamental para la consecución de los objetivos del plan. Esta pretende lograr una adecuada distribución de las actividades en las diferentes categorías de ordenación para evitar problemas de funcionalidad, innecesario fraccionamiento del suelo, y aprovechar de mejor manera las características de cada categoría.

Para procurar el uso adecuado del territorio cantonal, en base de la capacidad de acogida de éste y el desarrollo adecuado de sus actividades, es conveniente establecer diferentes categorías de uso como son:

Principal: Es el uso predominante sin restricciones.

Permitidos: Son usos compatibles con el principal, los cuales no están ni prohibidos, ni condicionados.

Prohibidos: Son usos no autorizados.

Condicionados: Son usos que pueden permitirse bajo determinadas condiciones funcionales, ambientales y de seguridad.

Condicionado con restricciones: Son usos a permitirse en condiciones especiales debido a la complejidad que implica el desarrollo de sus actividades en relación con los ecosistemas naturales.

a) Asignación de usos de suelo y actividades:

Los usos del suelo y actividades regulados por el Plan se estructurarán según los siguientes:

Usos de suelo y actividades relativos a la protección: Los siguientes:

- Preservación estricta.
- Conservación:
 - Conservación estricta.
 - Conservación activa.
- Mejora ambiental: Tratamientos capaces de reconducir la zona a su situación primigenia o a otros estados de equilibrio ecológico más valiosos:

- Restauración: Actuaciones orientadas a la restauración de ecosistemas de interés.
- Reforestación: Actividad destinada a repoblar zonas que en el pasado estaban cubiertas de bosques que han sido eliminados por diversos motivos.
- Sustitución de especies introducidas por especies nativas.
- Restauración de espacios de interés.
- Actividades científico culturales.

Usos de suelo y actividades recreativas al aire libre: Actividades relacionadas con el esparcimiento y contemplación:

- Senderismo.
- Campamento.
- Pesca deportiva / recreativa con la utilización de caña de pescar.
- Turismo comunitario.
- Deportes extremos.

Usos de suelo para vivienda:

- Vivienda permanente: Construcciones destinadas a vivienda unifamiliar para residencia del agricultor.

Usos de suelo y actividades relativos a la producción: Tendrán la consideración de usos y actividades relativas a la explotación de ciertos recursos primarios, como los siguientes:

- **Actividades productivas sostenibles:** Las siguientes actividades:
 - Viveros.
 - Huertos de plantas medicinales.
 - Corral para camélidos.
- **Agricultura.**
- **Transformaciones de regadío.**
- **Invernaderos.**
- **Ganadería.**
- **Uso forestal:** Plantación o siembra de especies arbóreas:
 - Uso forestal de protección.
 - Uso forestal productor.
- **Industrias agropecuarias.**
- **Piscicultura.**

Usos de suelo y actividades relativos a la minería:

- **Actividades Extractivas:** Actividades encaminadas a la extracción de los recursos minerales metálicos, no metálicos y materiales de construcción.

Usos de suelo y actividades relativos a la industria: Tendrán la consideración de usos y actividades relativos a las industrias, los siguientes:

- Industrias de bajo impacto.
- Industrias de mediano impacto.

Usos de suelo y actividades relativos a equipamiento: Los siguientes:

- **Servicios sociales:**
 - Educación.
 - Salud.
 - Bienestar Social.
 - Cultura.
 - Recreación.
 - Aprovechamiento.
 - Administración y gestión.
- **Servicios Públicos:**
 - Seguridad.
 - Servicios de transporte.
 - Infraestructura.

Usos de suelo y actividades relativos a agricultura - residencial:

Huertos familiares: Los huertos familiares son ecosistemas agrícolas situados cerca del lugar de residencia. Aquí encontramos, en un espacio reducido, una combinación de árboles, arbustos, verduras, tubérculos y raíces comestibles, gramíneas y hierbas, que proporcionan alimentos y condimentos, medicinas y material de construcción. A menudo, también, se integran los animales domésticos a este sistema.

- **Fincas integrales:** La utilización máxima de la energía en armonía con el ambiente, la diversidad de productos para el mercado y la obtención de beneficios económicos.

Usos de suelo y actividades relativos con residencia: Aquí se considerarán los usos y actividades relativos a sectores con tendencias urbanas por su cercanía a ellas.

b) Usos de suelo por categorías de ordenación:

Como resultado del trabajo de asignación de usos de suelo es posible establecer los usos de suelos principales, permitidos, prohibidos y condicionados, que correspondan a cada categoría de ordenación.

3.3.3. Características de ocupación

Con la finalidad de regular las actuaciones antrópicas en lo referente a la ocupación del suelo, y en función de las categorías asignadas a éste, se determinarán características referidas a tamaños de lotes, tipos de implantación, retiros y alturas:

- a) **Tamaño de parcela:** Siendo uno de los objetivos del presente plan, garantizar el equilibrio entre la naturaleza, y la sociedad, promoviendo un ambiente saludable y con un desarrollo económico sustentable que contribuya al buen vivir; el establecer el tamaño mínimo de parcela no debe fundamentarse en un enfoque netamente conservacionista.
- b) **Características de la edificación:** Permiten controlar los procesos de diseño y construcción de las futuras edificaciones.

3.4. Población y actividades

3.4.1. Componente social

Lo social en el territorio

La modernidad entendida como la evolución social de los últimos dos siglos, y que trata sobre la explicación y la solución de las desigualdades, conduce a que la mirada social se imponga el reto de realizar nuevas lecturas sobre el territorio.

En el territorio se desarrollan acciones humanas y sociales distintas. Desde ese punto de vista pueden considerarse, por ejemplo, la coexistencia de las economías campesinas y las agro exportadoras o empresariales, o los usos suburbanos que coexisten con usos agropecuarios.

En el territorio se interrelaciona el quehacer de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores, es el escenario de historias de hombres y mujeres, de desarrollo de sus potencialidades y también reducto de las iniquidades resultado de las crisis económicas, que han dejado un profundo deterioro del tejido social.

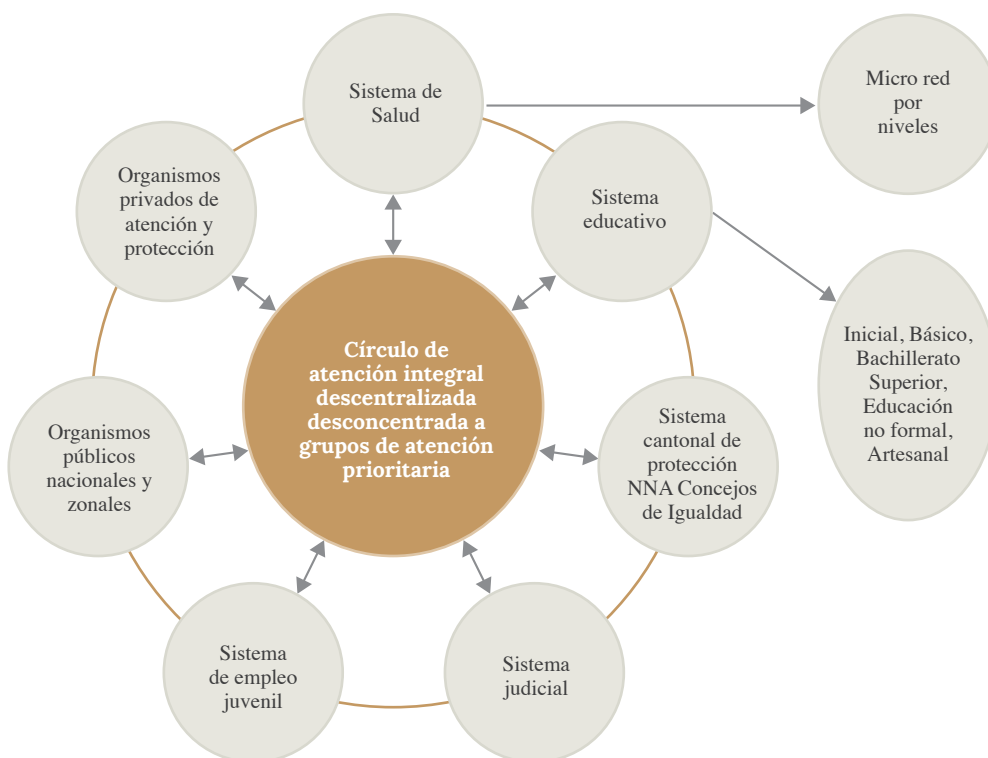
Por esto es imperante una planificación que permita la formulación de políticas y programas de desarrollo social.

3.4.2. Propuesta del componente social

La propuesta para potenciar el desarrollo social del cantón Cuenca considera los planteamientos del Plan Nacional del Buen Vivir, que propone el reto de pasar de la lógica de la planificación sectorial a la planificación por objetivos, articulando las áreas social, productiva, cultural, ambiental.

Gráfico/2

ARTICULACIÓN DE LOS CIRCUITOS DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL



Fuente: I. Municipalidad de Cuenca- PDOT 2011
Elaboración: I. Municipalidad de Cuenca- PDOT 2011

3.4.3. Actividades económicas

La propuesta económica desarrollada se enmarca en el modelo “Policéntrico del Desarrollo Endógeno”. Las estrategias económicas abordan este desafío con una visión del desarrollo que considera que éste es un proceso que se produce en forma difusa, en función de la trayectoria de crecimiento de las parroquias y cabecera cantonal. Esta aproximación trata de reorientar las tendencias anteriores que favorecían el desarrollo de un modelo de crecimiento concentrado, en el cual las actividades productivas se concentran en el área urbana de Cuenca, al que fluyen los recursos e inversiones. Se pretende cambiar esta estructura con la conformación de cinco nodos articuladores, ubicados estratégicamente en las áreas circundantes a la ciudad de Cuenca, en donde se incentiven las diferentes actividades productivas y económicas que son promovidas por los actores de la sociedad, que tienen una cultura, formas y mecanismos propios de organización. La dinámica económica del cantón Cuenca tiene varios factores que la impulsan, entre los más importantes tenemos que de los \$ 10.070 millones generados por ventas en Cuenca, el 48,6% se concentra en la industria manufacturera. Esta actividad, además, emplea a unas 25.207 personas (Censo Económico 2010 – INEC), pues al ser la encargada de dar valor agregado es la que más mano de obra requiere para producir. El sector de comercio aporta con el 31,52%. (Censo Económico 2010 – INEC)

La población económicamente activa del cantón es de 231.072 pobladores de los cuales el 55,60% son hombres y el 44,40% son mujeres. (Censo Económico 2010 – INEC)

Para lograr un desarrollo equitativo del cantón se propone la recuperación de la economía bajo el enfoque de ruralidad, en donde no se considera al sector rural solamente proveedor de materias primas, sean de carácter agrícola o mineral, y será la ciudad en la que se desarrollarán las actividades industriales y de servicios, relegando al espacio rural únicamente como

espacio de producción alimentaria. Frente a los desafíos que impone la globalización es necesario aprovechar los avances y cambios, que se producen a nivel global en el agro, para superar los problemas endémicos que adolece el sector rural. La necesidad de aumentar la producción, la productividad y la seguridad alimentaria; la búsqueda de la equidad y el combate a la pobreza; la preservación del territorio y el rescate de valores culturales; el desarrollo de una nueva cultura agrícola y rural que prevea la conservación para fortalecer el desarrollo democrático, la ciudadanía rural, construir y fortalecer las capacidades locales y los saberes ancestrales.

3.4.3.1 Sector agropecuario

Promover la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de contribuir a consolidar la soberanía alimentaria de la población, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito cantonal y el acceso oportuno y permanente a estos con producción sana y de origen local.

3.4.3.2. Sector de la industria y manufactura

El cantón Cuenca es un referente de crecimiento y desarrollo económico para la región sur. Por lo que es necesario, que este desarrollo sea ordenado, coordinado e incluyente con los demás actores involucrados, enfocados siempre en un sistema económico social, solidario y sostenible.

La propuesta de reactivación del sector industrial de Cuenca debe basarse en el aprovechamiento de los recursos endógenos en función de sus potencialidades culturales, institucionales, económicas, políticas y sociales para el desarrollo de sistemas territoriales innovadores y competitivos, que permitan asimilar al contexto actual de una economía mundializada, que aproveche la flexibilización de los procesos productivos, la revolución de la microinformática y de las comunicaciones.

La ciudad y el cantón se preparan para hacer frente a modelos de producción flexibles, que han significado la revalorización de lo local como fuente de crecimiento, innovación tecnológica de las actividades productivas de pequeño y mediano tamaño, creación de empleo, capacitación de mano de obra para procesos específicos. En definitiva, identificación, valoración y proyección de los recursos locales existentes para dinamizar procesos de desarrollo local, *policéntricos* y *endógenos*.

Es un proceso que nace a partir del desarrollo de las capacidades locales, permitiendo de esta manera el surgimiento de la situación actual a partir de revalorizar el conjunto de recursos locales, optimizando la utilización de su potencial.

3.4.3.3. Investigación tecnológica

La producción de ciencia y tecnología es creciente en el Ecuador y el cantón Cuenca por el reconocimiento de sus profesionales, sistema de conectividad y otros factores que dinamizan el desarrollo de la ciencia y el conocimiento. Entre los que se distinguen los siguientes subsectores:

- Software.
- Desarrollo e implementación de las TICs.
- Centros tecnológicos (Metalmecánica, maderero).
- Centro artesanal.

3.4.3.4. Sector de la construcción

El sector de la construcción es un sector muy dinámico, de alto impacto en el empleo y valor agregado. Es un sector de impacto transversal a otros como turismo y salud.

3.4.3.5. Sector de la salud.

El sector de la salud tiene un alto potencial por la calidad de los hospitales, profesionales y el entorno de la ciudad de Cuenca, lo que la convierte en el centro regional de la salud.

3.4.3.6. Sector artesanal

La ciudad de Cuenca es el centro turístico del austro del Ecuador y, vinculada a esta actividad, se concentra la mayor diversidad de artesanías de la región. El trabajo artesanal es el legado ancestral del Sur de los Andes en el nudo del Azuay, lo que incide en el amplio y diverso desarrollo de la economía local.

En Cuenca existe una acendrada tradición y vocación artesanal con una amplia gama de técnicas tradicionales. Es por esta razón que se debe propiciar una gestión participativa e innovadora, que promueva el desarrollo del sector artesanal de Cuenca, e impulsar un proceso de reactivación de este sector, mediante el mejoramiento de la competitividad de los productos del sector artesanal:

- Se propiciará el establecimiento de un centro de promoción.
- Promover el desarrollo de un circuito o ruta artesanal cantonal que articule la cultura, historia y economía cantonal.

3.4.3.7. Sector turístico

- Cuenca y sus alrededores poseen un sinnúmero de atractivos culturales entre los que destacan los museos, las iglesias y edificaciones patrimoniales. Entre ellos están: Museo del Banco Central, Museo del Centro Interamericano de Artesanías y Artes Populares, Museo de la Casa de la Cultura Núcleo del Azuay, Museo de Arte Moderno, Museo Remigio Crespo Toral, Museo de las Culturas Aborígenes, Museo Manuel Agustín Landívar, Museo Taller del Sombrero, Museo de Esqueletología “Doctor Gabriel García Moscoso”, Museo del Monasterio de las Concepciones, Museo de la Identidad Cañari, Catedral de la Inmaculada Concepción, Museo de la catedral vieja, Carmen de la Asunción, San Francisco, Iglesia de San Blas, Santo Domingo, San Sebastián, San Alfonso, Casa de las Posadas, Casa de las Palomas.

- **Sitios arqueológicos (Cuenca y área de influencia):**

Sitios arqueológicos destacados en el destino incluyen: Ruinas de Todos los Santos, Parque Arqueológico Pumapungo y las Ruinas de Cojitambo.

Otros lugares donde se pueden encontrar vestigios y restos arqueológicos y ruinas son: Llacao, Molleturo (Paredones), Nulti, Turi, Victoria del Portete, Checa, Chiquintad, Cumbe, Qhapc Ñan (Tramo PN Cajas), Ingapirca.

3.5. Asentamientos humanos e infraestructura

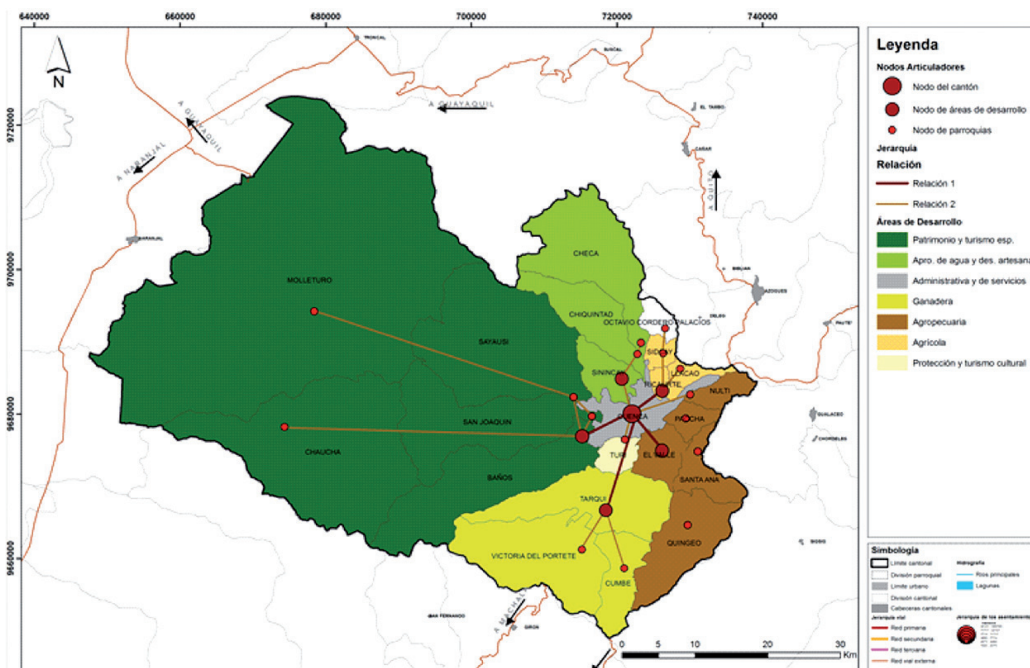
Para el cumplimiento de los objetivos se parte del establecimiento de un modelo territorial al 2030, el cual estaría conformado por:

3.5.1. Áreas de desarrollo

Para cumplir con la finalidad del ordenamiento del territorio es necesario agrupar el espacio por áreas homogéneas, tomando en consideración factores como: Conectividad, funcionalidad, vocación productiva, condiciones socio demográficas, potencialidad y aptitud territorial. En esta condición se propone conservar el nodo de articulación cantonal y regional existente, es decir la ciudad de Cuenca, y generar otros nodos que articulen las áreas de desarrollo que se conformen, los cuales permitirán vincular los diferentes asentamientos que se encuentran dentro del cantón, con el propósito de generar espacios que propicien el servicio y el desarrollo de cada una de estas áreas.

Mapa/2

ÁREAS DE DESARROLLO Y NODOS DE ARTICULACIÓN



Fuente: I. Municipalidad de Cuenca- PDOT 2011

Elaboración: I. Municipalidad de Cuenca- PDOT 2011

- Área administrativa y de servicio.
- EL área de patrimonio y turismo especializado.
- El área de aprovisionamiento de agua para consumo humano y desarrollo artesanal.
- El área ganadera.
- El área agropecuaria.
- El área agrícola.
- EL área de protección y turismo cultural.

3.5.2. Nodos articuladores

Son asentamientos poblacionales que se encuentran distribuidos dentro de un territorio políticamente establecido y que en conjunto conforman un sistema, en el cual cada uno cumple una función determinada. Su tamaño dependerá tanto del desarrollo que se genere en estos espacios, como de la capacidad de acogida del territorio.

Para el cantón se han definido diferentes tamaños de asentamientos poblacionales, sobre los cuales se propone establecer un sistema poblacional que propicie el equilibrio territorial y desconcentre ciertas actividades, que al momento se encuentran en la cabecera cantonal y pueden ser ubicadas estratégicamente en las áreas circundantes a Cuenca.

Cuadro/2

PROPUESTA DE ASENTAMIENTOS POBLACIONALES

PROPUESTA DE ASENTAMIENTOS POBLACIONALES	
TIPO	RANGO No. HABITANTES
Nodo del cantón	100.000 - 500.000
Nodo de las áreas de desarrollo	15.000 - 50.000
Nodo de las parroquias	1.000 - 15.000
Nodo de las comunidades	500 - 1.000

Fuente: I. Municipalidad de Cuenca- PDOT 2011
Elaboración: I. Municipalidad de Cuenca- PDOT 2011

Nodo del cantón: Corresponde a la ciudad de Cuenca

Nodo de las áreas de desarrollo: Son los asentamientos urbanos de las parroquias: El Valle, Ricaurte, Baños, Tarqui y Sinincay.

Nodo de las parroquias: En este grupo se encuentran las restantes cabeceras urbano-parroquiales.

Nodo de las comunidades: Lo conformarán aquellos asentamientos que, por su posición geográfica, conectividad y tamaño poblacional, permitan desarrollar servicios y actividades que vinculen con los asentamientos cercanos al mismo.

3.5.3. Propuesta de distribución de la población

La distribución de la población plantea ahorrar y optimizar los recursos existentes en el cantón como la infraestructura y los servicios, densificando las áreas urbanas y aquellas aptas para la urbanización; y preservar las áreas ambientales y productivas que permitan mantener un equilibrio ambiental. De lo anteriormente descrito se propone adoptar las siguientes densidades:

- En la cabecera del cantón: De 150 hab/ha. hasta 250 hab/ha.
- En las cabeceras urbano parroquiales de El Valle, Ricaurte y Baños: De 100 hab/ha. hasta 150 hab/ha.
- Otras cabeceras parroquiales: De hab/ha. hasta 100 hab/ha.
- Asentamientos poblacionales de la categoría “residencial en baja densidad”: Inferior a hab/ha.
- En áreas que no son definidas como urbanas, si el uso del suelo lo determina, no deberán asentarse construcciones destinadas a la vivienda, y en aquellos de usos agrícolas, ganaderos o que son destinados para la producción deberá adoptarse densidades inferiores a 1 hab/ha.

3.5.4. Propuesta de accesibilidad, conectividad y movilidad

Está orientada a mejorar la calidad de la conectividad y accesibilidad, desde las parroquias rurales hacia el área urbana de la ciudad de Cuenca y viceversa; así como hacia los cantones y provincias vecinas, lo que reduciría los tiempos de traslado, optimizando la movilidad.

a) Accesibilidad

Se plantea una propuesta para la accesibilidad interna y otra para la accesibilidad externa articulando las áreas de desarrollo y sus nodos articuladores, vinculándolos a su vez con la ciudad de Cuenca.

Accesibilidad externa: El flujo ocasional de viajes es del 17,31% del total de los desplazamientos del cantón, por lo tanto se propone que dicho flujo sea conducido hacia un solo punto que lo

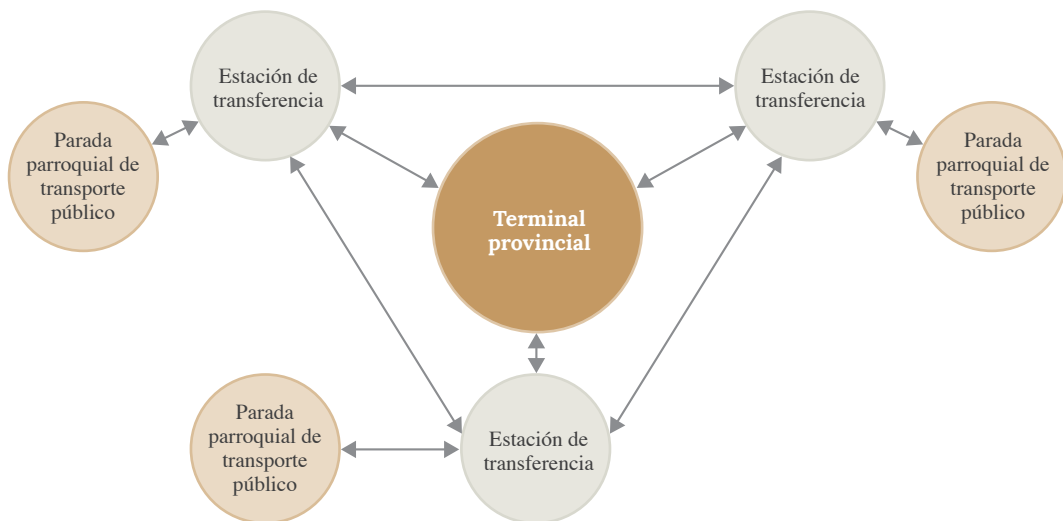
capte y luego lo transfiera al resto del sistema. Este punto de confluencia sería el denominado “Terminal Provincial”, el mismo que debería ubicarse al Sur-Este del cantón, cercano a la vía Cuenca-Azogues.

Accesibilidad interna: Para mejorar la accesibilidad interna se propone implementar mejoras en la movilidad de las personas, formando circuitos o redes interconectadas vinculando los diferentes asentamientos y nodos articuladores de cada área de desarrollo, favoreciendo así la comercialización y el intercambio de productos.

De lo expuesto, el Sistema Integrado de Transporte plantea la creación de estaciones de transferencia, paradas parroquiales de transporte público. Estas estaciones de transferencia deberán articularse con las paradas parroquiales de transporte público y con la terminal provincial.

Gráfico/3

SISTEMA DE ARTICULACIÓN



Fuente: I. Municipalidad de Cuenca- PDOT 2011

Elaboración: I. Municipalidad de Cuenca- PDOT 2011

b) Conectividad

Sobre la base del modelo territorial propuesto, se aspira que la conectividad apunte a fortalecer las relaciones internas y externas del cantón Cuenca con las diferentes parroquias, cantones y provincias. Para lo cual, se plantea una jerarquía vial que responda al modelo territorial y a la vinculación que se espera establecer.

Jerarquía vial: Se han planteado las siguientes jerarquías:

- **Jerarquía 1:** Es la que permitirá la conexión del cantón con otras provincias y cantones vecinos.
- **Jerarquía 2:** Es la que permitirá la conexión y vinculación entre los nodos de desarrollo propuestos en el modelo territorial, es decir, entre las cabeceras parroquiales de El Valle, Ricaurte, Baños, Sinincay y Tarqui, entre ellos y la ciudad de Cuenca.
- **Jerarquía 3:** Es la que permitirá la conectividad y vinculación entre el nodo del área de desarrollo y los principales asentamientos que conforman el área de desarrollo o nodos de parroquia.
- **Jerarquía 4:** Es la que permitirá la vinculación entre los nodos parroquiales del cantón.

Adicionalmente se propone un sistema de ciclo – vías, urbano y rural como sistemas alternativos de transportación.

c) Movilidad

Se plantea un sistema de manejo del transporte para el área urbana y otra para el área rural, así como un manejo del transporte de carga.

Transporte en el área urbana: Sobre la base de la actualización del Plan de Transporte Público, que lleva adelante la Municipalidad de Cuenca, el cual ha previsto y están en construcción dos estaciones de transferencia. Éstas se vinculan con la propuesta de accesibilidad y conectividad que incluye una estación adicional de transferencia que permita transportar un mayor número de

pasajeros y mejorar los enlaces con las parroquias, cantones y provincias vecinas.

Transporte en el área rural: En el área rural se propone la implementación de rutas estratégicas que integren a las áreas de desarrollo entre sí, con el nodo articulador de cada una de ellas. Éstas rutas deberán conectarse con las paradas parroquiales de transporte público a través de la utilización de microbuses y/o camionetas doble cabina, entre otros.

3.5.5. Propuesta de Infraestructura

Considerando que el modelo territorial pretende generar un equilibrio y un sostenimiento ambiental adecuado, se propone que la infraestructura sea diseñada tomando en consideración: la conservación de la naturaleza, el fortalecimiento de las relaciones entre los diferentes territorios y sus asentamientos. En este marco, la propuesta comprende la implementación de la siguiente infraestructura:

- La infraestructura energética e hidráulica.
- La infraestructura de telecomunicaciones.

3.5.5.1. Infraestructura energética

Hace referencia a las redes de conducción eléctrica y otros sistemas alternativos o fuentes de energía. Se propone las siguientes líneas de acción:

- Garantizar la calidad y cobertura del servicio eléctrico.
- Dictar e implementar políticas para la generación de energías alternativas.
- Diseñar proyectos para la generación de energía alternativa.
- Construir un plan energético.

3.5.5.2. Infraestructura hidráulica

Hace referencia a las redes de agua, alcantarillado y riego, se busca fortalecer las áreas consolidadas y dotar de nuevos sistemas a las áreas por consolidar y densificar, según la propuesta de desarrollo del PDOT.

Agua y alcantarillado: La infraestructura de agua y alcantarillado debe ser implementada en todos los asentamientos, se deberá implementar las siguientes acciones:

- Contar con el apoyo técnico de ETAPA EP para el manejo y gestión de los sistemas de agua y alcantarillado.
- Mantener y ampliar la cobertura del sistema de alcantarillado.
- Eliminar al máximo las descargas directas de alcantarillado a los cuerpos receptores.

Riego: Tiene por objetivo dotar de un eficiente sistema de riego a aquellas áreas que han sido identificadas en el PDOT por su vocación agrícola y ganadera, etc. Las áreas identificadas se detallan a continuación:

- Área de agricultura industrial.
- Área de agricultura tradicional.
- Áreas en transición.
- Área ganadera.

Las líneas de acción a implementar en los sistemas de riego son:

- Desarrollar el manejo comunitario del riego.
- Implementar sistemas de riego alternativo.
- Determinar y analizar las condiciones climáticas del área agrícola, que definirán el tipo de cultivo apto a su territorio.

3.5.5.3. Infraestructura de gestión de desechos sólidos

Se propone dictar políticas de planificación y prevención, en el manejo de los desechos sólidos.

3.5.6. Propuesta de equipamientos

El objetivo es elaborar una propuesta de equipamientos al 2030 que responda al Modelo Territorial planteado, funcionando cada tipo de equipamientos como un conjunto, que atienda y satisfaga la necesidad de los asentamientos poblacionales del cantón de acuerdo con su jerarquía.

La I. Municipalidad de Cuenca, de acuerdo con lo que determina el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización -COOTAD, en su Art. 55, está encargada de la reserva del suelo y construcción de los diferentes tipos de equipamientos, entre los que se detallan los siguientes:

- Educación.
- Salud.
- Bienestar social.
- Cultura.
- Recreación.
- Administración y gestión.
- Seguridad.
- Aprovechamiento.
- Movilidad y transporte.
- Infraestructura.
- Económicos.

A los diferentes tipos de equipamientos se los clasifica en dos grupos, que son:

3.5.6.1. Estratégicos

En este grupo están los diferentes tipos de equipamientos que consolidan y fortalecen el modelo, cuya influencia es regional y cantonal. Los equipamientos, que tienen influencia cantonal, son todos aquellos que prestan su servicio a más del 50% del territorio del cantón y los regionales son aquellos que dan servicio a otros cantones y provincias.

3.5.6.2. Complementarios

Son aquellos necesarios para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos, ya que complementan sus actividades y satisfacen sus necesidades. Tienen influencia parroquial, comunal y urbana. Estos equipamientos se encontrarán en todo asentamiento humano que haya alcanzado una densidad poblacional, que demande su emplazamiento.

PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN LA TRONCAL

Arq. Mónica Janneth González Llanos
C+C Consulcentro Cía. Ltda.

1. Metodología General para la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal

El sistema territorial correspondiente al ámbito geográfico perteneciente al cantón La Troncal, se entiende como el conjunto de todos los elementos y procesos, naturales y culturales, existentes en él.

Operativamente se considera compuesto de cuatro grandes subsistemas, a saber:

- a) **Sistema Ambiental y Riesgos:** Se refiere al subsistema formado por los elementos y procesos del ambiente natural, tal y como se encuentran en un momento dado. Se trata de la tierra, de la naturaleza más o menos transformada.
- b) **Sistema de Asentamientos e Infraestructuras:** Se trata del subsistema compuesto por los asentamientos humanos o núcleos de población, y los canales -las infraestructuras de comunicación-, por medio de los cuales se relacionan intercambiando personas, mercancías, servicios e información. Tres elementos definen entonces este subsistema: La organización de los asentamientos humanos en el espacio a lo largo del tiempo, los canales de relación y los flujos de intercambio.
- c) **Sistema Económico Productivo:** Se refiere al subsistema en el que se halla el agente fundamental del sistema. La población, que adapta el medio físico para ubicar sus actividades de producción, consumo y relación social;

toma recursos de él para transformarlos en su propio beneficio y le incorpora los desechos o productos no deseados.

- d) **Sistema Político-Institucional (Gestión Territorial):** Se trata del subsistema que establece y controla las reglas de juego, que intervienen en el sistema territorial. Incluye la legislación de interés de alcance nacional, provincial, cantonal y las instituciones con responsabilidades en el ámbito del plan. Ver gráfico N° 1

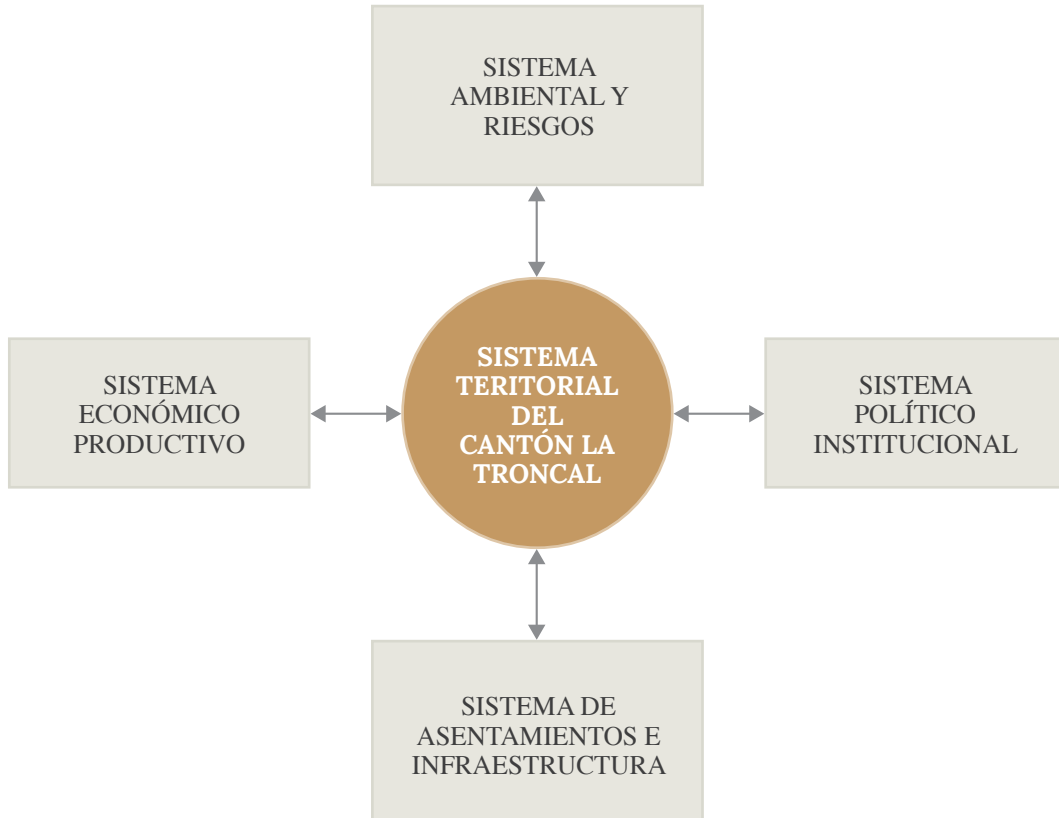
En función de los aspectos conceptuales expuestos y de la definición hecha sobre el sistema territorial perteneciente al ámbito geográfico del cantón La Troncal, se han establecido tres etapas para la formulación de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de conformidad con el Artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

2. Etapa I: Diagnóstico territorial

Para cuya ejecución se adopta un enfoque metodológico de carácter comprensivo -es decir que estudia todos los aspectos del sistema independientemente de su relevancia- y que va analizando y/o diagnosticando cada subsistema que forma parte de él -diagnósticos sectoriales-. Para luego abordar la elaboración de un diagnóstico síntesis o integrado que muestre sobre todo las disfuncionalidades y los recursos del sistema. Ver gráfico N° 2

Gráfico/1

CANTÓN LA TRONCAL: SISTEMA TERRITORIAL



Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón La Troncal. 2011

Dados a conocer los diagnósticos sectoriales que se estudian en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal, los resultados obtenidos y más relevantes a considerar son:

i) Riesgos y Vulnerabilidad.

El 31,28% del territorio de cantón La Troncal está sujeto a inundaciones de diferente forma de acuerdo a la localidad. Por ejemplo, toda la zona ribereña al río Bulubúlu es fuertemente propensa a inundaciones y medianamente propensa las zonas ribereñas al río Cañar hacia el sur.

Las inestabilidades de suelos están localizadas en el sector montañoso colindante con la cordillera Occidental de los Andes y representan el 9,49% de la superficie del territorio.

La parte baja central es de bajo riesgo y representa el 57,87% del territorio cantonal. Esto es, más del 50% del territorio incluyendo la cabecera cantonal están libres de riesgo a inundaciones. No obstante, si las condiciones de drenaje pluvial no funcionan adecuadamente pueden ser propensas, especialmente, frente a un *Fenómeno del Niño*. (Ver gráfico N° 3)

Gráfico/2

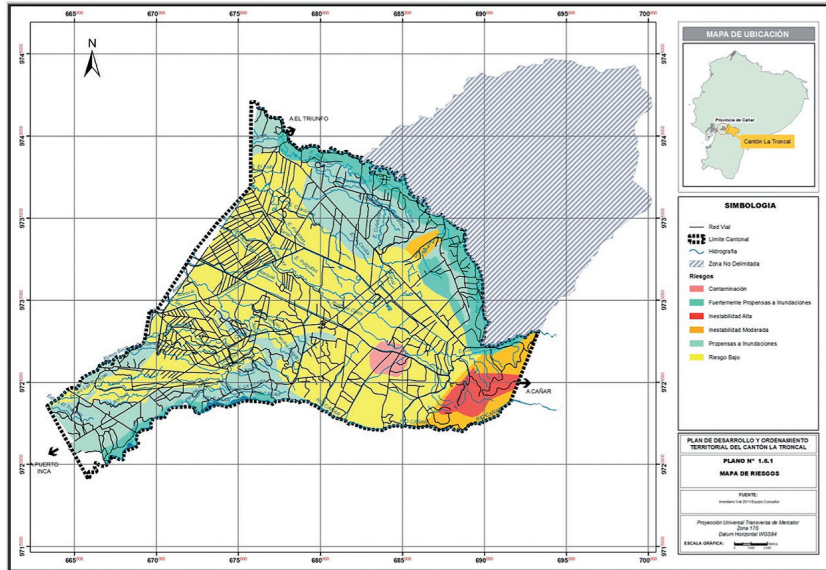
CANTÓN LA TRONCAL: DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

1.- Diagnóstico del Sistema Ambiental y Riesgos
• Clima, Aire, Suelo
• Geología y Geotecnia
• Riesgos y Vulnerabilidad
• Agua
• Ecosistemas
• Recursos Naturales No Renovables
• Bosques Protectores y Áreas Protegidas
• Paisaje
2.- Diagnóstico del Sistema de Asentamientos e Infraestructuras
• Asentamientos, Áreas Urbanas y Centros Poblados
• Red Vial
• Sistema Colectivo de Transporte Público
• Servicios Públicos
• Vivienda
• Equipamiento Comunitario
• Areas Urbano - Arquitectónicas de Interés Cultural
3.- Diagnóstico del Sistema Económico, Productivo y Socio Cultural
• Características Demográficas y Socio - Económicas
• Organizaciones Sociales
• Aptitudes y Actitudes de la población
• Actividades Económicas
• Grupos Étnicos e Identidad Cultural
4.- Diagnóstico del Sistema Político Institucional
• Capacidades Institucionales para la Planificación y Gestión del Territorio
• Evaluación de la Normativa Vigente para el Área de Actuación del Plan
• Inventario y Análisis de los Recursos Financieros de la Municipalidad

Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal, 2011.

Gráfico/3

CANTÓN LA TRONCAL: ZONAS DE RIESGO



ii) Recursos Naturales No Renovables:

Respecto de este diagnóstico sectorial, es importante señalar que en el cantón existen veintiseis concesiones mineras, de las cuales diecinueve corresponde a materiales de construcción y se ubica en lechos de ríos; y, ocho concesiones para minerales no metálicos, las cuales se ubican en la parte sur oriental montañosa. (Ver gráfico N° 4)

iii) Unidades Ambientales:

A partir del inventario y análisis de algunos factores ambientales, en especial de aquellos que conforman el medio físico natural y complementariamente los relativos a los asentamientos e infraestructuras, se definen las unidades ambientales. Estas unidades terminan constituyendo sistemas de relaciones de funcionamiento unitario, cuyos elementos y procesos son justamente los factores ambientales inventariados en cada una de ellas y también pueden ser consideradas como subsistemas del sistema territorial general.

En el área de estudio se han establecido diecinueve tipos de Unidades Ambientales, mismas que se detallan a continuación. (Ver cuadro 1)

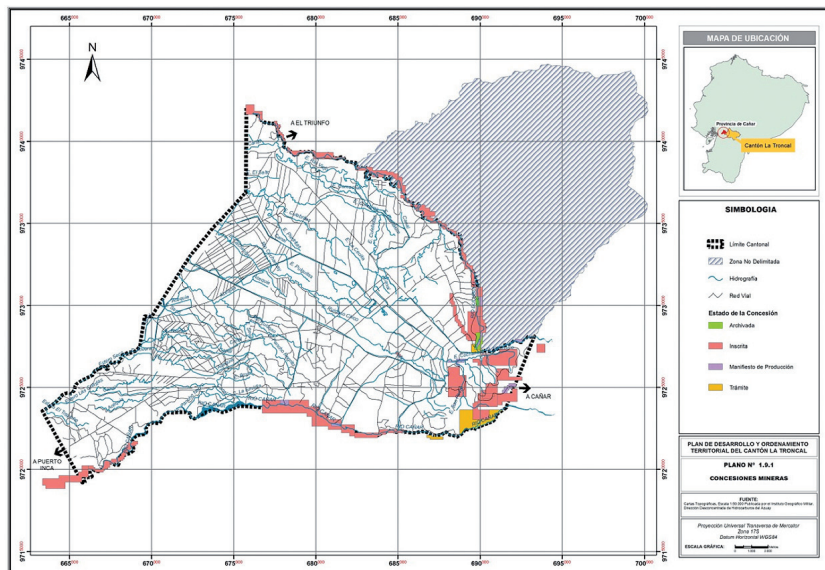
Como sectores territoriales básicos son útiles tanto para avanzar en el trabajo de diagnóstico como para la fase de toma de decisiones para su ordenación y de allí la posibilidad de entenderlas igualmente como unidades operacionales. En este sentido, las unidades ambientales constituyen una manera práctica de volver operativa la gran cantidad de información recopilada sectorialmente, llevándola a un esquema fácilmente utilizable. (Ver gráfico N° 5)

iv) Sistema de Asentamientos:

De los análisis realizados, se establece una jerarquía de los asentamientos, en tanto componente o insumo sustancial del modelo territorial actual y que se construirá más adelante. En este sentido se estima que es posible establecer seis jerarquías al interior del conjunto de asentamientos estudiado:

Gráfico/4

CANTÓN LA TRONCAL: RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES



Cuadro/1

CANTÓN LA TRONCAL: UNIDADES AMBIENTALES

UNIDAD AMBIENTAL	SUPERFICIE	
	Ha.	%
Arroz sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	2.726,57	8,70
Banano sobre Tierras Bajas en Terreno Inclinado	177,78	0,57
Banano sobre Tierras Bajas en Terreno Ondulado	199,74	0,64
Banano sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	6.747,84	21,54
Bosque Intervenido sobre Pre Montano en Terreno Inclinado	408,33	1,30
Bosque Intervenido sobre Tierras Bajas en Terreno Inclinado	758,11	2,42
Bosque Intervenido sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	598,14	1,91
Cacao sobre Tierras Bajas en Terreno Inclinado	38,84	0,12
Cacao sobre Tierras Bajas en Terreno Ondulado	290,91	0,93
Cacao sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	3.299,74	10,53
Caña de Azúcar (Cañicultores)sobre Tierras Bajas en Terreno Inclinado	216,22	0,69
Caña de Azúcar (Cañicultores)sobre Tierras Bajas en Terreno Ondulado	68,06	0,22
Caña de Azúcar (Cañicultores) sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	5.197,41	16,59
Caña de Azúcar (EMP) sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	6.338,19	20,23
Núcleos de Población*	1.596,99	5,10
Concesión Minera	1.685,41	5,38
Ganadería sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	146,44	0,47
Ladrilleras	95,66	0,31
Pasto Cultivado sobre Tierras Bajas en Terreno Plano	738,29	2,36
TOTAL	31.328,66	100,00

Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal, 2011.

conjunto de asentamientos investigado, de centro “b” de menor diversidad y complejidad de roles y funciones: i) *Centro político administrativo parroquial*; ii) *centro menor de intercambio y servicios, funcional a la base productiva agropecuaria cantonal*; iii) *centro menor de equipamiento comunitario*; y, iv) *centro residencial menor*.

e) **Jerarquía Cinco:** La cabecera parroquial de Pancho Negro. Igualmente por su condición en el sistema de asentamientos estudiado, de centro “c” de menor diversidad y complejidad de roles y funciones: i) *Centro político administrativo parroquial*; ii) *centro menor de intercambio y servicios, funcional a la base productiva agropecuaria cantonal*; iii) *centro menor de equipamiento comunitario*; y, iv) *centro residencial menor*. Su menor tamaño poblacional con respecto al asentamiento de jerarquía cuatro -la cabecera parroquial de Manuel de Jesús Calle-, así como su modesta dotación de equipamiento comunitario, pese

a su nivel político administrativo, le ponen en desventaja.

f) **Jerarquía Seis:** Las centralidades mínimas, asentamientos **sin diversidad y complejidad de roles y funciones**, en el conjunto investigado.

Finalmente, esta etapa incluye la prognosis, entendida como la definición de varios escenarios de futuro, aunque es recomendable pensar básicamente en tres: Tendencial, óptimo e intermedio o de compromiso.

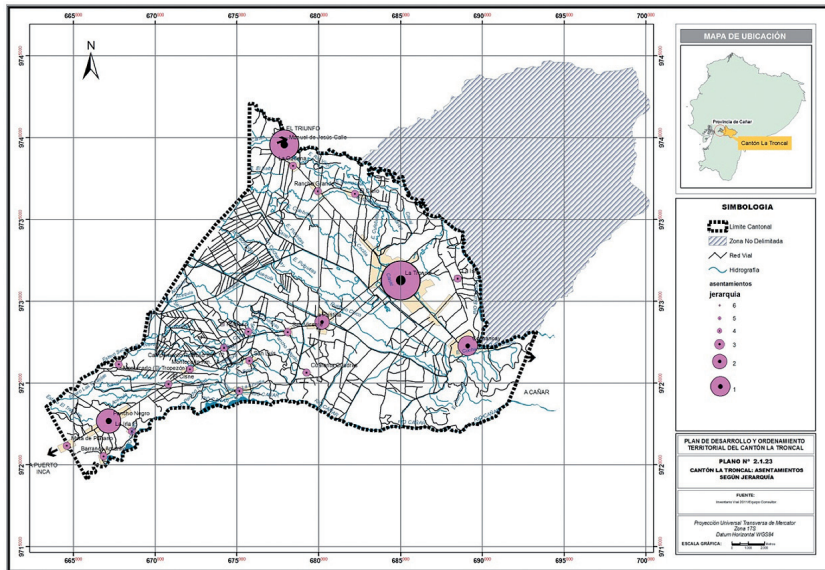
3. Etapa II: Propuesta: Imagen objetivo

Se trata de la construcción de la Imagen Objetivo o modelo territorial objetivo representado en gran medida en un plano base a la escala adoptada.

Este Modelo Territorial del cantón La Troncal será el instrumento necesario para regular y

Gráfico/6

CANTÓN LA TRONCAL: ASENTAMIENTOS SEGÚN JERARQUÍA



controlar los usos de suelo y los aprovechamientos, pues se trata de la plasmación geográfica de la mayor parte del sistema de objetivos planteado. Pero este modelo también será el marco en el cual se inscribirán las acciones necesarias -programas y proyectos_, para la consecución del conjunto de objetivos.

El modelo territorial objetivo tiene, al igual que el modelo actual, elementos o subsistemas para los cuales se construirán sub-modelos y para el efecto se parte de las Unidades Ambientales definidas en el Diagnóstico Territorial.

i) Sub-modelo de Ordenación del Medio Físico Natural:

Este sub-modelo expresa, teniendo en calidad de referentes geográficos a las Unidades Ambientales, en categorías de ordenación, que definen los niveles de uso del territorio y la forma en que pueden desarrollarse las actividades de la población del cantón La Troncal, para garantizar la conservación y explotación sostenida de los recursos que contiene. La expresión en planos o mapas de las categorías de ordenación asignadas a las Unidades Ambientales da lugar al modelo de ordenación del medio físico natural.

Cuadro/2

CANTÓN LA TRONCAL: SUPERFICIE POR CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN

CATEGORÍA DE ORDENACIÓN	SUPERFICIE	
	Ha.	%
Conservación Activa	1747,05	5,58
Agricultura: Arroz, banano, caña de azúcar, cacao y otros productos agrícolas definidos por el Programa de Reconversión de Cultivos -MAGAP/ GADs Provincial y Parroquiales/Productores Agrarios-	25251,51	80,60
Ganadería y productos agrícolas definidos por el Programa de Reconversión de Cultivos -MAGAP/ GADs Provincial y Parroquiales/ Productores Agrarios-	872,62	2,79
Explotación de arcilla y producción de materiales derivados	156,52	0,50
Concesiones mineras en exploración: La Chaparra, Rape, Rape II, Miller, María, Recreo C, Río Cañar y CADMECORP Asociados S.A 1	166,56	0,53
Explotaciones mineras en activo: Agregados Cochancay, Amarilloso, Cecilia 1, Cochancay, Cordillera, Huaquillas 2, Isabel, La Delicia, La Envidia, Laureles 1, OEY PARADISLY, Playa Seca 2, Rashelita, Recreo A, Recreo U, Recreo W, Recreo X, Recreo Y, Recreo Z, Reina de las Minas, Richar, Rodrigo, Rodrigo 1, Salomé, Samuel, San Antonio, San Carlos 3, San Jorge 2, Santa Marianita y Yanayacu	1583,95	5,06
Centro Agroindustrial	66,15	0,21
Asentamientos Mayores	1483,97	4,74
TOTAL	31.328,66	100

Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal, 2011.

Como se puede observar se han definido ocho categorías de ordenación, cada una de las cuales ha sido descrita en términos de su capacidad de acogida, superficie, normativa, entre otras. Ver gráfico N° 7

ii) Sub-modelo de Población, Poblamiento e Infraestructuras:

La estructura territorial del cantón La Troncal en términos de las jerarquías de los asentamientos que a su vez conllevan la determinación de los tamaños, la población asignada, la dotación de infraestructura, la dotación de equipamientos y los usos de suelo. Se determinó de la siguiente manera:

- a) **Jerarquía Uno: La cabecera cantonal o ciudad de La Troncal:** Este asentamiento por determinación de la planificación zonal o regional está llamado a convertirse en **Nodo de Vinculación Zonal** y, por tanto, a permitir la articulación territorial de la subregión o subzona Noroeste, con su espacio de inclusión.
- b) **Jerarquía Dos: Los centros poblados Cochancay y La Puntilla:** Estos asentamientos, si bien en lo sustancial mantendrán las funciones detectadas en el modelo territorial actual, condicionados por la función de la cabecera cantonal o ciudad de La Troncal, deberán ser fortalecidas y ampliadas para volverles más eficientes, hasta constituirles en lo que en el presente modelo se denominarán como **Centros de Apoyo Tipo 1 o de mediana diversidad y complejidad de roles y funciones** del cantón.
- c) **Jerarquía Tres: Las cabeceras parroquiales de Manuel de Jesús Calle y Pancho Negro:** Estos asentamientos tendrán, en términos generales, roles y funciones similares a los centros poblados de Cochancay y La Puntilla, antes considerados; más aún condicionados por tener funciones político administrativas, cuestión que con respecto a las actuales demanda un sostenido proceso de fortalecimiento, sobre todo en el ámbito de

las inversiones públicas y privadas, y la dotación de infraestructuras y equipamientos –especialmente a la cabecera parroquial de Pancho Negro–, hasta constituirse en lo que en el presente modelo se llamarán como **Centros de Apoyo Tipo 2 o de mediana diversidad y complejidad de roles y funciones** del cantón.

- d) **Jerarquía Cuatro: Las centralidades de La Envidia, Cuarenta Cuadras, 10 de Agosto, Montecarlo (“El Tropezón”), La Isla, El Cielito y nueva centralidad del Noroeste del cantón.-** Estas centralidades tendrán como propósito concentrar a un importante porcentaje de la población rural cantonal, buscando impedir su dispersión territorial y, por tanto, la afectación al suelo rural productivo por su continuo fraccionamiento, la apertura de vías y el emplazamiento de todo tipo de construcciones.

Se prevé en estos centros el desarrollo de funciones muy primarias o básicas vinculadas a la población asentada en ellas y en sus áreas de influencia, como es la provisión de bienes y servicios personales, afines a la vivienda, y de equipamientos comunitarios, que faciliten el acceso de la población a los servicios de educación a nivel de pre-básica y básica o escuelas. En este modelo toman la denominación de **Centros de Apoyo Tipo 3 o de función residencial menor y prestación de servicios primarios** del cantón.

- e) **Jerarquía Cinco: Las centralidades de Mata de Plátano, La Cadena, Rancho Grande, San Luis, el Ruidoso, San Vicente, Campamento Ruidoso Km.12, Barranco Amarillo, Pancho Negro Viejo, Montecarlo Km. 14; y, El Cisne:** Son los asentamientos definidos generalmente por la presencia de establecimientos educacionales básicos -escuelas- y en otros casos por instalaciones deportivas o alguna concentración mínima de viviendas. En este modelo toman la denominación de **Centros de Apoyo Tipo 4 o centralidades mínimas** del cantón.

En rigor, estos asentamientos podrán seguir existiendo en el futuro e incluso incrementarse razonablemente. Pero si es indispensable evitar su apareamiento junto a las redes viales interprovinciales, por la evidente afectación que producen a la estas infraestructuras y al tráfico vehicular que soportan.

Respecto de la **Red de Comunicación o Sistema Vial de Accesibilidad o Interacción entre Asentamientos o Núcleos de Población**, el modelo territorial actual resume de manera esquemática los principales canales de relación internos del área de estudio y que, en consideración a su jerarquía funcional, se clasifican en:

- Interprovincial Arterial Austral E-40.
- Interprovincial Colectora Troncal Puerto Inca E-58.
- Colectora Rural Principal.
- Colectora Rural Secundaria.

Este sistema vial presenta diferentes conflictos y limitaciones que determinan un bajo nivel de accesibilidad e inter-conectividad entre los diferentes asentamientos poblacionales, y a las actividades socio-económicas a las que se dedica la población residente en estos asentamientos.

Con el propósito de superar estas limitaciones, el modelo propuesto en el ámbito de la red de comunicación, accesibilidad e interacción entre asentamientos se fundamenta en lo siguiente:

- Dotar un sistema vial jerarquizado que procure la integración interna a través de una adecuada conectividad de los asentamientos o núcleos de población y a las áreas de producción agropecuaria.
- Integración directa de los asentamientos en función de sus jerarquías.
- Mejorar las características técnico constructivas del sistema vial interno existente y prever especificaciones técnicas ajustadas

a las condiciones de flujo vehicular, medio físico y actividades que se determinen para los diferentes sectores del área de estudio.

- Contar con un sistema vial, que permita la movilidad eficiente y segura entre los diferentes asentamientos, a través de la dotación de transporte público de pasajeros. Ver gráfico N° 7

Esta etapa considera, además, la formulación de las Alternativas de Actuación en términos de generación, evaluación y selección de medidas de todo tipo y que deben adoptarse para avanzar en la dirección de Propuestas. Tales medidas son básicamente de tres tipos: De regulación, de acción o intervención positivas y de gestión.

4. Etapa III: Formulación del Modelo de Gestión y Plan de Ordenamiento Territorial

En esta etapa corresponde la instrumentación de la alternativa seleccionada, definido en cuatro grandes componentes:

i) Modelo de Gestión:

Entendido como un proceso, una herramienta que permite, por una parte, asegurar que las diferentes acciones previstas en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se realicen y que los resultados obtenidos alcancen las previsiones establecidas. Y por otra, que realice el seguimiento y control de tal manera que se pueda medir si el proceso de desarrollo ha logrado su implementación, lo que implica que está vigente y en un proceso sostenido de aplicación.

Así también y con la finalidad de ajustarse a los contenidos previstos en la Ley, se ha precisado los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados, presupuesto e instancias responsables de la ejecución, organizados de la siguiente manera:

Cuadro/3

CANTÓN LA TRONCAL: INDICADORES PARA EL MONITORIO DEL PLAN

INDICADOR	MEDIO DE VERIFICACIÓN	ESCALA DE VALORACIÓN
1) Número de proyectos del Plan en ejecución respecto al total de proyectos determinados	Informe de los diferentes proyectos, debidamente verificados.	1: Se ejecutan menos del 40% de los proyectos programados en el plan. 2: Se ejecutan más del 40% de los proyectos programados en el plan, pero no se alcanza la totalidad. 3: Se ejecutan todos los proyectos programados en el plan.
2) Proyectos ambientales en ejecución y con resultados	Informes de proyectos, debidamente verificados.	1: Se ejecutan proyectos ambientales con previsión de obtener importantes logros en conservación y recuperación, pero aún no obtienen los resultados previstos. 2: Se ejecutan proyectos ambientales con previsión de obtener importantes logros en conservación y recuperación, y se evidencia la obtención de algunos resultados. 3: Se ejecutan proyectos ambientales que han logrado revertir tendencias de deterioro ambiental y tienen logros claros y sostenidos en conservación y recuperación.
3) Cantidad de presupuesto ejecutado en función de las provisiones del plan	Análisis detallado del presupuesto de inversión más reciente.	1: Se invierte hasta el 40% del presupuesto programado en el plan. 2: Entre el 41% y 80% del presupuesto programado en el plan. 3: Más del 80% del presupuesto programado en el plan.

Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal, 2011.

ii) Plan de Ordenamiento Territorial:

Constituye el instrumento de regulación y, operativamente, incluye las propuestas de acción o intervención positiva, esto es, a los Programas y Proyectos con importantes implicaciones territoriales. Así como el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales.

Es importante destacar de esta fase de los estudios, que una vez definida la delimitación de las categorías de ordenación territorial, se asigna a cada una de ellas los respectivos usos de suelo, establecidos bajo los siguientes parámetros:

- a) **Usos propiciados**, representan a las actividades respecto de las cuales una determinada unidad ambiental es muy capaz para acogerlas, tanto desde el punto de vista del promotor como del conservacionista.

b) **Usos aceptados sin limitaciones**, se refieren a las actividades que sin ser las vocacionalmente adecuadas para una unidad ambiental, son aceptables. Vale decir, compatibles con sus características, tanto para el promotor como para el conservacionista.

c) **Usos aceptados con limitaciones**, representan a las actividades que en relación a una determinada unidad ambiental presenta situaciones similares a los usos anteriores, pero a condición de un control riguroso de la actividad en términos de diseño, tecnología, procesos productivos, materiales, etc. Los controles, los más eficientes con seguridad y a los cuales deben vincularse estas actividades, lo constituyen los procedimiento técnico administrativo de evaluación de impacto ambiental (EIA), en forma previa al desarrollo de las actividades y en cambio la auditoría ambiental (AA), para las actividades en desarrollo.

d) **Usos incompatibles**, conocidos también como prohibidos y que significa que la unidad ambiental no reúne las condiciones para la localización de las actividades que representan en ella, ya sea desde el punto de vista del promotor o del conservacionista o de ambos. Por tanto, desde el interés por la conservación del medio físico natural, el emplazamiento de los usos de suelo incompatibles supone la generación de un daño muy grave a sus características y valores ecológicos, productivos y paisajísticos.

De igual manera, para las Unidades Territoriales de Integración asignadas con actividades productivas primarias, el uso vivienda supeditada a las actividades productivas, antes señaladas, edificaciones agrarias o ganaderas, e instalaciones y edificaciones necesarias para las explotaciones intensivas y vinculadas a las actividades agrícolas o ganaderas y consideradas aceptadas con limitaciones, se fijan las siguientes características de ocupación:

- Tamaño mínimo de unidad productiva.
- Retiros máximos a vías principales.
- Altura máxima de la edificación.

Se dimensiona y localiza, además, las reservas de suelo para el equipamiento comunitario de alcance cantonal. Teniendo como fundamento el diagnóstico sectorial así como los requerimientos planteados por la población, siendo éstos:

- Dimensionamiento de suelo para el mejoramiento de equipamientos existentes: Ampliación y mejoramiento de la infraestructura física del Asilo de Ancianos La Inmaculada Concepción; ampliación de la Infraestructura física e implementación de áreas de cultivo en el Colegio Técnico Agropecuario; ampliación, rediseño y mejoramiento del Cementerio de Manuel de Jesús Calle; readecuación, rediseño y ampliación del Cementerio Municipal de La Troncal; y, reutilización del Mercado Mayorista para adecuarlo como Mercado Minorista.
- Dimensionamiento de nuevos equipamientos: Dotación de Parque Urbano; Parque Mirador y Reserva Ecológica Cerro Huaquillas; dotación del Terminal Terrestre Interprovincial; reserva de Protección Río Cañar – Pancho Negro; dotación del nuevo Camal Municipal y Plaza de Ganado; dotación de Casa de Acogida; Centro de Atención Gerontológica y Acogida para Adultos Mayores; Centro Integral para Personas con Discapacidad; Parque Agroindustrial; Centro Comercial Popular; nuevo Cementerio Municipal; y, reserva de suelo para emplazamiento de actividades artesanales, micro y pequeña empresa.

Posteriormente, y a fin de contar en lo posible con todas las normas para una adecuada gestión territorial, se vuelve necesario complementar la normativa establecida en cuanto a usos de suelo y características de ocupación, en términos de normativa general relativa al Medio Físico y a las Actividades Humanas y una normativa particular de orden específico para cada una de las categorías de ordenación territorial.

iii) Plan de Participación de la Población:

Que aborda la formulación de las medidas específicas para alcanzar la participación de la comunidad organizada en el proceso de planificación, para fortalecer los talentos humanos y de liderazgo de adultos, jóvenes, niños y niñas, a fin de que la población cuente con interlocutores y representantes formados y capacitados en los alcances del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, veeduría ciudadana y otros conocimientos/habilidades que permitan viabilizar, en forma adecuada, las expectativas y demandas la ciudadanía dentro de la organización del territorio.

iv) Plan de Gestión Territorial:

Se refiere a la definición de las medidas administrativas, normativas y económico-financieras necesarias para la implantación, seguimiento, evaluación y revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y de los Programas y Proyectos; para lo cual se formula:

- a) **Programa de Gestión Administrativa**, que incluye la conformación y funcionamiento del ente gestor del Plan, a fin de garantizar el éxito del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón La Troncal, en su fase o proceso de gestión, esto es: En la sanción, aplicación, seguimiento, evaluación y revisión de sus determinaciones normativas y de inversión.
- b) **Programa Normativo**, se refiere al proyecto de un solo cuerpo legal que permita la sanción del Plan por parte del Ilustre Concejo Municipal de La Troncal, entendido este acto decisorio como el primer paso de su fase de implantación. Se trata de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal, compuesta de doce capítulos.
- c) **Programa de Gestión Financiera**, una vez identificados los proyectos por parte de los actores del cantón La Troncal y el equipo

consultor. Se los ha clasificado de acuerdo a su naturaleza y sector en planes, programas y proyectos, para proceder con la prelación en función de las siguientes variables:

- Variables Sociales – Priorización Social.
- Variables Técnico- Estratégicas – Priorización Estratégica.
- Variables Económico-Financieras – Priorización Financiera.
- Variables de Gestión – Priorización Institucional.

5. Conclusiones

Entre los principales logros alcanzados en la elaboración de los estudios del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal se pueden enunciar:

- i) Participación de la población en los diferentes talleres, tanto de organizaciones sociales como los de alcance cantonal. En donde, con la importante participación de los delegados de asociaciones, gremios, instituciones educativas, sector público y privado en general, se pudo conocer la problemática y las aspiraciones y deseos de desarrollo.

Cabe destacar que a través de estos eventos de socialización del Plan, también se buscó paralelamente la educación de la población en relación al desarrollo y ordenamiento territorial, para que ella vaya alcanzando mayores niveles de conocimiento, conciencia y responsabilidad sobre asuntos como el medio ambiente, el espacio público, las limitaciones que impone al derecho de propiedad el ordenamiento territorial, las disposiciones legales básicas sobre construcciones y uso del suelo, el patrimonio natural y cultural, etc.

- ii) Recopilar y sistematizar la información, que en su momento estuvo dispersa, para conformar el Sistema de Información Territorial del cantón, SIT-La Troncal-, que busca:

- Estructurar un municipio moderno, capaz de responder a las exigencias de la gestión territorial en el uso de tecnologías de información.
 - Mejorar la calidad en la prestación de servicios directos a la comunidad.
 - Dotar a la Municipalidad de La Troncal de un instrumento de apoyo para alcanzar la optimización de cada una de las unidades que la conforman.
- iii) Transferencia de tecnología al personal municipal en los procesos de capacitación llevados adelante, a fin de que no exista limitaciones del equipo técnico municipal que opera, desarrolla y administra el sistema.

The background is a solid brown color. On the left side, there are several sets of parallel white lines that create a sense of depth and movement. One set of lines is a single thick line, while others are multiple thin lines. These lines are arranged in a way that they appear to be receding into the distance. The text 'CAPÍTULO 4' is positioned in the upper right quadrant, with the number '4' being significantly larger and more stylized than the word 'CAPÍTULO'.

CAPÍTULO 4

**LOS GAD Y EL FINANCIAMIENTO
DEL DESARROLLO**



EMPRESA PÚBLICA DE DESARROLLO ESTRATÉGICO, ECUADOR ESTRATÉGICO EP

Ing. Jorge Jaramillo Mogrovejo
Ecuador Estratégico EP

1. Antecedentes

La Constitución de la República del Ecuador, expedida por la Asamblea Constituyente y aprobada mediante consulta popular, entró en vigencia en octubre del año 2008, convirtiéndose en el fundamento y la fuente de la autoridad jurídica que sustenta la existencia de la República y de su Gobierno. Dentro del **Capítulo quinto: Sectores estratégicos, servicios y empresas pública**, el Artículo 313 marca un hito en la gestión de los Sectores Estratégicos al establecer que *“el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia”*.

“Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social”.

Este principio constitucional y la política pública del Gobierno Nacional han encontrado en la Ley de Hidrocarburos, Ley de Minería, en sus reformas y reglamentos, y, finalmente, en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, medidas enfocadas a la generación de recursos para el desarrollo de proyectos de inversión social y desarrollo territorial.

Uno de los principales obstáculos para realizar los proyectos, que

permitan alcanzar mejores niveles de vida y mejoras en sus servicios, ha sido la falta de recursos económicos y la ausencia de planes, programas y proyectos de desarrollo en las zonas de influencia de los proyectos de los sectores estratégicos.

La gestión de los recursos en favor del desarrollo social se canalizó desde un principio a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a través del Banco del Estado. Sin embargo, el Gobierno Central no tenía una institución específica encargada de la ejecución de los proyectos de inversión social.

El Plan Ecuador Estratégico nace como una respuesta a la insuficiente presencia de Estado en territorio, débil gestión social y política, y falta de ejecución de programas locales en las zonas de influencia de los proyectos estratégicos.

Bajo este enfoque, el ex Ministro de Coordinación de los Sectores Estratégicos (Ing. Jorge Glas) presentó al señor Presidente de la República el Plan Ecuador Estratégico. Mismo que consideraba una entidad única de ejecución, quien se encargaría de definir un modelo de intervención integral que permita emprender acciones de desarrollo comunitario para mejorar el nivel de vida de los habitantes en las áreas de influencia, dotándolos de los servicios básicos, vivienda, mejorando su nivel de educación, salud, energía eléctrica, comunicaciones y conectividad, integrándolos a procesos productivos y mejorando su nivel de ingresos.

2. Empresa Pública de Desarrollo Estratégico ECUADOR ESTRATÉGICO EP

Coherente con su política social, el Presidente de la República por medio del Decreto Ejecutivo 870 de 5 de septiembre de 2011 creó la **Empresa Pública de Desarrollo Estratégico ECUADOR ESTRATÉGICO EP**, como entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión.

La finalidad de la empresa es: **“lograr el desarrollo territorial sostenible de las comunidades en las áreas de influencia de los proyectos de los sectores estratégicos”** y sus principales objetivos son:

1. Planificar, diseñar, evaluar, financiar, priorizar y ejecutar los planes, programas y proyectos de inversión sociales, o desarrollo territorial o productivo en las zonas de influencia de los proyectos en los sectores estratégicos.
2. Contratar la adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría y fiscalización, necesarios para el cumplimiento de su objeto social.
3. Controlar y fiscalizar la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo local en las zonas de influencia de los proyectos en los sectores estratégicos.
4. Suscribir los convenios, acuerdos, contratos y otros instrumentos necesarios para el cumplimiento de su gestión política, comunitaria comunicacional y de diseño evaluación y ejecución de proyectos.
5. Coordinar, implementar y liderar las acciones políticas, sociales, comunitarias, comunicacionales y de proyectos necesarias para el cumplimiento de su gestión en territorio.
6. Las demás actividades que, de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable, sean de competencia de la empresa pública.

Misión: Materializar la Política Pública del Gobierno Nacional para el Buen Vivir de las comunidades en las zonas de influencia de los proyectos de los sectores

estratégicos, a través de la ejecución de programas integrales de desarrollo local, redistribuyendo equitativa y planificadamente los ingresos generados por el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos naturales y operando bajo normativa vigente, con eficiencia, eficacia y transparencia.

Visión: Ser referente de excelencia en el fomento de la calidad de vida de las comunidades en las zonas de influencia de los proyectos de los sectores estratégicos.

Objetivos Estratégicos: El conjunto de objetivos estratégicos son interrelacionados de manera causal y se enfocan hacia el cumplimiento de un objetivo principal de EEEP para alcanzar su visión:

- Incrementar la cobertura de los servicios de saneamiento ambiental.
- Incrementar la cobertura del servicio eléctrico.
- Incrementar la cobertura del servicio de salud de acuerdo a lo establecido por el Organismo Rector.
- Incrementar la cobertura del servicio educativo de acuerdo a lo establecido por el Organismo Rector y al nuevo modelo de desconcentración del Estado.
- Incrementar la cobertura de servicios de información y comunicación.
- Incrementar el nivel de apoyo productivo a las comunidades.
- Incrementar la dotación de infraestructura en ámbitos vial, seguridad ciudadana, cultura y deportes.
- Lograr la ejecución de proyectos integrales y sostenibles que promuevan el desarrollo territorial y la calidad de vida de la población
- Mantener relaciones de diálogo y colaboración en territorio y con Organismos rectores consolidando la participación pública y política.

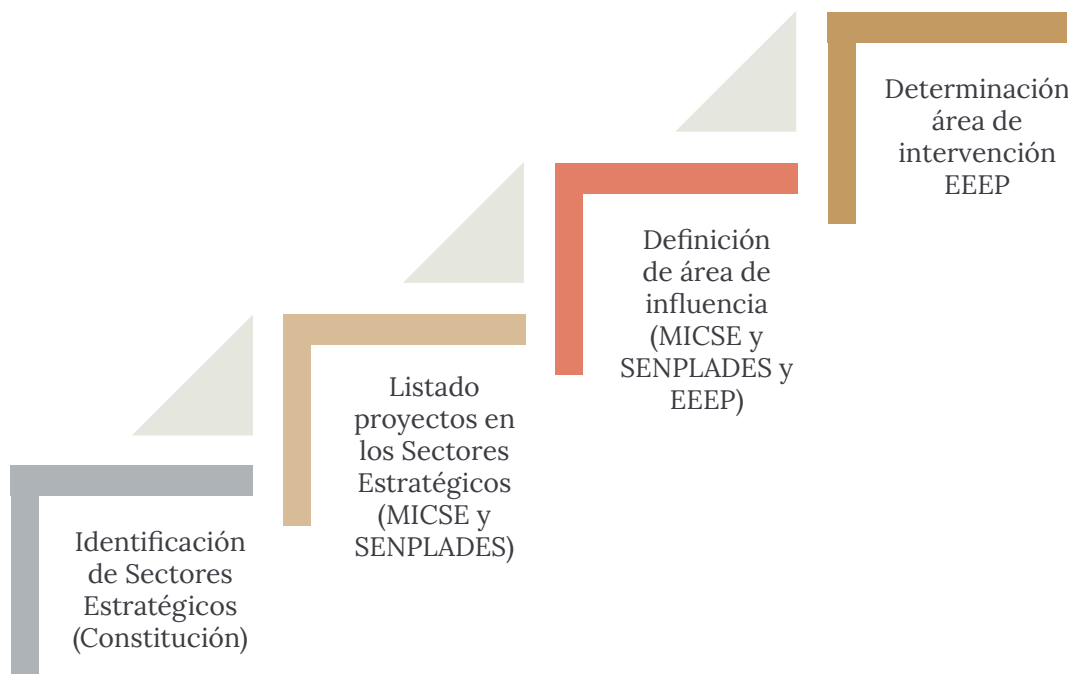
3. Ámbito de Intervención de ECUADOR ESTRATÉGICO EP

El ámbito de intervención se conforma de dos elementos, uno geográfico y otro sectorial.

- a) Elemento geográfico: Se obtiene a través de un proceso de cuatro etapas, que se detalla a continuación.

Gráfico/1

ETAPAS DE DEFINICIÓN DEL ELEMENTO GEOGRÁFICO DEL ÁMBITO DE INTERVENCIÓN



- I. Identificación de los Sectores Estratégicos:** Artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador, “se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.”
- II. Listado de Proyectos en los Sectores Estratégicos:** Dado el gran número de proyectos en los Sectores Estratégicos y de diferente naturaleza, el MICSE y la SENPLADES elaboran el listado de los proyectos que la empresa debe considerar para la intervención.
- III. Definición del Área de Influencia:** En esta etapa, se aplica el concepto de Área de Influencia determinado en el Decreto Ejecutivo 1135 y se establece la prioridad que se debe considerar para determinar la territorialidad de la intervención:
 - Área de Influencia Directa (Prioridad 1).
 - Área de Influencia Indirecta (Prioridad 2).
 - Beneficio Nacional (Prioridad 3).
- IV. Determinación del Área de Intervención:** Para este fin, fueron considerados principalmente dos factores dependientes de la tipología del Proyecto Estratégico:
 - Tipo de aprovechamiento: Se refiere a los diferentes impactos que generan los proyectos estratégicos.
 - Recursos generados: Es la capacidad de generar recursos que ingresen a la Cuenta Única del Tesoro dependiendo de la tipología:

- o Los proyectos petroleros generan excedentes y/o utilidades dependiendo de operador.
 - o Los proyectos mineros de gran escala generarán regalías y utilidades.
 - o Los pequeños proyectos mineros o los de minería artesanal generan muy pocas regalías según reportes del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables.
 - o Los proyectos hidroeléctricos, o los multipropósito, al momento no generan ningún ingreso a la Cuenta Única del Tesoro.
- **Esmeraldas: 55.466** (Esmeraldas, Vuelta Larga).
(Ver gráfico 2)

Es importante recordar que, dependiendo de los casos, esta definición podría variar o bien por la atribución específica del Directorio de la Empresa, o bien con base en la generación de compromisos presidenciales o disposiciones ministeriales y de gabinete itinerante.

- a) **Elemento Sectorial:** Este segundo componente sirve para identificar cuáles son los sectores en los que Ecuador Estratégico EP puede realizar las inversiones sociales de desarrollo territorial o productivo:

El resultado de la aplicación del proceso se muestra en la siguiente tabla y gráfico:

Cuadro/1

Área	Provincia	Cantón	Parroquia	Población
Influencia ¹	11	55	225	901.317

Área	Zona	Distritos	Circuitos	Población
Influencia ²	7	31	184	901.317

- 1) Metodología de Planificación, Disposición de Directorio EEEP, INEC Censo de población y vivienda 2010
- 2) Senplades DE 357, 5 de junio de 2010 y DE 557 de 16 febrero de 2012

Población Amazónica: 739.591 (Seis provincias) y la No Amazónica: 161.726 (Cinco provincias), misma que considerada:

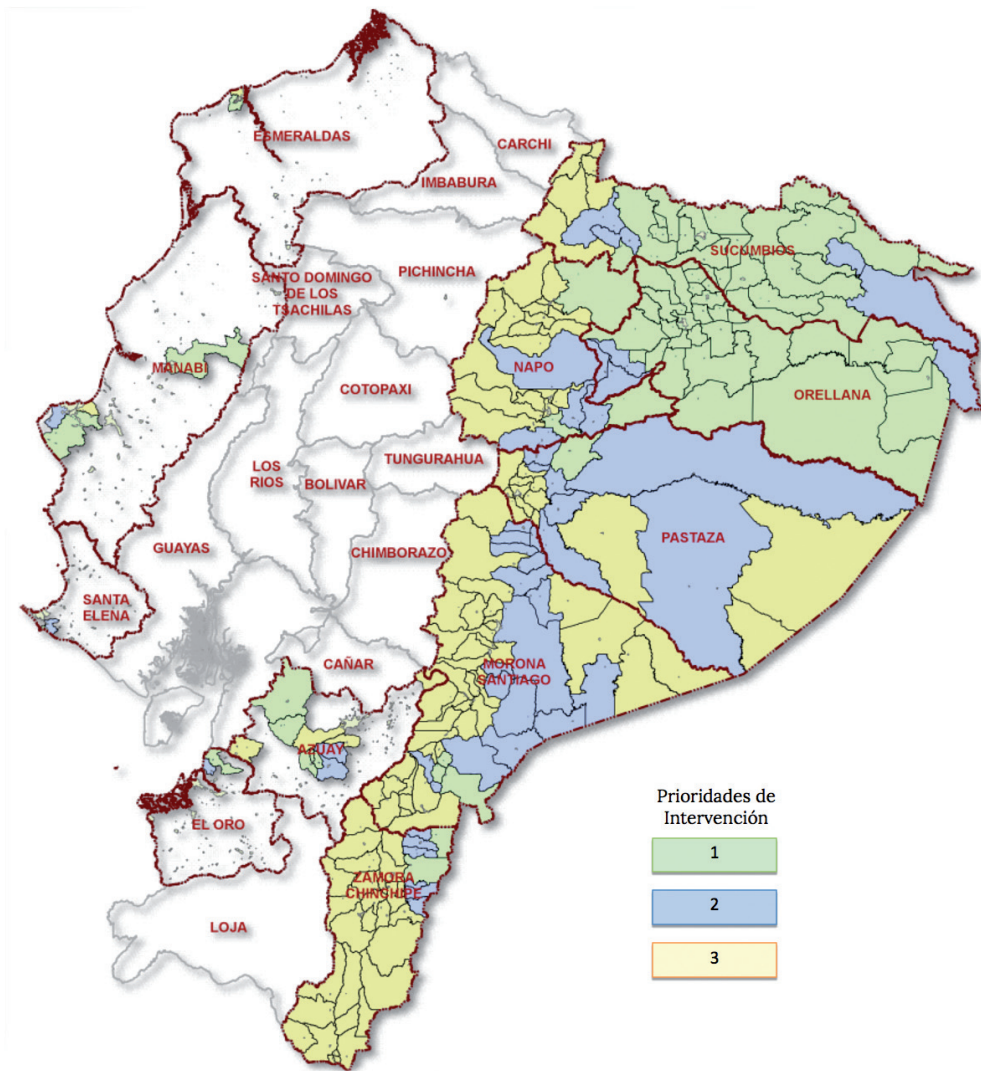
- **Azuay: 36.497** (Amaluza, Baños, Camilo Ponce Enríquez, Chaucha, Chumblin, Girón, Molleturo, San Fernando, San Gerardo, Tarqui, Victoria del Portete).
- **El Oro: 10.844** (Tendales, Barbones).
- **Santa Elena: 18.836** (Anconcito, La Libertad, San José de Ancón).
- **Manabí: 40.084** (Chone, Jaramijó, Manta, Montecristi).

La propuesta considera, en primer lugar, todas las dimensiones de la calidad de vida que pudieran ser beneficiadas por la intervención de la empresa y, sucesivamente, las que ha priorizado en base a su trascendencia, a su potencial de quiebre y a la aportación a la mejora del indicador de las necesidades básicas insatisfechas.

El principio esencial es que Ecuador Estratégico EP contribuya a través de la realización de infraestructuras de utilidad social, a la ampliación de los servicios en coordinación

Gráfico/2

ÁREA DE INFLUENCIA Y PRIORIDAD DE INTERVENCIÓN



con los organismos rectores y competentes para su provisión. Con estos antecedentes, se presentan a continuación los sectores considerados:

4. Niveles de Intervención de Ecuador Estratégico

Los Niveles de Intervención constituyen el instrumento que genera el criterio operativo en base a los componentes geográfico y sectorial del Ámbito de Intervención. Sirven para identificar, en cada territorio, cuales son las tipologías de intervención admisibles y su respectivo orden de ejecución:

a) **Nivel 1: Servicios Básicos.** Comprende la construcción de la infraestructura necesaria para la cobertura de servicios de: Agua potable, manejo de desechos líquidos, electricidad y manejo de desechos sólidos. Este nivel de intervención es el primero a considerarse y aplica para todos los territorios definidos por el componente geográfico del Ámbito de Intervención.

b) **Nivel 2: Infraestructura Básica.** Se refiere a la infraestructura necesaria para la cobertura de servicios de: Salud, educación, inclusión económica y social y telecomunicaciones. Este nivel de intervención se debería de considerar una vez que cumpla el primer nivel de intervención. Aplica a los territorios con prioridad de Intervención 1 y 2.

c) **Nivel 3: Comunidades del Milenio.** Corresponde a la intervención integral de una localidad o comunidad ubicada en el área de influencia directa (Prioridad 1) de un proyecto estratégico, cubre los niveles 1 y 2 y además los sectores de: Seguridad, vialidad, cultura, deportes, vivienda, etc.

5. Proceso de Priorización de las Inversiones

El proceso de priorización es el conjunto de actividades que la empresa realiza para determinar cuáles pueden ser consideradas en la generación de la propuesta del Plan Anual de Inversión.

Gráfico/3

SECTORES DE INTERVENCIÓN

Agua Potable	Manejo de desechos líquidos	Electrificación	Manejo de desechos sólidos
Salud	Educación	Inclusión Económica y Social	Telecomunicaciones
Seguridad	Vialidad	Cultura & Deportes	Proyectos Productivos

Ecuador Estratégico EP recibe propuestas de intervención de: Presidencia de la República, Comunidades o nacionalidades indígenas y/o circunscripciones territoriales, Gobierno Autónomo Descentralizado, Ministerio rector o Dirección descentralizada, Ministerio Coordinador, Empresa Pública, Instituto Nacional, Secretaría Pública, Consejo Nacional, entre otros; mismas que se registran en una base de datos denominada Portafolio de Proyectos, que incluye, además, los compromisos presidenciales, las disposiciones ministeriales y de gabinete itinerante, las iniciativas identificadas directamente por Ecuador Estratégico EP, y la planificación producto de la articulación con los organismos rectores.

Las propuestas deben cumplir con lo estipulado en el “Instructivo para la Presentación de Propuestas de Proyectos a Ecuador Estratégico EP”. Para que puedan ser consideradas, deberán contener la siguiente documentación:

- a. Oficio dirigido al Gerente General de la Empresa que incluya una presentación breve del proyecto y el pedido de apoyo.
- b. Documentación en digital del perfil de proyecto en formato correspondiente al perfil SENPLADES.
- c. En físico (dos copias) y en digital, la documentación técnica de la propuesta de proyecto que contiene planos estructurales, arquitectónicos, eléctricos, sanitarios, cronograma de ejecución valorado, análisis de precios unitarios, etc. Estos documentos son solicitados en original y con firma de responsabilidad incluyendo la viabilidad técnica otorgada por el organismo rector.

Los proyectos, que han alcanzado la condición de aceptación, pasan al proceso de priorización que se basa en cuatro criterios, que a través de una suma ponderada atribuyen a cada inversión un valor de calificación entre cero y cien:

1. **Estratégico:** Se basa en la ubicación de la inversión en la zona de influencia de los proyectos estratégicos, adquiere valores comprendidos entre cero y treinta.

2. **Social:** Se basa en la importancia poblacional, geopolítica y en los niveles de conflictividad del territorio objeto de la inversión propuesta. Determinado en base a los análisis socio-económicos. Adquiere valores comprendidos entre cero y veinte.
3. **Económico:** Representan los niveles de generación de ingresos del Proyecto Estratégico relacionado con el territorio objeto de la propuesta de inversión. Adquiere valores comprendidos entre cero y veinticinco.
4. **Redistributivo:** Impulsa una redistribución equitativa y representativa de recursos generados por los proyectos en los Sectores Estratégicos, determinado en función del indicador de NBI proveído por el Censo de Población y Vivienda del año 2010. Adquiere valores comprendidos entre cero y veinticinco.

Cabe recalcar que el proceso de generación de propuestas de inversión, adquiere características especiales en el caso de los sectores que adopta el Plan Nacional de Descentralización, aprobado por el Consejo Nacional de Competencias y publicado en el Registro Oficial N° 673 de 30 de marzo de 2012.

Esto porque, en el contexto de optimización de los diferentes servicios brindados por la infraestructura pública, los ministerios rectores realizan un análisis de variables tales como población objetivo, caracterización de las necesidades, infraestructura presente y su condición (Estado, tamaño, materiales, etc.), accesibilidad vial, conformidad con los nuevos estándares, etc., y, con base en los resultados, éstos desembocan en una estrategia de mejora que tiene como instrumento de implementación el “Informe de Reordenamiento de la Infraestructura”.

Ante lo expuesto, queda claro que, en el caso de los sectores de intervención de Ecuador Estratégico EP que se rigen con base al Plan Nacional de Descentralización (Educación, Salud, Inclusión Económica y Social y Seguridad), es necesario que las propuestas de construcción o mejora de infraestructura empaten con la priorización realizada por el organismo rector en el

marco del reordenamiento, con la aplicación de los estándares de infraestructura y la garantía de la operación y mantenimiento, condición necesaria para la sostenibilidad de la inversión.

6. Integralidad de las Inversiones en la Propuesta de PAI

En el marco de las recomendaciones emitidas por el Presidente de la República, destaca la disposición de realizar intervenciones integrales, es decir, realizar infraestructuras que cuenten con todos aquellos componentes que permitan una utilización completa e inmediata. La infraestructura tiene que ser entregada al organismo competente para su uso y mantenimiento con equipamiento, acceso vial, conexiones a los sistemas de tendido eléctrico, agua potable, recolección de las aguas servidas, entre otros.

Evidentemente, este enfoque conlleva un esfuerzo adicional que se debe realizar, una vez que se han priorizado las inversiones consideradas en la propuesta de PAI. Por ejemplo, en el caso del terreno, además de cumplir con la normativa específica que prevé una validación del predio de parte del MIDUVI y del organismo rector, Ecuador Estratégico EP tendrá que realizar la evaluación de todos los aspectos mencionados llegando, inclusive, a una evaluación de la viabilidad económica de los mismos.

Por otro lado, es evidente que la condición de integralidad de las inversiones tiene algunas consecuencias sobre la metodología a utilizarse para determinar el presupuesto de cada inversión, debiéndose considerar los siguientes componentes:

1. Estudios y obras Preliminares, Terreno;
2. Infraestructura;
3. Equipamiento;
4. Obras Complementarias;
5. Fiscalización, Administración; e,
6. IVA.

7. Generación de la Propuesta de Plan Anual de Inversiones

Ecuador Estratégico EP realiza inversiones sociales para el desarrollo territorial y productivo con recursos procedentes de la Cuenta Única del Tesoro, debiendo seguir un procedimiento para llegar a la ejecución de su programación, que se sintetiza de la siguiente manera:

1. Generación de la Propuesta de Plan Anual de Inversiones (PAI).
2. Aprobación de la Propuesta de PAI por parte del Directorio de la empresa.
3. Consecución del Dictamen de Prioridad otorgado por la SENPLADES para las inversiones incluidas en el PAI aprobado por el Directorio.
4. Transferencia de los recursos requeridos de parte del Ministerio de Finanzas, en base al Dictamen de Prioridad otorgado por la SENPLADES.

8. La Planificación Plurianual de las Inversiones

Es importante mencionar, que si bien el Decreto Ejecutivo 1135 “Reglamenta de Asignación de Recursos para Proyectos de Inversión Social y Desarrollo Territorial en las Áreas de Influencia donde se Ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos” para que el Ministerio de Finanzas transfiera los recursos para la ejecución de los proyectos de los Planes de Inversión aprobados por el Directorio, ha sido necesario obtener el Dictamen de Prioridad por parte de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Para cuyo efecto se han elaborado todos los perfiles de los proyectos, se ha ingresado y gestionado los proyectos en el Sistema de Integrado de Planificación e Inversión Pública, (SIP&IP) y, adicionalmente, se han realizado diversas reuniones de trabajo con la Subsecretaría de Inversión Pública y con las zonales de las SENPLADES para viabilizar dichos dictámenes.

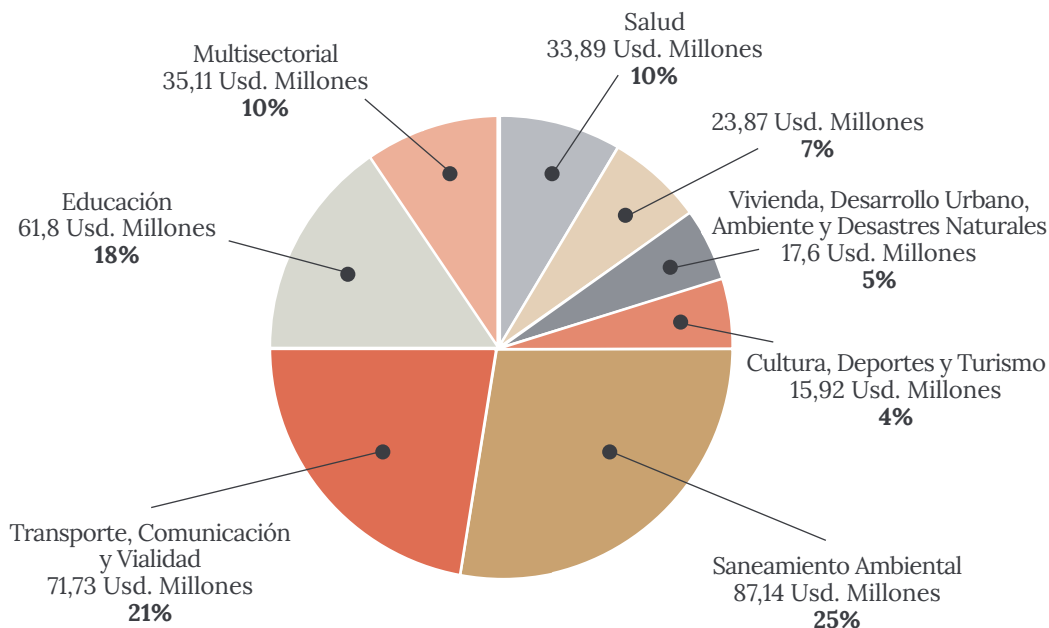
Cuadro/2

DISTRIBUCIÓN DE LAS INVERSIONES POR SECTORES EN EL AÑO 2012-2013

Líneas o Ejes de Inversión	Presupuesto (USD Millones)	Comprometido (USD Millones)	Comprometido (%)
Saneamiento Ambiental	87,14	78,55	90%
Transporte, Comunicación y Vialidad	71,73	55,65	78%
Educación	61,8	42,21	68%
Multisectorial	35,11	19,8	56%
Salud	33,89	28,62	84%
Electrificación, Telecomunicaciones y Conectividad	23,87	16,27	68%
Vivienda, Desarrollo Urbano, Ambiente y Desastres Naturales	17,6	2,66	15%
Cultura, Deportes y Turismo	15,92	14,66	92%
TOTAL	347,06	258,42	74%

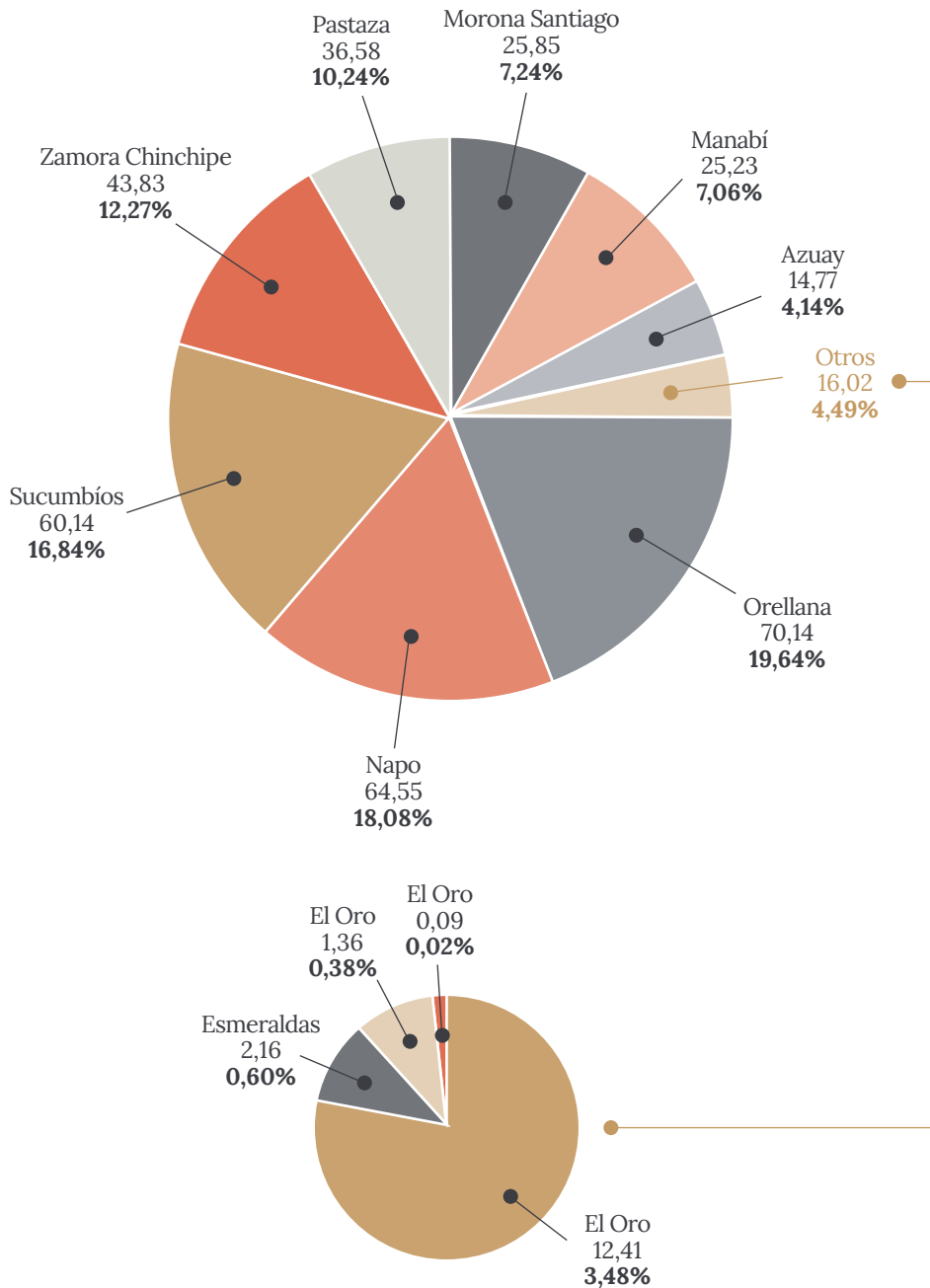
Gráfico/4

PRESUPUESTO PLURIANUAL 2012-2013 (USD MILLONES)



Gráfico/5

DISTRIBUCIÓN DE LAS INVERSIONES POR PROVINCIAS EN EL AÑO 2012



FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO: EL BANCO DEL ESTADO Y EL FINANCIAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS DE LOS GAD

Econ. Lorena Saavedra
Banco del Estado

1. La evolución de la Planificación Territorial: El camino hacia la planificación participativa

La noción de participación es heredada de la filosofía política desde tiempos antiguos. Sin embargo, la relación entre participación y planificación territorial es una idea menos consolidada y más bien incipiente. Es apenas en las últimas décadas que las teorías de planificación territorial han reconocido la necesidad de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y de reconcebir la planificación como un campo multidisciplinario en el que los aspectos políticos juegan un rol predominante. Desde los años sesenta hasta la actualidad, la contribución de otros campos académicos y las circunstancias políticas y económicas han desafiado el concepto tradicional de planificación, eminentemente técnico y realizado por tanto a través de planes maestros y proyectos detallados. El cuestionamiento de la eficacia de dicho enfoque ha derivado en el surgimiento de una variedad de corrientes de pensamiento que, pese a su diversidad, incorporan en alguna medida la noción de participación pública.

El modelo de planificación con enfoque racional fue trascendido por primera vez con la incorporación de *consultas* a la ciudadanía. No obstante, esta forma de inclusión social asumía homogeneidad en la sociedad y, por tanto, consideraba que el interés público era único, de modo tal que la participación era requerida solo para validar y legitimar las metas del ente de planificación.

Más adelante tuvo lugar un proceso de transformación social radical, que derivó en varios modelos de planificación que van más allá respecto de la participación. El enfoque de planificación defensiva, por ejemplo, refuta la idea de un único interés público y tiene por propósito lograr la representación igualitaria de todos los ciudadanos en el proceso de planificación. Este modelo, por tanto, enfoca sus esfuerzos en incluir a los grupos de menores ingresos, de modo que sus intereses sean considerados en el proceso de toma de decisiones y que las iniquidades en el poder de negociación entre grupos sociales sean superadas.

De igual forma, el enfoque de planificación transactiva pone al diálogo y a la participación como prioridad, pues considera a la planificación como un proceso dialéctico, en el que el aprendizaje y la interacción entre actores son centrales. De hecho, la participación y el empoderamiento, bajo este enfoque, son metas a alcanzar y no solo métodos a ser usados como parte del proceso de planificación.

En contraposición, la teoría de planificación comunicativa basada en la filosofía política surge como una respuesta a la necesidad de hacer planificación en un contexto de necesidades e intereses contrapuestos o divergentes. En ese sentido, la participación de los diversos actores involucrados es considerada el núcleo de un diálogo moderado en el que los planificadores guían

a los ciudadanos hacia un proceso de planificación basado en las necesidades de la comunidad. El aprendizaje social, por otro lado, recibe especial atención puesto que es visto como un mecanismo de creación de consenso.

De este último modelo deriva un enfoque denominado Planificación Colaborativa/Participativa, el cual pretende no ser únicamente un proceso de toma de decisiones, sino un mecanismo de gobernanza en el que el diálogo, el debate y el discurso están presentes. En esta teoría, el concepto de participación está completamente ligado a la forma en que la planificación se concibe, de manera que sin participación no existe planificación.

La globalización y el proceso subsecuente de realineación de las escalas de gobierno han provocado la desconcentración de poderes, la descentralización y la necesidad de convertir a los niveles subnacionales del Estado en verdaderas instancias de gobierno. Dichas configuraciones políticas, cada vez más complejas, son el detonante de la evolución, aquí descrita, de las teorías de planificación; misma que se ha denominado el giro comunicacional de la planificación.

Ecuador no ha estado al margen de dicho contexto, por lo que ha estado inmerso en un proceso de descentralización de poderes desde 1998. Sin embargo, éste en sus inicios fue llevado a cabo bajo un modelo de crecimiento exógeno, en que la acción gubernamental al nivel subnacional se limitaba a la provisión de ciertos servicios. Más aún, ocurrió en medio de un contexto de austeridad fiscal y reducción del Estado en que la transferencia de competencias no estaba acompañada de la transferencia necesaria de recursos financieros y de un proceso de creación de capacidades a nivel local. De hecho, las competencias eran transferidas por demanda de los gobiernos subnacionales y como resultado de una decisión discrecional del nivel central de gobierno. Por tanto, la descentralización y la reconfiguración política no estaban adecuadamente vinculadas a la planificación territorial.

La planificación participativa, por tanto, se instaura en el país de manera efectiva a partir de 2008, con la nueva Constitución de la República. En esta se delimita un nuevo modelo de acumulación y desarrollo que pone a la planificación como eje central de la acción estatal y establece un amplio campo de acción para ésta, con enfoque de garantía de derechos; lo cual coloca a la participación como elemento protagónico en la organización del poder y en el proceso de planificación y gestión de asuntos públicos. La participación y la planificación son concebidas, por primera vez, como ejes fundamentales de la inversión pública para el desarrollo.

La Constitución de la República de 2008, asimismo, define como prioridad nacional crear un modelo de acumulación y desarrollo, que sea sustentable y que permita erradicar la pobreza a través de la redistribución equitativa de recursos. Para ello, enuncia como principios fundamentales la planificación del desarrollo nacional y la promoción del desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

En concordancia con dichos principios, la Constitución establece para la planificación un rol articulador de la gestión pública, un carácter integrador y coordinador de los espacios desconcentrados y descentralizados de gobierno, una función de conexión entre los ámbitos sectorial y territorial, y otra de integración nacional de la acción estatal.

De ahí que el nuevo modelo político fortalece al Gobierno Central y a los GAD, diferenciando y clarificando competencias a través de lo prescrito en el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. De igual forma, el marco legislativo, a través del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, da por primera vez remarcada importancia a la planificación territorial, vinculándola taxativa e inexorablemente a todo el proceso de utilización de recursos públicos. Esta ligación va más allá de la simple articulación entre inversión y

planificación, pretende operar como un mecanismo que garantice el cabal cumplimiento de las competencias asignadas a cada nivel de gobierno a fin de lograr la efectiva gestión del territorio y, en última instancia, el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

Para ello, se contempla la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, mediante el cual se norma que todos los planes de ordenamiento territorial de los distintos niveles de gobierno serán elaborados a través de mecanismos participativos, en observancia con las competencias propias de cada nivel de gobierno y en articulación con los demás niveles de gobierno.

2. El Banco del Estado como articulador de la planificación y gestión territorial para el desarrollo

Asociado a la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa está el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, que pretende articular la gestión presupuestaria con el Plan Nacional de Desarrollo y las Políticas Públicas.

En ese contexto, la construcción de un nuevo modelo de Estado, con énfasis en una visión del territorio, presenta grandes desafíos en cuanto a la inversión pública. De modo que ésta articule las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol (re)distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias.

Para ello, el Banco del Estado cumple un rol fundamental puesto que atiende las necesidades de financiamiento de inversión pública de los GAD, a la vez que forma parte del nivel central de gobierno, lo que le permite actuar como articulador de la política pública nacional. Esa posición privilegiada hace que el Banco contribuya a la coherencia del uso de los recursos públicos, a la materialización del vínculo entre planificación territorial articulada por compe-

tencias y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

Por tanto, el Banco del Estado, como una institución financiera de la banca pública de desarrollo, fomenta la articulación de las políticas públicas, la inversión local y el fortalecimiento institucional de los GAD, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Lo que conlleva profundos cambios estructurales para la conducción de las políticas públicas, con miras a lograr un *Nuevo País*, con equidad social, económica, ambiental, territorial, étnica y de género.

El esquema de financiamiento para el desarrollo, que se efectiviza a través del Banco del Estado, ocurre por medio de dos mecanismos:

- El financiamiento de inversión pública en infraestructura a través de programas y productos financieros, especialmente, diseñados conforme las competencias de los GAD;
- La provisión de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento Institucional y la Gestión Territorial de los GAD.

2.1. Financiamiento de las competencias de los GAD

En años anteriores y conforme a sus facultades legales, el Banco financiaba todo tipo de proyectos de infraestructura pública. Todo el financiamiento se generaba con recursos reembolsables bajo las mismas condiciones y en respuesta a la demanda. Ello implicaba que la inversión pública se concentrara en ciertos sectores, mientras otros por su complejidad o poco potencial de capitalización política quedarán desatendidos. De igual forma, la inversión ocurría con mayor frecuencia en zonas del país con mayores capacidades institucionales para generación de proyectos y de repago de créditos, lo cual no siempre se correspondía con los lugares de mayores necesidades.

Dicha lógica de operación ha sido cambiada conforme el nuevo marco legislativo del país y hoy por hoy está directamente vinculada con la planificación para el desarrollo. El Banco opera en

la actualidad a través de programas de financiamiento, los cuales son diseñados conforme a las particularidades de cada sector, en directa observancia con los lineamientos de política pública y en respuesta a las prioridades de atención en base a indicadores de diagnóstico. Más aún, muchos de esos programas incluyen recursos provenientes del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano que han sido utilizados para incorporar componentes no reembolsables en el financiamiento. La entrega de esos valores de subvención se hace a través de metodologías de cálculo, que consideran variables de relevancia para cada sector y que procuran dirigir mayor cantidad de recursos hacia las áreas de mayor necesidad. Con ese esquema y en consideración del nuevo marco legislativo nacional, el Banco ha procurado crear programas para la atención de todas las competencias que los GAD tienen designadas.

2.2. Fortalecimiento institucional para la Gestión Territorial

Más allá de su rol como institución de intermediación financiera, el Banco ha actuado en línea con su vocación de institución pública de desarrollo y ha propendido al fortalecimiento de quienes son sus clientes. A través de la asistencia técnica del Banco del Estado, se ha fortalecido las capacidades de gestión de todos los GAD, de tal forma que se ha posibilitado el adecuado desarrollo de las competencias a nivel territorial, mediante la transferencia de conocimiento y el diseño e implementación de políticas, programas, proyectos e instrumentos técnicos.

2.2.1. Creación de capacidades en Juntas Parroquiales Rurales

De la Constitución de 2008 deriva otro cambio en la configuración política de los niveles subnacionales de gobierno, mediante el cual las Juntas Parroquiales Rurales dejan de ser únicamente instancias de representación política y asumen el rol de instancias de gobierno con capacidad de ejecución y con la responsabilidad de ejercer ciertas competencias. Dichos cambios, requieren que los miembros de las Juntas

Parroquiales Rurales fortalezcan sus capacidades para poder asumir su nuevo rol.

Con el propósito de contribuir en el desarrollo de dichas capacidades, el Banco del Estado, mediante convenio con la Universidad Andina Simón Bolívar, ha cofinanciado cursos y diseñado material de apoyo para el fortalecimiento de los GAD parroquiales rurales, enfocados al desarrollo institucional y capacitación en la generación de proyectos de inversión pública. Hasta la fecha, se ha fortalecido las capacidades de ochenta GAD Parroquiales Rurales, lo que a su vez ha permitido la aprobación de 206 operaciones de crédito, por un monto de US\$ 19,45 millones, para este nivel de GAD.

De igual modo, y reconociendo la limitada estructura institucional de los GAD parroquiales, el Banco ha creado un mecanismo de atención para este grupo de clientes, que vaya en línea con sus necesidades y que permita brindar atención ágil y cercana a todos los rincones del país. El Banco de Estado abrió canales de comunicación y coordinación con los GAD parroquiales rurales y sus organizaciones (Nacional y provinciales), profundizando la confianza y cercanía a fin de dar a conocer el carácter las modalidades de operación del Banco, además de las condiciones financieras de los préstamos (Montos, plazo, garantías, interés, frecuencia de amortización, entre otras), los requisitos de información según el monto de crédito solicitado, y uno de los temas de mayor importancia, como es el de los sectores de inversión que pueden ser financiados con el Banco de acuerdo con sus competencias y mediante convenios de gestión concurrente con otros niveles de Gobierno.

Con el apoyo del Banco, los GAD parroquiales han empezado a asumir su rol de ejecutores en los sectores de su competencia y en beneficio de las comunidades rurales de sus jurisdicciones. Ello se refleja en la siguiente tabla que resume los niveles de aprobación y desembolsos que el Banco ha logrado desde que, en 2011, se cambiarán los valores de asignación de transferencias para los GAD conforme sus competencias.

Cuadro/1

RESUMEN DE CRÉDITOS APROBADOS Y DESEMBOLSOS A GAD PARROQUIALES RURALES (2011 – 2012)

SUCURSALES REGIONALES	NO. CRÉDI. APROBADOS	VALOR ASIGNADO	VALOR EJECUTADO	SALDO	POBLACIÓN BENEFICIARIA
Cuenca	27	3.024.773,41	1.994.224,48	1.030.548,93	118.911,00
Guayaquil	21	2.104.479,16	1.385.521,42	718.957,74	214.296,00
Loja	41	3.484.587,78	2.769.248,76	669.367,07	85.342,00
Manabí	23	2.255.023,36	1.705.094,96	537.538,40	148.775,00
Quito	94	8.583.513,67	6.079.938,99	2.476.831,65	498.752,00
TOTAL	206	19.452.377,38	13.934.028,61	5.433.243,79	1.066.076,00

Elaboración: GPP-BdE

2.2.2. Corresponsabilidad para el Buen Vivir

Desde agosto del año 2010, el Banco del Estado ha implementado su programa de asistencia técnica “Corresponsabilidad para el Buen Vivir”, que genera incentivos para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) mejoren sus ingresos propios; además promueve la descentralización fiscal y la autonomía financiera real. Dicho programa surge de reconocer que los ingresos propios de los GAD son la primera y más efectiva fuente de financiamiento para la planificación y gestión territorial. Por tanto, la gestión financiera de los GAD debe estar enfocada a la reducción de la dependencia financiera de las transferencias del Gobierno Central que los entes subnacionales tienen; ya que desde el año 2006, en promedio, el nivel de dependencia a nivel municipal no ha sido menor al 80%.

Para lograr este propósito, el programa cuenta con los siguientes productos:

- Corresponsabilidad por Contribución Especial de Mejoras:

Con el legítimo derecho de la ciudadanía de participar en la toma de decisiones de planificación, viene acompañada la responsabilidad de contribuir al financiamiento de la gestión territorial, en particular cuando las personas reciben un beneficio directo como resultado de la intervención pública. En ese sentido, la Contribución Especial de Mejoras se define como un tributo cuyo objeto “es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública” (Art. 569, COOTAD).

Bajo ese principio conceptual, el producto de “Corresponsabilidad por Contribución Espe-

cial de Mejoras” consiste en generar incentivos para que los GAD mejoren sus ingresos propios a través de la recaudación de la Contribución Especial de Mejoras (CEM). Es decir, se busca que los GAD recuperen un monto anual previamente establecido de parte de aquellos propietarios de predios que incrementan su valor (Plusvalía) por la construcción de obra pública. Así los ciudadanos se convierten en corresponsables del desarrollo de sus localidades. Por su parte, los GAD recuperan progresivamente la inversión pública y cuentan con más ingresos para nuevas inversión en gestión de desarrollo. Las metas de recuperación son plurianuales.

En el año 2011, recibieron asistencia técnica sesenta y siete GAD Municipales para el cumplimiento de su meta por CEM. Mientras que, en el año 2012 están recibiendo asistencia técnica alrededor de sesenta y nueve GAD Municipales, de los cuales veintinueve asumen por primera vez la política de corresponsabilidad por CEM y las treinta y siete entidades restantes dan continuidad al proceso. El Programa actualmente contempla la exigencia de fijar metas plurianuales. Los GAD Provinciales por primera vez incurrieron en la recaudación de este tributo y están recibiendo asistencia técnica para ello.

- Corresponsabilidad por Cartera Vencida:

Una de los mayores limitantes de la gestión territorial radica en la falta de disponibilidad de recursos para intervenciones públicas. De ahí la importancia de una adecuada gestión financiera que permita la recuperación de valores para la ejecución de nuevas obras públicas y la prestación de servicios. En ese contexto, el Banco del Estado diseñó el producto “Reducción de Cartera Vencida”, que propone directrices claras para la recuperación de recursos pendientes de pago por parte de la ciudadanía e insta a los GAD Municipales a cumplir con su responsabilidad de cobro.

La corresponsabilidad por cartera vencida funciona a través de un plan de acción elaborado

en base a la información financiera del municipio, sobre la cual se fija una meta de reducción. Se parte de una depuración de la calidad de cartera y se analiza una estrategia de intervención que priorice la acción de cobro y posibilite los mejores resultados en el corto plazo.

A lo largo del proceso de reducción de cartera vencida, los técnicos municipales reciben asesoría y seguimiento del Banco del Estado para el cumplimiento de su meta. Pues más allá del valor de reducción objetivo, se procura instaurar procesos que mejoren la coordinación y el trabajo en equipo entre distintas dependencias municipales.

En el año 2011 hubo una reducción de cartera vencida en veintitrés GAD municipales que recibieron asistencia técnica, mientras que en el año 2012 hubo una reducción en treinta y dos GAD municipales.

Como resultado de la acción del Banco, se ha logrado una reducción promedio del 47% en 2011, y del 24% en 2012 en los GAD con los que se ha trabajado. (Ver gráfico 1)

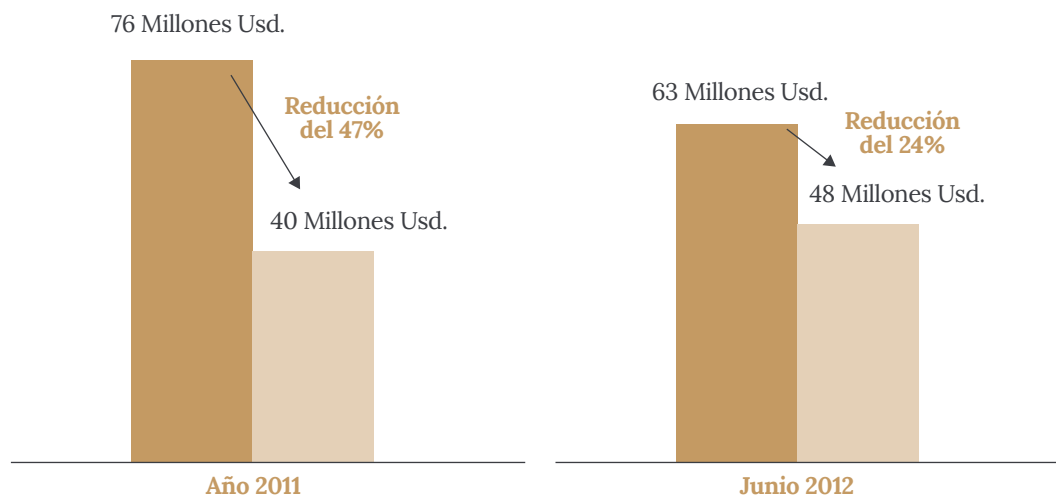
- Gestión Tributaria sobre Patentes y Activos Totales:

Reconociendo que los tributos debiesen ser la principal fuente de ingresos de un gobierno tanto a nivel central como local, otro producto de asistencia técnica que el Banco ha creado es el de “Patentes y Activos Totales”, el cual busca mejorar la aplicación de estos tributos, que recaen en las actividades comerciales, industriales y financieras que se llevan a cabo en los distintos municipios.

Para ello, se trabaja con los GAD de modo que se mantenga actualizado el catastro de contribuyentes. Además, se ha creado la “Guía de Asistencia Técnica para el Mejoramiento de la Gestión Tributaria Municipal” que tiene por propósito facilitar la comprensión de este tributo y fortalecer las capacidades de los funcionarios municipales en gestión tributaria.

Gráfico/1

REDUCCIÓN DE CARTERA VENCIDA EN MILLONES DE USD POR INTERVENCIÓN GAD MUNICIPALES



Elaboración: GPP-BdE

2.2.3. Capacitación en instrumentos de financiación y gestión territorial

Históricamente, los GAD han tenido poca tradición de gestión tributaria. De hecho, ésta se ha limitado al cobro de impuestos y tasas tradicionales de uso generalizado a nivel internacional desde tiempos remotos. Sin embargo, la planificación urbana, a lo largo de los años, se ha nutrido de principios económicos y jurídicos que habilitan una diversidad de instrumentos de gestión del suelo, que permiten planificar el desarrollo ordenado del territorio y la generación de recursos para financiar la planificación y gestión territorial.

Reconociendo la importancia de estos instrumentos para lograr la consecución de los obje-

tivos del Plan Nacional de Desarrollo, el Banco ha procurado capacitar a los GAD respecto de estos mecanismos y políticas. Para ello, el Banco del Estado ha implementado una serie de cursos de capacitación en gestión de suelo, cada uno de los cuales ha sido dirigido a un grupo específico de funcionarios de los GAD municipales según el eje temático de la capacitación.

Desde 2010, se han realizado seis cursos que han permitido capacitar a más de cien funcionarios de GAD municipales y provinciales, en diversos ámbitos de la gestión de suelo y con la participación de expertos internacionales como capacitadores.

Cuadro/2

ÁREAS TEMÁTICAS Y NÚMERO DE FUNCIONARIOS DE GAD PARTICIPANTES EN CAPACITACIONES DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL

ÁREAS TEMÁTICAS	#
El Rol de los Alcaldes en el Desarrollo Urbano	28
Desarrollo de Capacidades en Políticas e Instrumentos de Gestión de Suelo	21
Dimensiones Jurídicas de las Políticas de Suelo	27
Financiamiento de Ciudades mediante Regulación y Tributación del Suelo	36
Impuesto Predial y Financiamiento Urbano	24
TOTAL	136

Elaboración: GPP-BdE

2.2.4. Apoyo a la Planificación Territorial

Además del fortalecimiento institucional a los GAD, enfocado en el uso de instrumentos de gestión territorial, el Banco ha reconocido la importancia de brindarles apoyo en el ámbito de la planificación en sí misma, toda vez que ha identificado diversas dificultades que los GAD están enfrentando actualmente en la preparación de sus planes de ordenamiento territorial.

La falta de información para elaboración de diagnósticos de situación actual que permitan la formulación de metas de planificación de largo plazo, la necesidad de hacer planificación en función de competencias -muchas de las cuales son de reciente designación y por tanto insuficiente experiencia-, y el requisito de que los planes de los distintos niveles de gobierno estén articulados entre sí, desafían la posibilidad de que los GAD elaboren planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de calidad.

En ese contexto, el Banco del Estado ha creado el “Programa de Financiamiento de Planes

de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales”, con el objetivo de financiar a los GAD municipales la elaboración de los planes de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial en concordancia con lo dispuesto en el COOTAD y COPFP y de los lineamientos de la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES).

El Programa establece como prioridad la entrega de recursos para aquellos GAD que no poseen Plan de Ordenamiento Territorial al momento. En particular, se ha concentrado la atención en 111 cantones que no cuentan actualmente con los mencionados PDOT y que han sido declarados prioritarios por parte de la SENPLADES.

El financiamiento se otorgara a través de asignaciones no reembolsables, que cubrirán, el componente de preinversión (Hasta el 80% del total no reembolsable), adquisiciones (Hasta 15% del total no reembolsable) y fiscalización de consultoría (Hasta 5% del total no reembolsable), que permitan generar el PD y el POT con carácter integral o complementario. Dicho financiamiento, por lo tanto, asciende a un

monto total de \$6'000.000,00, cuyo valor de subvención será el resultado de la interacción de las variables de población cantonal, superficie cantonal y variable de ordenamiento territorial. Se considera, además, el financiamiento complementario mediante crédito de fondo ordinario, para aquellos casos en que la asignación no reembolsable del Fondo FIM no sea suficiente.

3. Financiamiento del desarrollo para los GAD

La banca de desarrollo, bajo un concepto tradicional, es aquella que financia proyectos de inversión que promueven el desarrollo económico de una determinada región o país. Pero la demanda de la sociedad ecuatoriana actual obliga a llegar mucho más allá de una simple gestión financiera, proveyendo asesoría y apoyando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en todo el proceso de generación de sus proyectos, convirtiéndose así en el instrumento que permite la ejecución de una política de desarrollo, sobretodo si está enlazada con los lineamientos del Gobierno Central.

Por tanto, la Banca Pública de Desarrollo trata de mantener su esencia como institución social, permitiendo el acceso a fuentes de financiamiento a los sectores con alta prioridad económica y social, los mismos que son desatendidos por la banca privada. Y, al mismo tiempo, equilibrarla con su ámbito empresarial, en el cual debe demostrar una eficiencia que le permita mantener índices liquidez y de solvencia al igual que cualquier banco tradicional, caso contrario no podrá atender a sus clientes y cumplir su propósito social.

Específicamente en el caso del Banco del Estado, se realizó un proceso de reforma y rediseño institucional, en armonía con la Constitución de la República, el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir, las directrices de la reforma democrática del Estado y las políticas públicas vigentes, con el objeto de cumplir su visión de “Consolidarse como el banco de desarrollo re-

ferente de excelencia en el financiamiento de la inversión pública” consagrada en términos de eficiencia, operatividad y productividad en la gestión.

Mediante la ejecución de los diversos programas de financiamiento, el Banco del Estado aporta en la construcción de este nuevo sistema económico, cuyo fin es el ser humano y su Buen Vivir.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL en el 2010 concluyó que “en América Latina la descentralización presenta profundas dificultades, dado el alto grado de disparidad productiva regional, que impone límites significativos al funcionamiento y el financiamiento de servicios descentralizados... Por ello, los resultados de estas reformas dependerán del sistema de transferencias financieras que las acompañen y del papel compensador que jueguen los gobiernos centrales...Pero aun cuando se cuente con los recursos financieros requeridos, las disparidades también afectarán la disponibilidad de los recursos humanos y, en general, las capacidades de gestión interjurisdiccional. Esto implica que a la transferencia de recursos monetarios deben sumarse procesos de capacitación y transferencias de capacidades (...)”.

En el Banco del Estado, conscientes de esta realidad, se han fijado metas que beneficien equitativamente a los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados del país y a la comunidad en general. Las principales son:

- 1) **Maximizar el impacto de la gestión institucional con el objeto de contribuir a reducir la iniquidad territorial** a través de financiar programas y proyectos estratégicos para los territorios más pobres y apartados, incorporando nuevos centros de desarrollo territorial; democratizar el acceso a financiamiento y servicios no financieros del Banco y financiar programas y proyectos impulsados por los GAD, destinados a dinamizar actividades productivas en sus jurisdicciones.

- 2) **Ser el principal financiador de la infraestructura pública subnacional** con la mayor participación de mercado en el financiamiento de la infraestructura física de competencia de los GAD y sus empresas; incorporando la estructuración de programas y proyectos que sean innovadores, eficientes, que generen efecto catalítico de recursos y que tengan alto impacto social y económico para las comunidades atendidas.

Con este antecedente, se puede mencionar los programas más representativos del Banco del Estado son los siguientes:

Programa de recuperación de espacios de convivencia ciudadana, orientados a la sustentabilidad ambiental para el Buen Vivir (PROVERDE):

El Banco del Estado, en su cometido de banca de desarrollo más allá del financiamiento de la obra pública para la prestación de servicios, ha resuelto apuntalar su gestión con estrategias financieras que promuevan la sostenibilidad ambiental de la infraestructura construida, que mejoren la calidad ambiental del entorno, y que generen espacios para convivencia, ocio, recreación y deporte. Este programa es un claro ejemplo de las nuevas responsabilidades asumidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cuanto a la administración de áreas naturales protegidas.

Programa de Saneamiento Ambiental para el Desarrollo Comunitario (PROMADEC):

El PROMADEC II busca seguir contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de salubridad y saneamiento ambiental. El contrato de crédito suscrito el 29 de noviembre del 2010, entre el Estado y la CAF, señala que se otorga un crédito por US\$ 300 millones, con un componente de contraparte nacional. El programa ha financiado proyectos de agua potable, alcantarillado y manejo de residuos sólidos. Se estima que 3,63 millones de habitantes, a escala nacional, fueron atendidos. El monto aprobado en operaciones de crédito ha sido de US\$ 427 millones.

Programa de Infraestructura Rural de Saneamiento y Agua (PIRSA):

Nace con el objetivo de mejorar las condiciones de salubridad en las zonas rurales del país, incrementando la cobertura y calidad de la infraestructura de agua potable y alcantarillado sanitario. El monto del programa es de US\$ 60,6 millones, constituidos por un préstamo de US\$ 30 millones del BID, una donación del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento para América Latina y el Caribe (FECASALC) de US\$ 20 millones, US\$ 10 millones de contraparte local - Banco del Estado y US\$ 0,6 millones por parte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI. El programa está destinado a financiar obras en poblaciones comprendidas entre 500 y 20.000 habitantes de las zonas rurales, que cuenten con coberturas de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario inferiores a las metas nacionales para el 2015, que son 77% y 71%, respectivamente.

Programa de Financiamiento para el Desarrollo Provincial (PRODEPRO):

El programa impulsa el desarrollo socio económico de las comunidades rurales del país en saneamiento ambiental, vialidad (Puentes y caminos vecinales) e infraestructura y equipamiento escolar. El monto total es de US\$ 240 millones: US\$ 68,67 millones provenientes del Fondo Ordinario del Banco del Estado, y US\$ 171,33 millones del Estado ecuatoriano, permitiendo así una subvención promedio del 71%. Con estos recursos se ha contratado la ejecución de 1.350 proyectos. De esta cifra, 897 son proyectos de vialidad, 81 de agua potable, 117 de alcantarillado y letrización, 240 de infraestructura educativa; y, 15 de eficiencia administrativa. La población atendida se estima en 1,80 millones de habitantes.

Programa de Financiamiento para Adquisición de Equipo Caminero (PROCECAM):

La finalidad del programa de adquisición de equipo caminero radicó en mejorar las condi-

ciones de infraestructura vial en las jurisdicciones territoriales de cada gobierno seccional. El monto total fue de US\$ 150,99 millones, sustentados en un aporte del Estado por un valor de US\$ 82,10 millones, que permitió una subvención promedio del 54%; y, por US\$ 68,89 millones, correspondientes al Fondo Ordinario del Banco del Estado. Con cargo a esos recursos, se adquirieron 1.233 equipos, distribuidos en 139 GAD. Por ser de cobertura nacional, tuvo un impacto en los ámbitos urbano y rural beneficiando, aproximadamente, a 8,35 millones de habitantes.

Programa de Desarrollo Municipal para Saneamiento Ambiental BdE/KfW:

Está orientado a financiar proyectos de saneamiento básico como agua potable, alcantarillado y residuos sólidos; y a fortalecer la gestión de los municipios en la prestación de los respectivos servicios. El programa fue financiado por el banco alemán KfW, con un crédito de EUR 13 millones y una contraparte nacional equivalente al 30% del referido crédito. Se han aprobado financiamientos por US\$ 22,04 millones, atendiendo a dieciocho GAD municipales para financiar treinta y un proyectos, de los cuales restan tres por concluirse. Los proyectos financiados corresponden a doce de agua potable, once de alcantarillado, y ocho de desechos sólidos. La población beneficiaria supera los 760.000 habitantes.

Programa de Financiamiento para el Fomento de la Pesca Artesanal (PROPESCAR):

La meta es mejorar la competitividad y la sostenibilidad de la pesca artesanal, contribuyendo así al desarrollo integral de las comunidades pesqueras de la región litoral ecuatoriana. El monto del programa asciende a US\$ 73 millones. Las fuentes de financiamiento son: US\$ 50 millones de un crédito del BID al Estado, y US\$ 23 millones de aporte local con cargo al Fondo Ordinario del Banco. El Banco del Estado aprobó el financiamiento para cinco puertos pesqueros: Anconcito, Jaramijó, Esmeraldas, San Mateo y Santa Rosa, por un monto de US\$ 18,93 millones.

Programa de Puentes en la Región Amazónica:

El Banco del Estado, el Ministerio de Transportes y Obras Públicas (MTO) y el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE) desarrollaron este programa a favor de los organismos seccionales agrupados en el Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (COMAGA), con el propósito de mejorar la comunicación de los pueblos, facilitar el intercambio de productos y el acceso a servicios básicos como educación y salud. El monto en operaciones aprobadas es de US\$ 22 millones.

Programa de Gestión Patrimonial:

Su propósito es contribuir al financiamiento de proyectos integrales de conservación y dinamización patrimonial de los gobiernos autónomos. El Programa cuenta con el apoyo técnico-financiero del Ministerio Coordinador de Patrimonio, del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, y del Banco del Estado. La primera fase del programa alcanza los US\$ 17,35 millones, cuyas fuentes de financiamiento son: US\$ 0,50 millones del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, US\$ 3,06 millones del Ministerio Coordinador de Patrimonio, US\$ 2,85 millones del Fondo de Inversión Municipal, que constituyen el componente no reembolsable de las operaciones; y, US\$ 10,94 millones del Banco del Estado que se colocan en calidad de crédito.

Programa de Financiamiento del Sistema de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica (SIGTIERRAS):

Su objetivo es implementar en las municipalidades del país un sistema integrado de administración eficiente de la tierra, que garantice la seguridad de su tenencia y proporcione información para planificación del desarrollo cantonal, ordenamiento territorial, decisiones estratégicas para el área rural del cantón y aplicación de políticas tributarias justas y equitativas. El monto total asciende a US\$ 288 millones; con un segmento no reembolsable administra-

do por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca MAGAP–SIGTIERRAS de US\$ 230,50 millones; y otro reembolsable de US\$ 57,50 millones provenientes del Banco del Estado.

Programa de Financiamiento para Gestión de Riesgos:

El Gobierno Nacional, a través de la Secretaría Nacional de Riesgos y del Banco del Estado, diseñó un programa de financiamiento para los GAD, con el fin de prevenir desastres naturales, rehabilitar o reconstruir zonas afectadas, y garantizar la protección de las personas y sus colectividades. Con cargo a estos recursos, el Banco del Estado atendió, con un monto de US\$ 90,67 millones, a GAD provinciales y municipales para el financiamiento de cerca de un centenar de proyectos entre los cuales están de planificación y control del medio ambiente, proyectos derivados de desastres naturales, para el control de inundaciones, y, a cuencas y áreas protegidas.

Programa de Financiamiento para Equipamiento Urbano Comercial:

Su naturaleza es financiar equipamientos urbanos comerciales, como son camales, terminales terrestres, cementerios, estacionamientos y mercados públicos, a fin de mejorar la calidad de vida de la población e impulsar oportunidades económicas en los territorios. Su particularidad radica en que, según el porcentaje de recuperación del crédito proveniente del flujo del negocio, se determina un porcentaje de afectación al cupo de crédito con el Banco del Estado, que oscila en un rango comprendido entre el 30% y el 50%, lo cual le permite a la entidad beneficiaria acceder a nuevos créditos de la institución. Adicionalmente, se puede otorgar un año de gracia y un plazo de hasta siete años para la amortización de la deuda.

Programa Construyendo Caminos:

El programa está orientado a la construcción de una red de caminos secundarios, terciarios

y de puentes, con el propósito de optimizar la conectividad de las zonas de producción con las zonas de consumo. Cuenta con un financiamiento de US\$ 150 millones, dividido en dos partes: US\$ 105 millones del Fondo Ordinario del Banco del Estado y hasta un máximo de US\$ 45 millones como componente no reembolsable, otorgado por el Estado ecuatoriano. Con cargo a estos recursos el Banco ha aprobado financiamientos por US\$ 86,75 millones.

Proyectos de Infraestructura Deportiva (PRO-DEINPOR):

Mediante convenio suscrito en el mes de diciembre del 2011 con el Ministerio de Deportes, el Banco del Estado financiará proyectos de inversión en infraestructura deportiva a favor de quince GAD municipales. En función de la distribución realizada por dicha cartera de estado por un monto total de US\$ 16 millones, desglosados de la siguiente manera: US\$ 2 y US\$ 5 millones de asignaciones no reembolsables con fondos del Ministerio del Deporte y recursos FIM, respectivamente; y, los restantes US\$ 9 millones a través de créditos provenientes del Fondo Ordinario del Banco del Estado.

Muchos de estos programas cuentan con una importante subvención a la oferta proveniente de la decisión política del Gobierno Nacional, armonizada con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y concomitante con el incremento de la calidad de vida de los ciudadanos. Es así como la acción del Banco del Estado busca fortalecer a los Gobiernos Descentralizados Autónomos con el fin de optimizar las potencialidades del territorio.


Ha definido como política institucional ir más allá de la colocación de créditos e intermediación de recursos y ha enfocado su gestión en la adopción de acciones estratégicas para promover el fortalecimiento institucional de sus clientes, mediante el desarrollo de programas de capacitación y asistencia técnica a favor de los funcionarios y servidores de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.



CAPÍTULO 5

**CAMBIOS UNIVERSITARIOS PARA EL
DESARROLLO TERRITORIAL**



The background features a series of parallel diagonal lines in a light brown color, sloping downwards from left to right. A large, light gray geometric shape, resembling a triangle or a trapezoid, is positioned on the right side of the page, partially overlapping the white text box. The overall design is minimalist and modern.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL: APORTES DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO DE LA UNIVERSIDAD DE CUENCA

Arq. Carlos Jaramillo Medina
Universidad de Cuenca

La Facultad de Arquitectura, en el marco de la reforma académica de 1987, creó la Opción de Planificación Urbana en el último año de la carrera para dar respuesta a las demandas de la sociedad, especialmente a los pequeños municipios y juntas parroquiales, desde entonces ya han pasado cinco lustros.

Las disciplinas de Ordenamiento Urbano y Territorial han sido objeto de teorización y práctica permanentes, condición que le ha otorgado a nuestra Facultad un carácter propio en el contexto nacional. En esta exposición trataremos de presentar algunos rasgos significativos, que a nuestro juicio resumen este interesante proceso académico.

1. La Teorización y Crítica

1.1. Nociones y Sentidos

Queremos aclarar dos nociones claves: Orden e imaginar territorios.

A. Orden:

Una razón, un método, una lógica, un canon, motivos patrones evidentes o larvados, leiv motiv, características que no pueden faltar, una visión y estrategia del mundo en su totalidad.

B. Imaginar territorios:

Horizonte existencial de quienes lo habitan, con cabida para el cambio, la democracia, la experiencia estética y el desarrollo amigable con la naturaleza. Un “lugar” para situarse desde una actitud ante el mundo, a la manera como Martín Heidegger lo

propone en su célebre libro *El ser y el tiempo*. Un “espacio lugar” ocupado por ciudades y pueblos. Un paisaje que permite la presencia activa del “sujeto ciudadano” como textura, historia viva con memoria, para transformar los eventos físicos y culturales hacia el futuro, pero encontrando nuevas definiciones para el presente. Un “morar cotidiano” para dialogar con la tierra como horizonte fundante de su mundo, para crear nuevos mundos posibles, reinventado maneras de vivir colectivo y democrático.

Territorio concebido como algo dinámico, no estático que se transforma. Aunque tenga, de todos modos, arraigos geográficos, culturales y cosmológicos que le otorgan protección y sentido. Lugar en constante armonía entre naturaleza y cultura. Naturaleza, no solo para la observación romántica como lo disfrutaba la burguesía diseoquesca europea, o para la cuantificación pura como propugnaba la teoría fisiocrática del siglo 19. Y cultura, no solo para apropiarse indebidamente de los recursos de la madre tierra.

A la naturaleza, desde la perspectiva fundamentalista, se la califica por lo primordial, lo no construido, lo intocable; se la entiende como lo opuesto a la cultura. En esta línea filosófica estuvieron los cínicos discípulos de Diógenes y los naturistas ácratas que propugnaban que la cultura debe estar sometida a la naturaleza; que una y otra son antinomias estáticas.

El mundo simplón que hace enfrentar naturaleza y cultura es defendido por los naturistas a ultranza. La posición contraria también es mala y merece igualmente el desconocimiento general; son los que propician el puro desarrollo sin mirar nuestro asiento biológico. Pretender que sólo la cultura nos moldea como creer que solo la naturaleza nos determina es extremismo.

¿Utopía de una naturaleza virgen en la que habiten hombres pobres y la realidad de un mundo cultivado y transformado con inteligencia? La historia ha enseñado que los que cultivaron y transformaron la naturaleza con cuidado y estética duraron; mientras que los que la mitologizaron, sucumbieron.

Territorio como mundo fenomenológico de los paisajes naturales y culturales, que son el asiento real y específico de diversos grupos humanos y arquitecturas que apuestan a sus horizontes de vida, cobrando de este modo una dimensión territorial antropológica y por tanto poética.

Lo que interesa en este sentido, desde el ordenamiento territorial, es que la arquitectura no se mire únicamente así misma, sino que participe en la creación del paisaje, en la construcción de nuevas siluetas territoriales, con el propósito de transformar con calidad el entorno. Queda descartada, de este modo, la noción de territorio como lo entiende el mundo tradicional funcionalista: Estático, abstracto, solo físico, cuantificable. Territorios solo para el dominio, las ganancias, para GADS totalitarios, en fin, territorios yermos sin referencias ni vidas.

Este imaginario de territorio ha sido construido colectivamente por los estudiantes y profesores de la Facultad de Arquitectura en sus diversas instancias académicas en los últimos cinco lustros, desde que se creó la Opción de Urbanismo en el año de 1987.

1.2. Sobre el problema de la Representación de los Territorios

Los ciudadanos y los técnicos pueden hablar mucho sobre la Ordenación de los Territorios,

pero al momento de representarlos existen diferencia de lenguajes. Unos y otros, y aún dentro de los mismos equipos interdisciplinarios, utilizan para la comunicación distintos sistemas relacionados con el objetivo que anima su observación de los territorios. Es decir, que los separa la concepción y el uso que hacen de la representación. Una suerte de Torre de Babel.

El ciudadano representa los territorios por medio del lenguaje, mientras que el planificador lo hace desde la representación gráfica. Y es ahí donde radica la dificultad para la comunicación horizontal, porque el sistema actual de planos técnicos no está cumpliendo ese rol, y además, porque el modelo en que se fundamenta corresponde a una interpretación de la realidad territorial que no logra abarcar su complejidad. ¿Estas sofisticadas disecciones que sólo lo entienden los técnicos, no están orientadas a lograr un fin represivo y de control del poder?

¿No será posible que el técnico y la gente común puedan utilizar los territorios como instrumentos didácticos de doble vía? Y quizá lo más importante, que los mapas territoriales tengan una función comunicativa justa, verdadera, nada espectacular, lo más comprensible para todos, con el propósito de representar escenarios para la interpretación creativa y la propuesta democrática de intervención en los territorios. Que consoliden una técnica-escritura que permita abordar la complejidad del Ordenamiento Territorial.

1.3. El “Sistema tierra-mundo”, la manzana de la discordia, y el Ordenamiento Territorial

El Sistema Tierra está constituido por varios elementos relacionados, configurando un todo complejo interactuante: La Hidrosfera, la Atmósfera, la Biosfera y la Tierra Sólida.

A su vez, la tierra sólida, que es dinámica, tiene varios componentes y capas, una de ellas, la que interesa para estas reflexiones, es la corteza, la capa rígida más externa que tiene un grosor entre 5 y 70 km. Aquí se encuentra la “manzana de la discordia” que ha encendido la disputa entre los diversos intereses de los pueblos.

Efectivamente, en este oscuro y dantesco territorio se encuentran los minerales de origen natural que el hombre ha puesto valor y costo; las aguas subterráneas que representan el 14% de la porción de volumen total de agua dulce, y si se excluye el hielo, el 94%; y las trampas de petróleo, ubicadas a profundidades de entre 1000 y 8000 metros. ¿Cuánto ha cartografiado el hombre estas riquezas? ¿Qué porcentaje está registrado y con qué propósitos? ¿Son más fuertes los gobiernos y grupos económicos que tienen más información al respecto?

Mientras que el *Sistema Mundo*, estaría constituido por la naturaleza virgen y la labrada, más la cultura en términos del ser, pensar y hacer del hombre en el mundo.

Ambos sistemas, Tierra y Mundo, interactuando, constituyen otro más complejo, que lo denominamos *Sistema Tierra-Mundo*. Paisaje oculto y visible, paisaje de abajo (hurin) y de arriba (hanan), solo separados tenuemente por un tapiz telúrico de infinitos colores y texturas. Figura análoga al iceberg, cuya parte superior sobresale de la superficie del mar, por lo general, apenas una octava parte de su volumen total, mientras que el resto se encuentra sumergido.

El *Sistema Mundo* puede ordenarse, mientras que el *Sistema Tierra* explotarse. ¿Qué niveles de explotación son razonables para alcanzar una homeostasis, que permita el mantenimiento de una relativa constancia en las composiciones y las propiedades de estos dos mundos?

En el Ecuador, la competencia exclusiva para el ordenamiento territorial de los paisajes visibles corresponde a los GADs (“El uso de suelo” de carácter perenne), mientras para la administración del “paisaje oculto” al Estado (“La explotación del subsuelo de carácter efímero”), que además de ser propietario inalienable e imprescriptible de los productos del subsuelo, puede explotarlos en función de los intereses nacionales (Art. 247 de la Constitución Política del Ecuador)

¿Son competencias compatibles y complementarias que permiten alcanzar un diálogo horizontal

para construir con razones, argumentos y arte, un *Sistema Tierra – Mundo* para el “Buen Vivir”? ¿Es posible con esta legislación cruzada construir una dialéctica uso de suelo – explotación de subsuelo sostenible, ambiental, ética y estética? La figura de la jerarquización de competencias concurrentes, como lo sugirió en la sesión inaugural el Arquitecto Fernando Cordero, puede ayudar a construir un mejor y democrático *Sistema Tierra-Mundo*.

2. La Propuesta Académica

2.1. La formación de pregrado en planificación urbana y la vinculación con la colectividad

La estrategia pedagógica en la Opción de Planificación (Último año de la carrera) ha sido la de *aprender haciendo*. “*Se aprende haciendo y lo aprendido se consolida, y se amplía y generaliza, mediante la teoría*”, sostiene Roberto Carballo. Los estudiantes trabajan con las comunidades mediante convenios en Planes de Ordenamiento Urbano de asentamientos no mayores a 3000 habitantes. Tres ejes guían la formación de pregrado y la vinculación con la colectividad:

- a. El Taller, el lugar en donde se *aprende haciendo*, tiene estos propósitos: Entender y comprender el sistema urbano como una realidad socio espacial compleja a través de la formulación de un diagnóstico participativo con la comunidad; formular escenarios de posible evolución y selección; y, desarrollar un plan de ordenamiento que contemple todas las determinaciones técnicas para asegurar la correcta gestión urbanística;
- b. La teoría y metodología de la Planificación Urbana, que brindan la reflexión permanente y los procedimientos racionales para alcanzar los objetivos que guían el trabajo; y,
- c. Los sistemas de información geográfica y las bases de datos como técnicas valiosas aplicadas a la Planificación Urbana.

Adicionalmente el aporte de tesis de graduación ha sido significativo. Aproximadamente doscientos temas referidos a historia urbana, patrimonio de ciudades, metodologías de diseño, paisaje, ecourbanismo, estudios de casos, etc., configuran una nutrida biblioteca de estudios urbanos.

2.2. La formación de postgrado y el Ordenamiento Territorial

Según cálculos de nuestro Decano, acucioso conocedor de estos temas, existe en el País una demanda potencial de 1.045 planes de ordenación territorial y el requerimiento de 548 profesionales durante dos años para redactar de manera interdisciplinaria dichos planes.

La Facultad de Arquitectura contribuye con una primera versión de Maestría en Ordenación Territorial a la formación de treinta estudiantes de diversas profesiones. La estrategia curricular interdisciplinaria contiene cuatro ejes que se integran y complementan a través de diversas asignaturas:

- a. Las teórico, metodológico e instrumentales;
- b. El conocimiento de la realidad ecuatoriana;
- c. El Taller de Ordenación Territorial, el lugar en donde se *aprende haciendo* con la formulación de planes concretos, teniendo como soporte la formación brindada por las asignaturas de los dos ejes anteriores; y,
- d. Las Líneas de Investigación con aportes nuevos que orientan la formulación de proyectos de tesis de maestría.

2.3. La Investigación y el Ordenamiento Territorial

La Facultad de Arquitectura tiene un programa de investigación sobre los saberes que configuran la ciencia y el arte del Ordenación Territorial. El trabajo denominado “Ordenación Territorial y Urbanística, un camino para su aplicación en el Ecuador” del Arquitecto Fernando Pauta, constituye un esfuerzo importante en este sentido. En breve será motivo de una publicación. Su estructura es la siguiente:

La parte primera, estudia las dimensiones del desarrollo ecuatoriano en la Constitución; la segunda, la Planificación y la Ordenación Territorial del Ecuador en la Constitución y en los Códigos Orgánicos de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y de Planificación y Finanzas Públicas; y la parte tercera, enfrenta afanosamente y con inteligencia, la tarea más difícil, una propuesta para la “Construcción del Sistema Nacional de Ordenación Territorial del Ecuador”.

2.4. Los simposios de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial

La Facultad de Arquitectura ha sido durante treinta y dos años la sede de ocho simposios, en los que han participado instituciones internacionales, nacionales, regionales y locales. Este espacio se ha constituido en el foro más importante del Ecuador para debatir temas referidos al desarrollo, el territorio y la ciudad. La relación de los simposios evidencia los momentos y los tópicos tratados:

- I SIMPOSIO, 1980, Conceptualización del Desarrollo Urbano, la Planificación Regional y la Urbana.
- II SIMPOSIO, 1984, la Problemática Habitacional, el Crecimiento Demográfico y Físico las Ciudades.
- III SIMPOSIO, 1986, La Planificación Urbana en el Ecuador: Experiencias y Perspectivas.
- IV SIMPOSIO, 1990, La ciudad: Acceso a la Vivienda y los Servicios Urbanos.
- V SIMPOSIO, 1994, Desarrollo Local en el Ecuador del Siglo XXI.
- VI SIMPOSIO, 2008, Descentralización Política y Reorganización Territorial.
- VII 2010, Ordenamiento Territorial: Un Desafío Constitucional.

Espero que esta exposición haya mostrado los rasgos más significativos del aporte académico de nuestra facultad en estos cinco lustros. El desafío de la universidad ecuatoriana es ofrecer ahora nuevos programas de cuarto nivel en las ciencias y en el arte del Ordenamiento Urbano y Territorial desde miradas inter y transdisciplinarias, porque su naturaleza compleja y sistémica así lo exige.

Bibliografía

- Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.
- Facultad de Arquitectura de la Universidad de Cuenca; textos preparados como insumos para esta ponencia de los profesores arquitectos: Oswaldo Cordero, Fernando Pauta, Ximena Salazar y Marcelo Zúñiga.
- Gómez, Domingo; “Evaluación Ambiental Estratégica”, 2007.
- Lozano, Alfredo; “Ordenamiento Territorial y Buen Vivir, Sumak Kawsay, 2011.
- Niño, Álvaro; “La Gesta del Signo”, 2002.
- Tarbuck y Lutgens; “Ciencias de la Tierra, una Introducción a la Geología Física”, 1999.

LA IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN DEL ECONOMISTA DENTRO DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Mtr. Econ. Fabián Vilema

Grupo de Investigación & Docencia Económica (GRIDE)

Resumen

La Constitución del Ecuador plantea un nuevo concepto de desarrollo económico y social para el país basado en el Buen Vivir, que mediante la aplicación de estrategias territoriales busca un bienestar social y equitativo para la población. La planificación y ejecución de proyectos estratégicos son importantes en este concepto de desarrollo territorial. La siguiente ponencia tiene como finalidad analizar la importancia del trabajo del economista dentro de los estudios del territorio, su formación, sus líneas de investigación y la oferta académica actual que tiene el país. La actual coyuntura del país exige la formación de profesionales que estén orientados al análisis del territorio, el economista es parte del contingente que las organizaciones necesitan para el desarrollo de sus objetivos.

Ejes temáticos de la ponencia

- Cambios Universitarios para el Desarrollo Territorial.
- Confrontación de experiencias en la Formulación y aplicación de Planes de Ordenamiento Territorial.

1. Introducción

El Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013 plantean importantes desafíos e innovaciones contrarias a las ideas del Consenso de Washington. Este plan permite la aplicación de un nuevo paradigma económico, que no se concentra en el proceso de acumulación material, me-

canicista e interminable de bienes, sino en la promoción de una estrategia económica incluyente, sustentable y democrática.

El Buen Vivir es un plan ético con principios, que busca la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Entre sus desafíos están: Promover la igualdad, y la integración social para construir relaciones sociales y económicas amigables con la naturaleza y así mismo garantizar los derechos universales. Este plan tiene una mirada integradora con ejes de sostenibilidad ambiental, equidades de territorio, de género y cultura.

La formulación del PNBV 2009-2013 se apoyó en un proceso de diseño de estrategias territoriales traducidas en agendas sectoriales, que comprenden una definición de políticas, estrategias, programas y proyectos, los cuales son llevados a cabo por cada gabinete sectorial de la Función Ejecutiva. Estas agendas, formuladas para las siete zonas de planificación, permiten identificar las necesidades de la población para desarrollar una propuesta de estrategia territorial nacional.

La planificación zonal ayuda a la coordinación sectorial que orienta el presupuesto, la priorización de la inversión pública, la cooperación internacional y la acción estatal desconcentrada. Las agendas zonales son herramientas que permiten el diagnóstico del territorio para identificar el modelo de desarrollo territorial acorde a sus potencialidades y problemas. Desafíos como: Aten-

der las necesidades específicas de cada territorio, establecer criterios para el ordenamiento del territorio, fomentar dinámicas zonales y proporcionar una nueva estructura administrativas que fomente la intervención pública en los distintos territorios, son parte de un nuevo Modelo de Estado desconcentrado.

Por tal motivo, la importancia de estudios sobre desarrollo territorial desde el ámbito económico son importantes ante los desafíos que se plantean en el PNBV. Una formación de conocimientos económicos espaciales, donde el territorio forma parte de la economía local como actor base de la dinámica de las actividades que realizan los demás actores.

2. La economía y el territorio

Para definir a la economía urbana es necesario especificar que la doctrina analiza la importante funcionalidad del territorio dentro del desarrollo económico. De ahí se desprenden muchas orientaciones como la economía geográfica, regional, espacial, urbana, local, etc., cuyo fin es el mismo, solamente los limita el contexto sobre la parte de territorio de análisis.

Los economistas, en su mayor parte, han puesto mucho énfasis en el estudio a profundidad de las interacciones del mercado, sobretodo del financiero. El estudio de la relación productor - consumidor ha tomado cierta relevancia en el tiempo derivando propuestas y tendencias en el estudio del comportamiento del consumidor y de las estrategias de mercado. El único fin, maximizar el beneficio o utilidad del productor a través de el mejoramiento de la producción y el desarrollo de sus factores de producción. Este desarrollo permite, en cierta medida, entregar a la sociedad un nivel de bienestar basado en la acumulación de la riqueza, que gracias a su desarrollo deriva el empleo, oferta de servicios básicos, recaudación tributaria, etc.

El pensamiento tradicional de la economía ha sido orientado a la eficiencia productiva. Muy poco se ha tomado atención a la importancia

de la localización de las actividades económicas, es decir, analizar las decisiones que toman los agentes, sean estos hogares, empresas y gobierno, al momento de referirse al lugar donde van a producir, consumir o invertir. Estas decisiones individuales generan un dinamismo en las actividades productivas que afectan directamente a un bienestar colectivo.

Blaug, M. (1997), en su trabajo sobre retrospectiva de la teoría económica, ya menciona sobre la existencia de una posible tendencia, dentro de los economistas, al estudio de teorías de localización. Sin embargo, el estudio de un nuevo enfoque de la localización de las actividades económicas, a inicios de los años ochenta, genera un mayor interés para el desarrollo de trabajos teóricos y empíricos, conocidos hoy en día como las teorías de la *Nueva Economía Geográfica*, un nuevo campo de la economía, que en los últimos años ha tomado mayor realce gracias a los hechos o sucesos globales como el cambio climático, la discriminación, los objetivos del milenio, etc.

Los trabajos de Helpman, Krugman, y Grossman, a mediados de los ochenta, analizan los efectos de la competencia imperfecta, el comercio internacional y su relación con el crecimiento endógeno. Estos efectos se relacionaban con la localización de las actividades productivas y la distancia con el mercado.

Si bien, el estudio de la importante localización del mercado dentro de la economía se remonta a la etapa de la revolución industrial, donde se ponía un especial análisis en la ubicación de las unidades de producción, estudio que lo realizaban los geógrafos, y su organización espacial. Esta organización depende de algunos factores como las materias primas, el nivel tecnológico, la relación empresarial, o el tamaño de la planta, originando un modelo territorial y paisaje industrial característico. El trabajo de Fujita y Thisse (2000) hacen una recolección de los hechos y análisis sobre el interés de la localización de las actividades durante los dos últimos siglos, considerando a la etapa de la revolución industrial como punto de partida.

La importancia del estado dentro del desarrollo territorial también ha sido analizada, ya que la política pública, orientada al desarrollo de actividades productivas, debe estar orientada al análisis de la distribución espacial. El importante trabajo de Fujita, Kugman y Venables (1999) propone aspectos teóricos y metodológicos más concretos sobre el análisis de lo que, hoy en día, se conoce como la nueva economía geográfica. La evidencia de esta evolución se ve plasmada en Krugman, P. (2008), que obtiene el premio nobel de economía sobre sus aportes al análisis del comercio, la economía y la geografía.

La necesidad de desarrollar mayor cantidad de estudios sobre la ubicación espacial de las actividades que realizan los agentes en la economía y su importancia en el bienestar de la sociedad, toma mayor relevancia si se considera un desarrollo endógeno sustentable, que en los últimos años ha venido en mayor auge.

3. Formación del economista en el Ecuador

Históricamente, la formación de conceptos y praxis de los economistas en el Ecuador se ha venido desarrollando colateralmente con los hechos y sucesos que ha vivido el país. No ha existido una orientación propia e independiente de construcción de conocimientos propios de la estructura económica del país. De tal manera, se puede mencionar que en la década de los cincuenta a setenta la creciente tendencia de pensamientos marxistas dentro de la formación en las universidades. Luego del boom petrolero y el desarrollo del capitalismo se fueron creando formaciones orientadas al análisis de libre mercado poniendo énfasis en los mercados financieros, crecimiento económico a través de la acumulación de la riqueza y la poca participación del estado.

Esta dependencia de adopción de conocimientos externos sumado a la falta de desarrollo de pensamiento económico a través de la investigación, ha hecho que la formación del econo-

mista en el Ecuador, hoy en día, esté orientada a lograr objetivos mercantilistas, perdiendo de a poco la orientación propia de la doctrina como cientista social.

En un trabajo realizado por Delgado, A. et al. (2009) recoge un análisis de la oferta educativa universitaria existente en el país, en el campo de la Economía tanto a nivel de pregrado como posgrado. Durante el 2009, existieron veintinueve instituciones a nivel nacional que ofrecieron la carrera de Economía, casi el 60% de estas instituciones se ubican en Quito y Guayaquil. Del total de instituciones, solo diez ofertaban menciones o especializaciones dentro de la formación de economía. Estas menciones estaban orientadas a estudios agrícolas, ecología y medio ambiente, ciencias empresariales, economía internacional, finanzas, y gestión pública.

Solamente Universidades como Católica del Ecuador, Católica de Guayaquil, Cuenca y Azuay, que oferta la carrera de economía, contienen en sus pensum académico materias que están relacionadas directa e indirectamente con el estudio de la importancia del territorio dentro de la economía, entre ellas planificación territorial, economía geográfica, economía de transporte, organización industrial, políticas públicas son materias que están dentro de la formación de conocimientos de la profesión.

A nivel de posgrado, los autores mencionan que alrededor de treinta y tres programas entre diplomados, maestrías, y doctorados están relacionados con la formación de economía. Existen cuatro programas que están orientados a la formación profunda en el campo de la economía como ciencia social, el resto plantea una combinación híbrida de materias y conocimientos relacionados con la demanda empresarial. Solamente la Facultad de Ciencias Sociales (FLA-CSO) ofrece, dentro de sus programas, contenidos relacionados con el estudio del territorio, su localización y su impacto en la economía.

A nivel de programas y líneas de investigación, seis instituciones cuentan con centros o inicia-

tivas de investigación que están relacionadas con la economía, de las cuáles tres desarrollan, dentro de sus líneas, estudios relacionados con el territorio y la economía. Es evidente la falta de programas y contenidos dentro de la formación del economista en el país de temas relacionados con el desarrollo espacial y mucho más, dando la coyuntura que la oferta de servicios sobre estos temas en los economistas a futuro es evidente.

4. Experiencias en el análisis de la economía y la localización

En esta parte se trata de socializar las experiencias que el ponente ha tenido durante el desarrollo de investigaciones entre la economía y el territorio.

a. Nivel Macroeconómico:

i. Caso: “*Banana República: Un análisis de competitividad entre Ecuador y Asia Pacífico*”

Este estudio realiza un análisis de competitividad del banano entre el Ecuador y los países de Asia-Pacífico. En una primera parte se construye un conjunto de indicadores de competencia espacial, que permite comparar el poder comercial que tiene cada país internacionalmente sobre el banano. En una segunda parte se agrega un conjunto de variables socioeconómicas para, mediante el uso de técnicas multivalentes, analizar la composición del mercado tanto de producción como de consumo de banano de cada país en estudio. Los resultados destacaron que países como Japón, Corea del Sur y Malasia son mercados importantes para el desarrollo de las exportaciones. Filipinas, principal competidor, tiene una ventaja de localización más que e calidad del producto.

ii. Caso: “*Infraestructura de Transporte y Comercio: Análisis Comparativo Ecuador y Asia Pacífico*”

Este trabajo tiene dos objetivos. Primero, analizar de manera comparativa el nivel de infraestructura existente entre el Ecuador y los países de Asia Pacífico. Por otro lado, mediante

un proceso experimental, se trata de determinar qué factores hacen que varíen, positiva o negativamente, los costos de transportación entre Ecuador y Asia. Como resultado se obtiene que factores como la distancia y el desarrollo de la infraestructura ejercen una fuerte inferencia para el aumento de los costos de transporte. En países desarrollados, donde el poder adquisitivo es mayor, también existe un efecto positivo al alza del costo de transporte; sin embargo, el hecho de que un país sea considerado un territorio en forma de isla reduce de manera marginal los costos de transportación.

b. Nivel Microeconómico:

i. Caso: “*PDOT GAD Samborondón*”

Para este trabajo se aportó con la elaboración de los sistemas económicos y socio cultural a través de un análisis de datos y construcción de indicadores. Una de las principales complicaciones fue la distribución espacial de las actividades económicas y sociales, ya que solo se contaba con microdatos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, a nivel de parroquia. Se realizó una división por zonas de afectación, considerando la aglomeración de zonas censales próximas al desarrollo de actividades y aglomeraciones poblacionales. Para considerar la evolución de los indicadores territoriales en el tiempo, se realizó una *trasposición* de los datos considerando los censos del 2010, 2001 y 1990.

ii. Caso: “*Impacto Territorial Puerto Bolívar*”

El presente trabajo analiza el efecto de la modernización de Puerto Bolívar en el desarrollo territorial de la provincia de El Oro a través de un conjunto de variables socioeconómicas, territoriales y de características portuarias. Se utiliza un modelo de análisis multicriterio para determinar el efecto indirecto posible del desarrollo portuario. Las zonas más alejadas al puerto con actividades agrícolas y mineras son las de menor impacto, mientras que las zonas de producción agrícola, en especial el banano,

son las de mayor beneficio de la modernización del puerto.

iii. Caso: “*Demanda de Transporte Urbano Guayaquil*”

Este trabajo analiza las características económicas, sociales y culturales de la demanda de transporte urbano en Guayaquil, considerando la oferta de buses, taxis y metrovia. Se realizó, a través de encuestas de percepción, la construcción de indicadores de comportamiento de la demanda. Posteriormente, utilizando modelos *probit* se analizó el nivel de afección que tienen los consumidores al momento de decidir por un medio de transporte. El tiempo, la inseguridad, la idiosincrasia son factores preponderantes al momento que un guayaquileño elige un medio de transporte.

5. Aporte y conclusiones

El Plan Nacional del Buen Vivir plantea nuevos retos para el país orientados a un desarrollo económico y social sostenible a través de una estrategia territorial, donde la planificación es pilar fundamental del logro de los objetivos de desarrollo. Para ello se han creado nuevas leyes e instituciones, que permitan ese Buen Vivir.

Los diferentes actores económicos y políticos, a través de la constitución, han tenido que tomar como referencia, para el desarrollo de sus actividades, el Plan del Buen Vivir. Esto ha originado una demanda de profesionales capacitados en temas de análisis del territorio, tanto el sector público, los gobiernos autónomos, como organismos privados han tenido la necesidad de contar con economistas especializados en el tema de desarrollo territorial y planificación.

En el país son pocas las instituciones que forman economistas con orientaciones en análisis espacial. Esto debido a la debilidad de conocimiento en sus formadores, así como a la ausencia de líneas de investigación sobre estos temas.

Por ende, es necesario incorporar, dentro de los pensum de las carreras de Economía materias relacionadas con el estudio de la economía del territorio, la dinámica de sus actores, métodos de evaluación de impacto y el análisis de nuevas tendencias de investigación regional. Así también se debe buscar la especialización a través de programas de posgrado, que planteé líneas de investigación específicas.

Debe haber la creación de redes de investigadores y centros de investigación relacionados con el tema para la formación de conocimiento. Así como el aporte de los GADs y de las universidades en la búsqueda de una alianza que logre la mayor capacitación y desarrollo de investigación sobre los temas de desarrollo territorial.

Para concluir, es necesario analizar los trabajos, que han venido realizando los organismos y universidades de Colombia, Chile, Argentina, México y Brasil, sobre la formación de economistas urbanos o regionales, que hoy en día y a futuro serán indispensables para lograr los objetivos que busca la estrategia territorial promovida por la Constitución.

6. Bibliografía

- Baldwin, R. et al (2009) “*Economic Geography and Public Policy*” Princeton University Press.
- Camagni, R. (2009) “*Economía Urbana*” Antoni Bosch
- Delgado, A. et. Al (2009) “*La oferta académica en la formación de economistas*” Universidad Católica del Ecuador, Revista Investigación Económica.
- Fujita, Krugman, Venables (2008) “*The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*” MIT press.
- Krugman, P. (2005) “*Geografía y Comercio*” Antoni Bosch
- Vilema, F (2010) “*Infraestructura de Transporte y Comercio: Un Análisis Comparativo entre Ecuador y Países de Asia-Pacífico*”, Centro de Estudios de Asia – Pacífico.
- Vilema, F (2009) “*Banana Republic: Un Análisis de Competitividad entre Ecuador y Asia Pacífico*”, Centro de Estudios de Asia – Pacífico.
- Vilema, F (2012) *Demanda de Transporte Urbano en Guayaquil: Determinantes Económicos, Sociales y Culturales*. Director, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, mimeo
- Vilema, F (2011) *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Municipio de Samborondón*, Consultor, Municipio de Samborondón, mimeo
- Vilema, F (2012) *Plan de Desarrollo de la ADS Nueva Prosperina*, Consultor, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil - Municipio de Guayaquil, mimeo

The background features a series of parallel diagonal lines in a light brown color, extending from the top-left towards the bottom-right. A large, light grey geometric shape, resembling a stylized arrow or a folded corner, is positioned on the right side of the page, partially overlapping the white text box.

EL PROYECTO ECUIDTI Y SU CONTRIBUCIÓN AL FORTALECIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN DEL TERRITORIO

PhD. Fabián Reyes-Bueno

PhD. Rafael Crecente Maseda

Laboratorio del Territorio, Universidad de Santiago de Compostela (España)

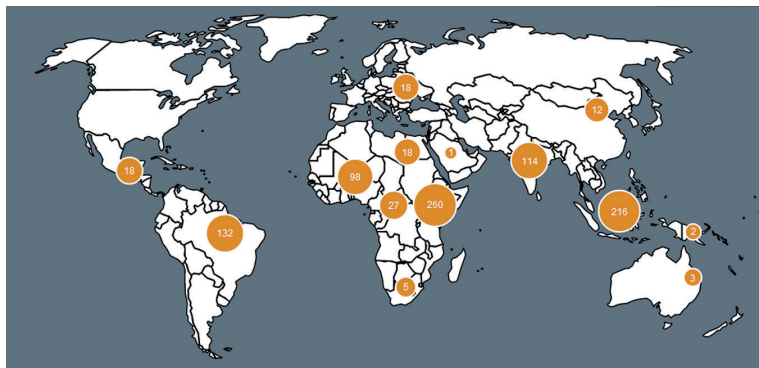
Introducción

La tierra es un recurso escaso y con cada vez mayor presión. Basta con observar problemas, como el alquiler y el gran acaparamiento de tierras, que se está dando en varias zonas de países, generalmente en vías de desarrollo, para suplir necesidades de alimentación de otros “más desarrollados”.

Todos estos procesos se dan sobre los territorios concebidos “no sólo como un concepto que remite a cualquier extensión de superficie terrestre ocupada por grupos humanos y delimitable a diferentes escalas geográficas, como tradicionalmente se lo consideró incluso en las distintas posiciones teóricas en la escala del pensa-

Gráfico/1

RESUMEN DEL TOTAL DE NEGOCIACIONES DE TIERRAS POR REGIÓN



Fuente: <http://landportal.info/landmatrix/get-the-detail>, 2012

Grandes necesidades como la de contar con seguridad alimentaria, de habitación, de movilización y de vida saludable para 7.000.000.000 de personas y en continuo aumento, y oportunidades como los mercados de compensación por emisiones de carbono, son impulsores directos de la presión sobre la tierra. (Anseeuw et al., 2012)

Lógicamente que otros temas, como el cambio climático y la globalización de los mercados, afectan de manera directa a la productividad sostenida de la tierra y la seguridad alimentaria.

miento económico, para las cuales el espacio y el territorio eran lo mismo y significaban distancia y costos, sino también como un espacio sobre el cual se afianza el criterio de valor de los atributos físicos y culturales de estos grupos humanos”. (Varios autores citados por Echeverri y Moscardi, 2005)

La búsqueda de un adecuado marco para el desarrollo humano sugiere gestionar de forma sostenible el territorio, que para el Banco Mundial implica: Preservar y mejorar la capacidad productiva de las tierras de cultivo, bosques, y tierras de pastoreo; producir de forma sostenida las áreas de bosques y reservas de bos-

que potencialmente comerciales y no comerciales; mantener la integridad de las cuencas de abastecimiento de agua y de generación de energía hidroeléctrica necesarias y las zonas de conservación del agua; mantener la capacidad de los acuíferos para satisfacer las necesidades de granjas y otras actividades productivas; tomar acciones para parar y revertir la degradación especialmente en aquellas zonas en las que las presiones de la población residente son severas, y las consecuencias de la degradación de las tierras se hacen sentir en las zonas más densamente pobladas río abajo. (World Bank, 2008)

Es de gran importancia, por tanto, contar con herramientas/instrumentos de gestión apropiadas para cada territorio, que permita lograr esa seguridad y soberanía alimentaria, reconocer plenamente los derechos sobre la tierra, y en definitiva desarrollar acciones que promuevan el desarrollo humano.

Las acciones dentro de un territorio deben estar apegadas a las normas que rigen dicho territorio. Pero es lo deseable, que tanto las acciones como las normas estén afianzadas en la investigación para la optimización de dichos territorios.

Todas las cosas están relacionadas entre sí, pero las cosas más próximas en el espacio tienen una relación mayor que las distantes¹.

Desde luego que las tecnologías de información geoespacial son de gran ayuda para la obtención, procesamiento, generación, aná-

lisis y difusión de información del territorio.

En Ecuador, desde el año 2008 con la puesta en vigencia de la nueva Carta Constitucional (Asamblea Constituyente, 2008), aspectos como la planificación del desarrollo, erradicación de la pobreza, el promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al Buen Vivir, se establecen como tareas primordiales del gobierno, debiendo formularse las políticas públicas con la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

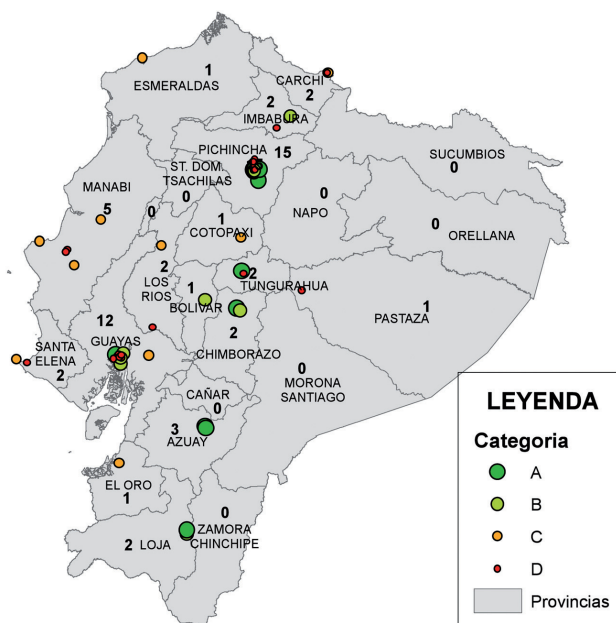
En ese marco, fijó unas líneas prioritarias plasmadas en el Plan del Sumak Kawsay (República del Ecuador, 2009), a lo cual le sucedieron varios cuerpos legales tales como el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, entre otras aprobadas o en discusión tales como la Ley de Tierra y Territorio, Ley para la Zonificación y Ordenamiento Forestal, etc.

Al empuje de esta concepción, se suma el compromiso estratégico también contemplado en el Plan del Buen Vivir de la “transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento a través de ciencia, tecnología e innovación” con la clara intención de que la investigación, que se realiza en las universidades, debe transformarse en uno de los principales puntales de la transformación de la economía extractivista que tiene actualmente el Ecuador.

¹ Principio de autocorrelación espacial de Waldo Tobler, Colaboradores de Wikipedia. Primera ley de la geografía [en línea]. Wikipedia, La enciclopedia libre, 2012 [fecha de consulta: 17 de septiembre del 2012]. Disponible en <http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Primera_ley_de_lageograf%C3%ADa&oldid=56203196>

Gráfico/2

CLASIFICACIÓN DE UNIVERSIDADES POR PROVINCIA Y CATEGORÍA (CONEA)



Fuente y elaboración: Propia, 2012

Con los antecedentes planteados y teniendo leyes normativas, instituciones (Qué?, ¿para qué?), siempre tendrán que resolverse incógnitas relacionadas con el cómo llegar a obtener, ya a nivel operativo, una situación alternativa aproximada a la óptima para el desarrollo de los territorios.

En varias ocasiones, por la insuficiencia de investigación, principalmente, hemos llegado a adoptar metodologías muy cercanas o muy lejanas a nuestra realidad para aplicarlas. Lo cual, en algunas ocasiones, ha significado una pérdida de tiempo y de recursos por no analizar incluso cómo funcionan nuestros territorios.

¿Existe suficiente capacidad humana e institucional para dar respuesta a la demanda creciente de conocimiento (Metodologías, procedimientos y procesos) en ordenación territorial e informa-

ción geoespacial, que se está dando en el Ecuador derivado de la aprobación de legislación favorecedora del uso de la planificación y la ordenación territorial como herramientas para mejorar la calidad de los procesos de desarrollo?

Probablemente los siguientes obstáculos estarían ralentizando el proceso de planificación del desarrollo:

- Falta de conocimiento al respecto de las oportunidades, que ofrece el uso de tecnologías de la información geoespacial (SIG, SIG-Web y LIDAR).
- Necesidad de formación de investigadores en relación a la temática de ordenación territorial y tecnología de la información geoespacial.
- Centros universitarios ecuatorianos sin conexión entre ellos y con acciones dispersas

alrededor de la ordenación territorial y la información geoespacial.

- No se consiguen dar respuestas completas a la demanda de servicios de I+D+i+T en el país.

ECUIDTi

¿Qué es ECUIDTi?

Los obstáculos mencionados llevaron a plantear el proyecto “Ecuador, Territorio Inteligente: Consolidación de Innovación, Desarrollo, Investigación y Transferencia (I+D+i+T) en Ordenación del Territorio y Tecnologías de la información Geoespacial” denominado ECUIDTi. Es un proyecto financiado por la Xunta de Galicia (España), y que está siendo ejecutado por el Laboratorio del Territorio (LaboraTe) de la Universidad de Santiago de Compostela, la Universidad de A Coruña (España) y seis o más universidades ecuatorianas (ESPE, ESPOL, FLACSO, Universidad del Azuay, Universidad de Cuenca, Universidad Nacional de Loja).

El Centro que realiza la coordinación general es el LaboraTe, un centro I+D+T+i con amplia experiencia en el ámbito de la gestión del territorio y SIG, áreas en las que trabaja desde su constitución en 1995, y con amplia relación con varias instituciones de países de Latinoamérica, siendo Ecuador uno de ellos y con los que mayor relación ha existido.

¿Cómo podría contribuir el proyecto ECUIDTi al fortalecimiento de la investigación del territorio?

El proyecto pretende contribuir al desarrollo del Sistema de Educación Superior del Ecuador, mediante la mejora de la calidad de la Innovación, el Desarrollo, la Investigación y la Transferencia (I+D+i+T) en Ordenación del Territorio y Tecnologías de la información Geoespacial, a través del aumento de las capacidades humanas e institucionales en el ámbito de la ordenación territorial y de la información geoespacial en el Ecuador mediante la promoción de una red universitaria I+D+i+T y el fortalecimiento de la universidad ecuatoriana en ese ámbito.

Para ello se establecerán las bases para la asociación en red I+D+i+T de universidades ecuatorianas con la asociación de la USC-LaboraTe y la Fundación UDC, realizando para ello las siguientes acciones:

- Celebrar un seminario internacional en Ecuador sobre ordenación territorial y la información geoespacial.
- Trabajar el consenso de las universidades en torno a la creación de una red I+D+i+T.
- Desarrollar un programa de becas en Galicia para estudiantes ecuatorianos pertenecientes a las universidades vinculadas al proyecto.
- Diseñar un programa de doctorado conjunto entre varias de las universidades con especializaciones temáticas.

Además, se establecerán las bases para fortalecer internamente a las universidades en varios ámbitos de la ordenación territorial y la información geoespacial a través de:

- Desarrollar un programa de estancias cortas de profesores de la USC-LaboraTe y de sus asociados en varias universidades de Ecuador.
- Diseñar de un centro piloto de investigación que sea aplicable a la universidad ecuatoriana sobre ordenación territorial e información geoespacial.
- Impulsar dos acciones de transferencia de investigación desde las universidades ecuatorianas y en asociación con la USC-LaboraTe y la Fundación UDC sobre la utilización de tecnología LIDAR y la tecnología SIG-Web para servicio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs).

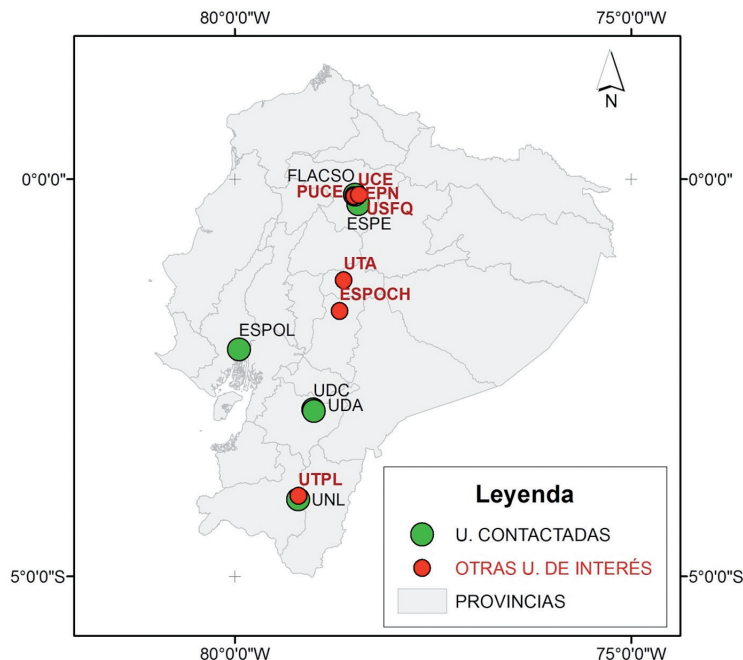
Algunas preguntas frecuentes

¿Quién y cómo participar?

El proceso está especialmente dirigido a las universidades ecuatorianas, con algunas de las cuales se ha iniciado desde julio un proceso de acercamiento; muchas de las cuales han dejado formalmente establecido su deseo de participar. El objetivo es cubrir la mayor cantidad posible

Gráfico/3

UNIVERSIDADES CONTACTADAS Y OBJETIVO (INICIAL) PARA CONFORMAR LA RED



Fuente y elaboración: Propia, 2012

del territorio, por lo que invitamos a otras universidades a unirse.

¿Quién puede acceder a las becas?

Desde el mes de septiembre de 2012 se están ofertando siete becas para participar de manera presencial en la edición 2013-2014 en el máster en “Gestión Sostenible de la Tierra y el Territorio”, que se dicta en el campus universitario de la Universidad de Santiago de Compostela ubicado en la ciudad de Lugo (España).

Con estas becas se pretende aumentar la masa crítica de talento humano dentro de las universidades ecuatorianas participantes, por lo que es indispensable poder contar con la intención de incorporar a la universidad a los profesionales que la universidad postule.

Para quienes, finalizado el máster quieran incursionar en la investigación, actualmente está presentado el proyecto de Doctorado. De manera que los estudiantes, que lo deseen, podrían acceder directamente a la etapa de investigación doctoral.

¿Se tienen más datos del seminario internacional?

Se está planificando un seminario internacional en OT y TIG, en el cual participarán profesores de la USC, UDC y de universidades ecuatorianas, y tiene como público objetivo a investigadores, docentes y personal de instituciones vinculadas al tema.

Por motivos de organización y difusión, el mes en el que tentativamente se dará el seminario es en Octubre de 2013.

Bibliografía.

- ANSEEUW, Ward; ALDEN, Liz; COTULA, Lorenzo; TAYLOR, Michael (2012), "Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project". ILC, Rome. URL: <http://www.landcoalition.org/cpl/CPL-synthesis-report>
- ASAMBLEA-CONSTITUYENTE (2008), "Constitución de la República del Ecuador". Ciudad Alfaró.
- DEINENGER, Klaus; BINSWANGER, Hans (1999), "The evolution of the world bank's land policy: Principles, experience, and future changes". The World Bank Research Observer, vol. 4, Pp. 247-276.
- ECHEVERRI, Rafael; MOSCARDI, Edgardo (2005), "Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México". México. ISBN 958-9328-61-X.
- GOMEZ OREA, Domingo (2002), "Ordenación Territorial" Coedición Ediciones Mundi Prensa-Editorial Agrícola española, Madrid.
- PEÑA, Juan (2005), "Sistemas de Información Geográfica aplicados a la gestión del territorio". Alicante. ISBN 84-8454-493-1.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR (2009), "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013". ISBN: 978-9978-92-794-6. URL: http://www.senplades.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=5a31e2ff-5645-4027-acb8-6100-b17bf049&groupId=18607
- WORLD-BANK (2008), "Sustainable land management sourcebook". doi: 10.1596/978-0-8213-7432-0. URL: <http://siteresources.worldbank.org/EXTARD/Resources/336681-1215724937571/eBook.pdf>.

Glosario de Siglas

CONEA: Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

ECUIDTi: Proyecto “Ecuador, Territorio Inteligente: consolidación de Innovación, Desarrollo, Investigación y Transferencia (I+D+i+T) en Ordenación del Territorio y Tecnologías de la información Geoespacial”.

ESPE: Escuela Politécnica del Ejército.

ESPOL: Escuela Superior Politécnica del Litoral.

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

GADs: Gobiernos Autónomos Descentralizados
LaboraTe: Laboratorio del Territorio de la Universidad de Santiago de Compostela.

LIDAR: Light Detection and Ranging.

OT: Ordenación del Territorio.

SIG: Sistemas de Información Geográfica.

TIG: Tecnologías de la Información Geoespacial.

UDC: Universidad de A Coruña.

USC: Universidad de Santiago de Compostela.



CAPÍTULO 6

**ASOCIATIVIDAD ENTRE LOS
GOBIERNOS LOCALES**

The background features a series of parallel diagonal lines in a light brown color, sloping downwards from left to right. A large, solid grey triangle is positioned on the right side of the page, pointing towards the bottom right corner. The title text is contained within a white rectangular area in the upper left.

MODELO TERRITORIAL DE ARAGÓN: LAS COMARCAS

Lcda. Paula Bardavio Rodríguez
Gobierno de Aragón (España)

1. Modelo territorial España: CE 1978

La Constitución Española de 1978 establece un nuevo modelo de organización territorial. Por un lado se pasa de un Estado centralizado a uno descentralizado con la creación de las Comunidades Autónomas. Por otro lado, el régimen local se basa en municipios y provincias, y se declara constitucionalmente su carácter de entidad local, su personalidad jurídica y autonomía. Las provincias se configuran como agrupación de municipios y como división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado.

2. Distribución competencial en materia de organización territorial

La Constitución Española no atribuye expresamente al Estado la competencia en materia local. Sin embargo el Tribunal Constitucional ha venido a señalar que esta materia tiene un carácter bifronte, donde tanto las CCAA como el Estado tienen competencias. La competencia del Estado en esta materia deviene del título relativo a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, en la medida que estamos ante administraciones públicas locales. Este título competencial ha propiciado una regulación estatal extensa e intensa, plasmada fundamentalmente en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local y en la Ley de Haciendas Locales (En la actualidad, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo). Esa amplia concepción de las bases no ha sido cuestiona-

da, en sus líneas generales, por el Tribunal Constitucional.

Las Comunidades Autónomas, por tanto, podían asumir a través de sus Estatutos el resto de la competencia en la materia.

En la VIII legislatura española (2004-2008) se reformaron varios estatutos de Autonomía (Los de las CCAA integrantes de la antigua Corona de Aragón así como Andalucía y Castilla León). Estos estatutos, que se han venido a denominar estatutos de segunda generación, vienen a profundizar en el Estado de las Autonomías, y casi todos ellos llevan a cabo una interiorización autonómica del régimen local, profundizándose en las competencias en materia de organización territorial y régimen local, ampliando sus funciones respecto a las asumidas en los anteriores estatutos.

Así, en el caso de Aragón, nuestro Estatuto de 2007 nos habilita para ejercer la competencia exclusiva en materia de régimen local así como en materia de organización territorial propia. Asimismo se asume, como competencia compartida, el desarrollo de las bases estatales en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las entidades locales.

3. Rasgos de Aragón: Población y territorio

Aragón es una nacionalidad histórica, que se constituyó en Comunidad Autónoma al amparo de la Constitución de 1978 y, por tanto, es una de las diecisiete comunidades autónomas en que se configuró el estado español.

La superficie de la comunidad aragonesa representa, prácticamente, la décima parte de todo el territorio español y cerca del 30% se encuentra a altitudes superiores a los 1.000 metros.

En cambio, por habitantes (1.217.514) no alcanza el 3% de la población estatal.

En este amplio territorio, de variada y compleja orografía, vive una población escasa, cuyos indicadores socio demográficos arrojan valores muy comprometidos. La baja natalidad, el elevado grado de envejecimiento, así como una distribución espacial de los habitantes, que en la mayoría de las comarcas de la Comunidad, con la excepción de la ciudad de Zaragoza y los municipios de su entorno, presenta densidades casi desérticas, son sus notas características más significativas.

Hay 731 municipios y 1668 núcleos de población. 522 municipios de los 731, esto es el 71%, tienen menos de 500 habitantes; solo veinte cuentan con más de 5.000 moradores y sólo cuatro tienen más de 20.000. La mitad de los aragoneses viven en el municipio de Zaragoza, la capital de Aragón.

El escenario actual provoca el continuo incremento del coste de la financiación de los servicios públicos básicos y la dificultad, en el derecho, a su acceso con elevados niveles de calidad a una población escasa, dispersa, envejecida y mal comunicada por un déficit histórico en las infraestructuras.

En cuanto al resto del territorio español, la distribución poblacional y territorial es igualmente irregular. Cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas presenta rasgos diferentes y propios. La mayor parte de la población española se concentra en la costa, mientras que el interior, salvo la comunidad de Madrid, presenta niveles altos de despoblación y envejecimiento. Así en las Comunidades Autónomas del interior, como Aragón, hay un predominio de municipios pequeños, mientras en las comunidades de la costa predominan los grandes.

También hay grandes diferencias en cuanto al tamaño de las Comunidades Autónomas, lo cual

repercute en la dispersión poblacional y esto en el coste de la prestación de los servicios. Aragón junto con Castilla y León, son las comunidades más extensas y con mayor número de municipios de baja población.

4. Disfunciones del modelo español para Aragón

El modelo de régimen local establecido en la Constitución y desarrollado por la legislación básica del Estado en materia local, basado en la existencia de municipios y provincias, donde éstas son el ente intermedio de ámbito supramunicipal, no se adapta a la estructura de Aragón, que antes definíamos, ni a otras CCAA que presentan rasgos similares de minifundismo local.

La provincia es una institución creada en el siglo XIX, división característica de un estado centralizado, que lo cierto es que no termina de adaptarse en determinadas ocasiones a la nueva división territorial en Comunidades Autónomas, como ocurre en Aragón. Y ello porque tras doscientos años de existencia de la unidad provincial, ésta no ha resultado ser el modelo más eficaz para solventar los problemas de desvertebración territorial y social que lastran a nuestra tierra, debido a las peculiares características de Aragón (Gran superficie territorial, baja densidad demográfica, alto número de municipios y núcleos de población).

La división de Aragón, con su considerable tamaño y extensión, en tres unidades territoriales no ofrece solidez desde el punto de vista de los principios de racionalidad y eficacia. Esta organización político-administrativa en Aragón no favorecía una prestación de servicios públicos justa, sino que ofrecía unos servicios insuficientes, que impedían el desarrollo de la sociedad del bienestar en una buena parte del territorio aragonés.

Además, históricamente Aragón se ha gestionado a través de una pluralidad de entes intermedios más pequeñas como las juntas, sobrejuntas, corregimientos, comunidades, merinados y bailías, sobrecullidas y veredas, que son base de las actuales comarcas.

Aun cuando la Provincia aparece en la Constitución como un ente necesario y *estructurante* de la administración local, lo cierto es que en Aragón ha dejado de ser el paradigma de ente intermedio o supramunicipal. Las sedes de esta institución y por tanto, los centros de decisión están demasiado alejadas del territorio.

A ello se une el fracaso de dos instrumentos que tradicionalmente se han venido utilizando para solucionar estos problemas: Las políticas de supresión de municipios, utilizadas en Alemania o Inglaterra y que en España ha fracasado totalmente (De 1986 a 1994 se crearon cuarenta y cuatro nuevos municipios y sólo se suprimieron dos por fusión en otro).

Por otro lado, las formas tradicionales de colaboración municipal tampoco han dado respuesta a estos problemas porque son de difícil generación territorial y muy limitadas funcionalmente. Las mancomunidades potencian la cooperación entre los municipios y permitieron la prestación de servicios supramunicipales importantes; pero era preciso dar un paso más, dado que si bien resultaban útiles, sin embargo no son suficiente para el fin perseguido que es la vertebración territorial a través de la garantía de la prestación de unos servicios mínimos para todos, cualquiera que sea su municipio de residencia.

Las mancomunidades no eran suficiente porque al dejar su creación a la voluntad de los municipios sin ninguna sistematización y organización coordinada, no está garantizado que todo el territorio esté cubierto con la existencia de mancomunidades ni tampoco todos los servicios públicos. Por otro lado, al no ser un nivel territorial establecido con autonomía financiera reconocida, carece de financiación propia que garantice una capacidad suficiente de gestión.

5. Desarrollo modelo propio: Proceso comarcalizador

Todo ello, dio lugar a la consideración de la oportunidad de crear un nuevo nivel territorial de administración intermedio entre el municipio y la provincia, que pudiera dar respuesta a los pro-

blemas tradicionales aun no resueltos y también a nuevas aspiraciones, procurando una racional estructura de nuestro mapa local, mediante un desarrollo descentralizado y reequilibrador de nuestro territorio. Este modelo descentralizado no podía ser otro, teniendo en cuenta nuestra extensión territorial y el reparto de población, que la comarca.

Dado que, tanto la Constitución Española como el Estatuto de Autonomía de Aragón abrían la puerta a la organización comarcal, en Aragón se creyó firmemente que podría ser una fórmula que contribuyera a solucionar algunos de los problemas endémicos de Aragón.

Sintéticamente podemos decir que, la necesidad de la organización comarcal es consecuencia de tres factores:

- El minifundismo municipal, consecuencia de una población escasa y dispersa en muchas zonas de Aragón.
- La necesidad de establecer áreas geográficas supramunicipales para la funcional y eficiente prestación de muchos servicios.
- Conveniencia de tener entidades locales con suficiente capacidad de gestión y en el ámbito más cercano al ciudadano para las tareas y funciones nuevas que exige la sociedad actual.

Así pues, desde el Gobierno de Aragón se impulsó la creación de las comarcas con la confección de todo su régimen jurídico y la proyección del proceso *comarcalizador*. Todo ello recibirá, más tarde, el apoyo de todas las fuerzas políticas representadas en las Cortes de Aragón.

No se consideró viable la implantación inmediata de la comarca como entidad local generalizada, optándose por dejar en una primera etapa su creación o promoción, a la iniciativa de los municipios.

Por otro lado, se estimó insuficiente la mera regulación de la iniciativa y del procedimiento de creación de la comarca. Por ello, se avanzó todo lo posible en la configuración de las normas generales que definieran las características principales de la comarca que se propugna, en

especial, sus competencias y la composición y elección de sus órganos de Gobierno, previendo también medidas de fomento y otras instituciones de ámbito comarcal. Se trata, de este modo, de que quede suficientemente diseñado desde un principio el tipo de organización comarcal que se considera adecuado al conjunto de la realidad aragonesa, sin perjuicio de las especialidades que cada comarca pueda prever para adaptarlo a sus peculiaridades específicas.

6. Características principales del régimen jurídico de las comarcas aragonesas

- Naturaleza y fines:

Las comarcas son, en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, la entidad local “fundamental para la vertebración territorial aragonesa” y al quedar dotada de garantía institucional estatutaria, se convierte en elemento imprescindible y necesario en la organización territorial aragonesa.

Además, el Estatuto dota a las comarcas de una cualidad primordial, dado que en su artículo 83.2 señala que éstas representan los intereses de la población y territorio comarcales y que lo hacen en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio territorial.

Así, la comarca aragonesa es una entidad local de naturaleza territorial, garantía institucional estatutaria, de similar naturaleza a la de los municipios, y vertebradora de la organización interna autonómica.

Es una entidad integrada por municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes:

- Un espacio natural diferente: Una geografía común, un entorno ecológico y paisajístico.

- Un espacio compartido: De comunicación entre sus vecinos.
- Un modo específico de vida: Idioma, costumbres, tradiciones, etc.

- Una historia y un futuro común:

Así, es entidad local y, por tanto, tiene personalidad jurídica propia y capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines. No se limita a una mera agrupación de municipios, sino que cada comarca tiene unas cualidades comunes que la singularizan.

Respecto a los fines, la comarca tiene a su cargo la prestación de servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal y, asimismo, la comarca coopera con los municipios que la integran en el cumplimiento de sus fines propios.

- Procedimiento de creación de las comarcas:

En primer lugar, se estableció mediante Ley la delimitación comarcal (Ley 8/1996), definiéndose el mapa comarcal aragonés, determinando los municipios que integraban cada una de ellas, para a partir de ahí poner en marcha la iniciativa de creación de las comarcas por las entidades legitimadas para ello.

El territorio se divide en treinta y tres comarcas, con características muy variadas entre sí, con contrastes muy acusados en extensión territorial, población y número de municipios.

Se establece que la iniciativa corresponda a los municipios, y únicamente cuando se trate de cerrar el mapa comarcal, por estar desarrollado al menos en el 70%, también se reconoce la iniciativa al Gobierno de Aragón.

Se prevé un trámite de estudio de la propuesta y se exige para la creación de la comarca una Ley de Cortes de Aragón, diferencia clave con las mancomunidades.

Actualmente se hayan constituidas treinta y dos de las treinta y tres comarcas. Sólo falta la correspondiente a la delimitación comarcal de Zaragoza, donde está la capital de Aragón, con más de la mitad del total de la población aragonesa.

- Competencias:

Las comarcas tienen atribuidas, legalmente, una serie de competencias materiales, definidas

con detalle en la ley, que son originariamente competencias autonómicas, cuya titularidad se les transfiere, de tal manera que las comarcas suponen una descentralización de las competencias propias de la comunidad autónoma, para su ejercicio próximo al ciudadano.

Un decreto del Gobierno de Aragón es el instrumento por el que se transfieren determinadas funciones y traspasan servicios tras el correspondiente Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, entre la Diputación General de Aragón y cada una de las comarcas, y debe llevar consigo simultáneamente el adelgazamiento de los servicios centrales de la administración autonómica (Cuyas sedes están en las ciudades capital de provincia).

La voluntad política se ejerce en la comarca y el Gobierno pone las competencias administrativas y los medios en manos de los responsables políticos de la comarca, perdiendo el Gobierno «central» autonómico sus competencias.

- Organización comarcal:

La Ley diseña de forma escueta el esquema organizativo y funcional de las comarcas. Dado que como cada comarca se crea por ley, ésta es la que debe contener la estructura organizativa de cada una.

Entre los órganos comarcales de carácter obligatorio, destaca el Consejo Comarcal, al que le corresponde el gobierno y la administración comarcal, y está compuesto por el Presidente y los Consejeros comarcales.

El número de consejeros depende de la población de la comarca, con arreglo a una escala establecida en la Ley. El número mínimo son diecinueve y el máximo son treinta y nueve. Actualmente, con la crisis se ha planteado el debate de la reducción del número de consejeros, pese a que en ninguna comarca se cobra más que una dieta por asistencia al pleno.

El tercer aspecto sobre el que se apoya este proceso de descentralización es la verdadera capa-

cidad de autonomía en la gestión y en el poder de tomar decisiones sobre su ámbito territorial.

En los Consejos Comarcales reside la verdadera gobernabilidad de estos nuevos espacios locales y los convierte en auténticos gestores de su territorio al poder tomar decisiones propias. La ampliación de tamaño, la multiplicación de relaciones, el número de gente involucrada, trasciende las dimensiones del pequeño municipio y propicia formas novedosas de relación entre los administradores, entre lo público y las iniciativas privadas y la participación ciudadana.

Los nuevos centros de gobierno territorial que se han creado, materializados en los Consejos Comarcales, no sólo han supuesto una clara redistribución del poder político sobre el territorio, y acercado la capacidad de gobernar y diseñar políticas propias a las necesidades de la población y el territorio, sino que están siendo, también, una posibilidad para revitalizar la vida política, acercar el debate y las decisiones a la sociedad civil.

El sistema de elección es el mismo que el de las diputaciones provinciales, esto un sistema indirecto, basado en los resultados obtenidos por los partidos políticos en las elecciones municipales. Ello supone, a mi juicio, un déficit democrático. Esta cuestión se puede ampliar en el debate.

- Financiación:

Las comarcas se nutren fundamentalmente de las transferencias incondicionadas que les hace la Comunidad Autónoma para el ejercicio de sus competencias. Asimismo, cobran tasas por la prestación de servicios o realización de actividades, así como también reciben aportaciones de los municipios que las integran.

7. Balance del modelo

El balance, tras cumplir diez años desde la creación de la primera comarca, es muy positivo tanto en el ejercicio de las competencias efectivamente traspasadas por la comunidad autónoma, como en la labor de cooperación con los municipios.

Las comarcas han desarrollado servicios más ajustados al territorio, que responden en mayor medida a las demandas de los vecinos tanto en estas materias transferidas y dotadas económicamente, como en otras que aún no les han sido transferidas y para las que dedican recursos propios.

Gracias a las comarcas, la brecha en el acceso a servicios y en infraestructuras entre lo urbano y lo rural ha desaparecido, lo que es elemento consustancial al asentamiento de la población y al repunte demográfico.

Tras la primera fase de transferencias competenciales a las comarcas, las comarcas gestionan ocho áreas competenciales: Acción Social, Cultura, Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares, Deporte, Juventud, Promoción del Turismo, Servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos y Protección Civil.

Son funciones que antes ejercía el Gobierno de Aragón a través de sus Departamentos y Organismos Autónomos, y ahora los prestan las Comarcas. Es decir, las funciones y servicios, que antes eran competencia de la Comunidad Autónoma y el presupuesto que les dedicaba, ha sido transferido a las comarcas, con capacidad y total autonomía para su gestión y desarrollo. Por lo que no existe en ningún caso duplicidad en la prestación de servicios, al delimitarse claramente el alcance de las competencias transferidas en las disposiciones normativas aprobadas y en los decretos de traspaso.

La complejidad estructural y profundidad de los problemas territoriales aragoneses hacían necesarias políticas de largo plazo con el objetivo de reequilibrar socioeconómicamente Aragón.

Era necesaria una organización territorial y administrativa más eficaz y adaptada a la realidad aragonesa, con unos objetivos que no pueden conseguir los municipios, que había quedado patente no podían satisfacer las nuevas demandas de servicios.

En todas las áreas, que el Gobierno de Aragón traspasó a las Comarcas, el desarrollo de los servicios

comarcales, en este último quinquenio, ha sido continuado. La evolución 2005-2010 es significativa del crecimiento de los servicios y de la atención a los ciudadanos, crecimiento que puede calificarse de importante y que refleja la extensión a todos los rincones de Aragón de los servicios encomendados a las Comarcas, sean servicios sociales, actividades deportivas o las dirigidas a la juventud.

En **Acción Social**, los servicios sociales de base han experimentado un incremento del 45% sobre los usuarios atendidos en 2005. Los usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio han aumentado su número en un 21,8% y los del Servicio de Teleasistencia, un 26,7%.

En el **Área de Cultura**, su evolución refleja un crecimiento significativo: Los museos lo han hecho en un 77,6%; los centros de interpretación, en un 85,7%, o las salas de exposiciones permanentes, prácticamente inexistentes en 2005 y que en 2010 suman ya 124. Las actuaciones llevadas a cabo por las Comarcas en los municipios han llevado la promoción y difusión de la lectura; actividades de artes escénicas; de artes plásticas y actividades musicales.

En **Patrimonio Cultural** los datos reflejan la actividad de un área que partió prácticamente desde la nada y que llegan a cursos de formación, a investigación o publicaciones. Se han realizado actuaciones referidas a catalogación e inventario, de investigación; de promoción, difusión y fomento arquitectónico-artístico y actuaciones de promoción y difusión arqueológica.

En **Deportes**, las comarcas aragonesas tienen una buena infraestructura deportiva. Este equipamiento responde a un crecimiento sostenido del deporte en nuestros pueblos, han aumentado considerablemente las agrupaciones deportivas activas, los participantes en las actividades realizadas por las comarcas en todos los municipios de Aragón y además de todas las edades, desde niños hasta personas mayores. Las Comarcas también llevan a cabo los juegos escolares.

El **Área de Juventud** está adquiriendo cada día más relevancia, como lo demuestran las siguientes cifras: Las asociaciones con actividades juve-

niles han crecido un 16,7%, el número de actividades ofertadas a jóvenes lo ha hecho en un 40,8% y el número de jóvenes participantes en las mismas, que ha crecido extraordinariamente.

En **Residuos Urbanos**, además de en la recogida de residuos, el incremento más notorio se ha dado en la recogida selectiva, al haberse multiplicado por tres el número de contenedores selectivos (Envases ligeros, vidrio, papel-cartón, aceites, pilas y fluorescentes).

En **Protección Civil y Prevención y Extinción de Incendios** los efectivos de esta área han realizado un total de 6.817 actuaciones durante 2010, de las cuales 2.553 han sido emergencias, 899 han sido actuaciones en retenes de prevención y 2.368 en otro tipo de intervenciones. El área cuenta con 112 autobombas, 183 vehículos y otros equipos, 533 bomberos, de los cuales el 24% profesionales y 1.403 voluntarios en las treinta y siete agrupaciones comarcales existentes. La evolución del área muestra un crecimiento importante del número de voluntarios de las agrupaciones comarcales en este quinquenio (55,7%).

Finalmente, en **Turismo**, la labor de las comarcas en materia de promoción está siendo fundamental, habiéndose desarrollado en casi todas ellas planes de dinamización turística. También son competentes en el régimen *autorizatorio* e inspector, asegurando una mayor calidad de los establecimientos turísticos. Como recursos turísticos, existen 161 oficinas de turismo, entre municipales y comarcales, en el territorio aragonés.

La constitución de las comarcas ha supuesto una importante descentralización de servicios, y un aumento de su calidad, al acercarlos al territorio, a los municipios pequeños y a los ciudadanos. Lo que ha contribuido en buena medida a fijar la población. Por tanto, puede calificarse el modelo como un éxito y un acierto.

8. Futuro del modelo: Evolución hacia el apoyo administrativo a pequeños municipios

El 71% de los municipios aragoneses son de mí-

nimas dimensiones demográficas. La escasa carencia de recursos les impide prestar los servicios públicos con la necesaria calidad. Es decir, se ha constatado que el pequeño municipio no es capaz de ejercer efectivamente las funciones que las diversas leyes les han encomendado y, por tanto, al menos, mientras no se mejore su financiación, deben reducir sus responsabilidades administrativas en favor de otros entes que efectivamente puedan ejercerlas con plenitud y a ser posible con cercanía a los vecinos.

Lo cierto es que la comarca, hasta ahora, ha prestado servicios descentralizados de la administración autonómica, pero no se ha implicado del todo en el apoyo a los pequeños municipios ni se ha coordinado con las provincias.

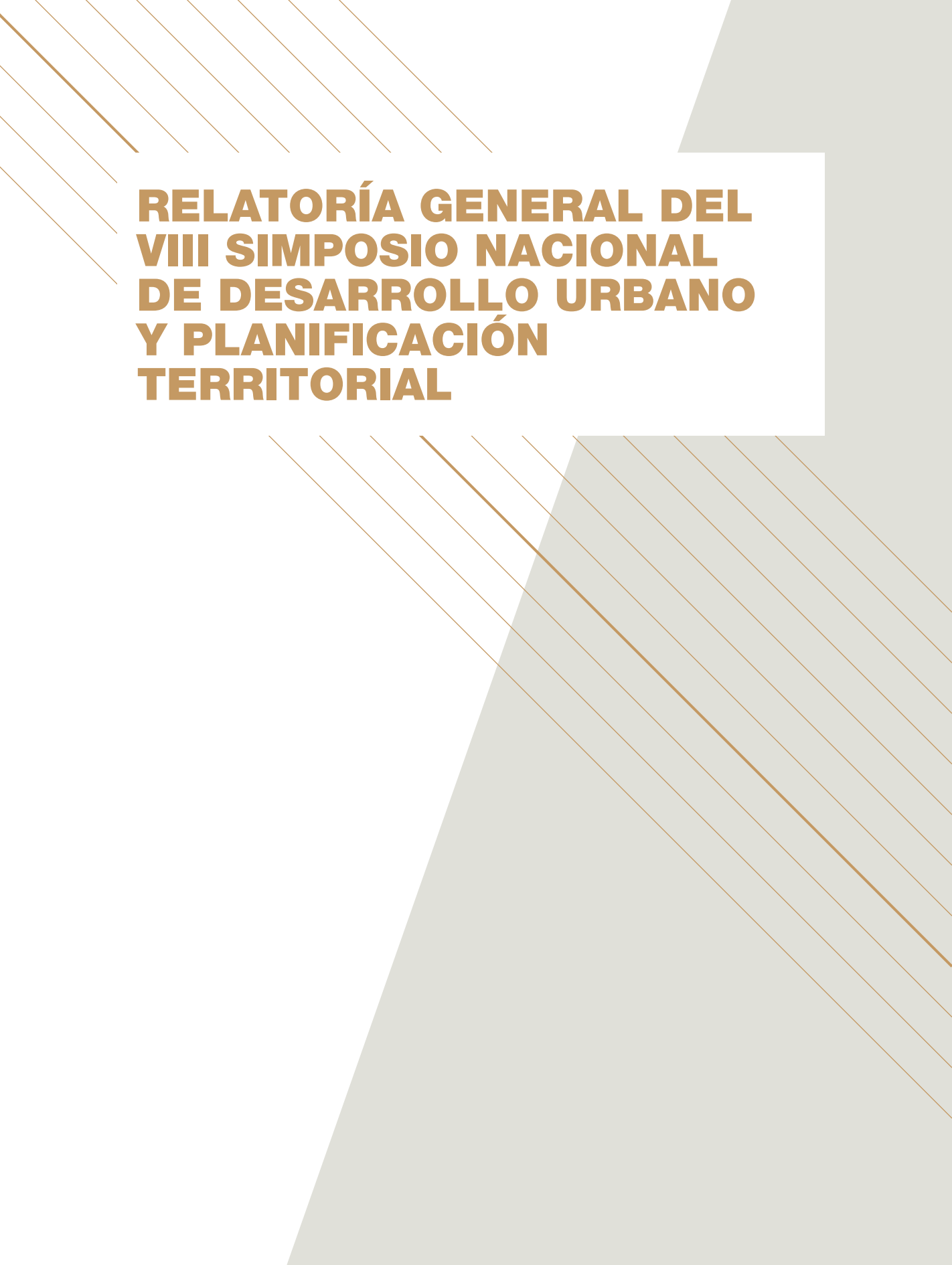
Así, las comarcas pueden evolucionar en este sentido porque, actualmente con la tremenda crisis que asola Europa, donde se están poniendo en cuestión los cimientos de la Europa social y democrática, y dónde todo se valora en términos del coste económico que supone su existencia, creemos que las comarcas aragonesas pueden garantizar y hacer posible la pervivencia institucional, democrática y representativa de aquéllos municipios cuya subsistencia carece de sentido como administraciones públicas generales. Respetar el valor de esos núcleos de población como entidades representativas, evitando su desaparición por consunción, fusión o incorporación a otros, es lo que puede conseguir la comarca, al prestar subsidiariamente al conjunto de aquéllos, funciones y servicios que aisladamente a muchos municipios les es imposible realizar.

El modelo territorial de Aragón tiene solución para los problemas de aquellos municipios que carecen de medios para prestar los servicios con la suficiente calidad, dado que cuenta con un ente intermedio que, por capacidad y por proximidad, se ha revelado y demostrado que es el más idóneo para colaborar con ellos para suplir sus carencias. Por tanto, este creemos que es el aspecto en el que se tienen que volcar las comarcas en los próximos tiempos.

A decorative graphic consisting of numerous thin, parallel white lines that fan out from the top left towards the center of the page. The lines are spaced evenly and create a sense of movement and depth against the solid brown background.

CAPÍTULO 7

**RELATORÍA
GENERAL**

The image features a white rectangular box containing the title text. The background is a light gray color with several thin, parallel diagonal lines in a golden-brown hue. A large, light gray triangular shape is positioned in the lower right corner, partially overlapping the white box. The text is centered within the white box and is written in a bold, sans-serif font.

**RELATORÍA GENERAL DEL
VIII SIMPOSIO NACIONAL
DE DESARROLLO URBANO
Y PLANIFICACIÓN
TERRITORIAL**

La actual Constitución ecuatoriana aprobada en el año 2008, cobijada por el techo programático del Buen Vivir, plantea al Estado **-en todos sus niveles de gobierno-**, y también a la sociedad, la obligación de garantizar el cumplimiento progresivo e irrestricto de los derechos establecidos en la misma, entre los que respecto al suelo y el territorio, resaltan **el derecho al hábitat, a la vivienda, a la ciudad, a la participación y al ambiente sano**. Es decir que, de manera explícita, la Constitución manda a que **en las políticas públicas se privilegie las personas sobre el capital y a la planificación sobre el mercado**.

Así mismo, para garantizar el conjunto de los derechos que hagan efectivo el Buen Vivir, la Constitución establece la organización del régimen político administrativo del país en regiones, provincias, cantones y parroquias, lo cual supone el reconocimiento del peso histórico de los gobiernos seccionales provinciales, municipales y parroquiales. Define, además, competencias específicas para cada nivel de gobierno autónomo descentralizado (GAD) y competencias concurrentes en base a la concertación y articulación de las respectivas planificaciones.

En relación a las competencias, la Constitución marca con claridad el ámbito entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y al Gobierno Central y define un mecanismo expedito para la **transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de las competencias descentralizables**

del gobierno central a favor de los gobiernos descentralizados a través del Consejo Nacional de Competencias (CNC¹); distribuye las competencias, atribuyendo al nivel municipal las capacidades competenciales propias del hábitat y residencia; a los gobiernos provinciales las competencias de coordinación intermunicipal e interparroquial sobre el desarrollo rural; y, a las juntas parroquiales un rol de promoción de la organización local y subsidiario de las prefecturas y los gobiernos municipales. En este sentido, la apuesta central de la Constitución es por el fortalecimiento del nivel municipal por una parte, y del nivel intermedio por otra parte, como entidad con capacidad de planificación y desarrollo regional, integrada por dos o más provincias y con el mayor nivel de captación competencial y de generación de recursos.

Para desarrollar la Constitución, el COOTAD², aprobado en octubre del 2010, buscó clarificar y precisar el marco competencial, definiendo en primer lugar que **las competencias son capacidades de acción de un nivel de gobierno dentro de un sector de intervención estatal y que éstas son atribuidas por la Constitución, la ley o el CNC** -mediante resoluciones-; y en segundo lugar, que éstas **pueden ser exclusivas cuando la titularidad de la competencia pertenece a un nivel de gobierno o concurrentes**, cuando pertenece a varios niveles de gobierno. En tercer lugar, **el COOTAD señala que todos los niveles de gobierno -incluidos los GAD- poseen la facultad de rectoría en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos**

¹ Encargado de aprobar el Plan Nacional de Descentralización y del Costeo de Competencias.

² Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

territorios, bajo el principio de la unidad nacional; que la facultad de planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno; la facultad de regulación y el control la ejercen los GAD en el marco de sus competencias y en sus circunscripciones; y la gestión puede ejercerse en forma particular o en concurrencia entre varios niveles de gobierno, según el modelo de gestión de cada sector de intervención estatal.

A pesar de los aciertos alcanzados por el nuevo marco normativo, la asignación de competencias exclusivas y la determinación de la concurrencia, establecidos en la Constitución y el COOTAD, muestran significativas dificultades que se derivan, por un lado, de la forma gradual en que están siendo asumidas y transferidas las competencias, y, por otro lado, debido a la insuficiente comprensión del mandato constitucional que establece que **“el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”**³.

Particularmente, se evidencian problemas relacionados con el Ordenamiento Territorial, tanto respecto a las facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control, atribuidas a cada nivel de gobierno, como de la articulación y coordinación de cada nivel gubernamental respecto a la Gestión Integral del Hábitat. Estos problemas se derivan entre otros factores de los límites existentes en la definición de las

competencias exclusivas y por ende de la existencia o no de las competencias concurrentes. Esto además estaría agravado porque, dada su cortedad, el Consejo Nacional de Competencias aún no cuenta con un diagnóstico preciso de las superposiciones de competencias que pueden presentarse.

Por estas razones, la octava edición del “Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial”, con sede en la ciudad de Cuenca, realizado durante los días 7, 8 y 9 de noviembre del 2012, bajo el nombre de “COMPETENCIAS Y GESTIÓN TERRITORIAL”, organizado por la Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial⁴, y en esta ocasión nuevamente, con el coauspicio de la Asamblea Nacional del Ecuador, constituyó sin duda uno de los eventos y momentos relevantes, a los cuatro años de aprobación de la Constitución de Montecristi y dos años del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para profundizar en el debate y discusión, presentación de experiencias, balance de la aplicación del régimen competencial, evaluación y visión de los desafíos futuros relativos al ejercicio competencial y a la planificación y gestión del Ordenamiento Territorial.

Animado con estos propósitos el Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial se propuso como objetivos el **“contribuir a profundizar y caracterizar cada uno de los problemas derivados de la indefinición o insuficiente desarrollo de competen-**

3 Artículo 260 Constitución Nacional del Ecuador.

4 Creada mediante decreto ejecutivo 1727 para cumplir tal propósito.

5 Elevando al ordenamiento territorial a categoría constitucional.

6 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

7 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

cias exclusivas y concurrentes”, bajo el entendido de que el diagnóstico es apenas un medio para preparar una adecuada intervención correctiva y transformadora, que también se haya propuesto **“la identificación de ejes conceptuales y metodológicos para formular una Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión del Hábitat”** como un complemento indispensable a los Códigos de Organización Territorial y de Planificación y Finanzas Públicas y, el de **“apoyar conceptual y metodológicamente en la definición de competencias concurrentes para la gestión del hábitat”** con énfasis en la definición de suelo urbanizable y no urbanizable, áreas protegidas, infraestructura vial y su relación con las “áreas atravesadas”, calidad de los servicios públicos prestados, apropiación social de plusvalías, compensación de desequilibrios territoriales, distribución de regalías y similares en los diferentes niveles territoriales.

Para organizar el extenso y diverso debate propuesto por la Comisión Organizadora, se plantearon cinco ejes temáticos a ser desarrollados en el transcurso del simposio: **1.** Balance del ejercicio y aplicación de las competencias exclusivas y concurrentes en la Planificación y Gestión del Ordenamiento Territorial; **2.** Experiencias en la formulación y aplicación de planes de ordenamiento territorial; **3.** Financiamiento del Desarrollo en los GAD; **4.** Avances y sugerencias para una Ley de Ordenamiento y Gestión Territorial, y; **5.** Cambios Universitarios para el Desarrollo Territorial. La presente relatoría general sigue secuencialmente este orden.

Balance del ejercicio y aplicación de las competencias exclusivas y concurrentes en la Planificación y Gestión del Ordenamiento Territorial

1.1. Competencias exclusivas y concurrentes: Marco legal y aplicación en los territorios

Para el abordaje de este tema, el SIMPOSIO contó con los aportes y deliberaciones de **Fernando Cordero C.** profesor principal de la Universidad

de Cuenca y Presidente de la Asamblea Nacional; **Gustavo Bedón** Secretario de SENPLADES; **Arturo Mejía** subsecretario del MIDUVI, y fue presidida por **Fernando Pauta** Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Cuenca.

Fernando Cordero quien disertó sobre el Marco Constitucional y legal, planteó que la Constitución vigente atribuye a todos los niveles de gobierno la competencia de planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial de sus circunscripciones⁵, lo cual marca un antes y un después en la planificación nacional. Cordero, a su vez, señala que a través del COOTAD⁶ y el COPFP⁷ se desarrollan las competencias de planificación y ordenamiento territorial, contribuyendo a superar décadas perdidas y a recuperar el rol público en la definición del desarrollo nacional y territorial.

Sin embargo, Cordero considera que, pese a lo avanzado, no ha sido posible superar la ambigüedad y confusión existente en torno a las competencias exclusivas y concurrentes, particularmente sobre planificación y ordenamiento territorial. A manera de ejemplo señala que, la Constitución y la ley otorgan al GAD cantonal un mayor número de facultades de planificación y ordenamiento territorial, como control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; pese a ello, existiría una confusión o superposición con el nivel nacional que tiene la “exclusividad” en competencias sobre el subsuelo y sobre riesgos naturales, sectores estratégicos, seguridad, vivienda, hábitat. En estos casos no se ha coordinado adecuadamente con el GAD cantonal.

Por otra parte, Cordero señala que el GAD cantonal por su competencia, tiene que actuar como juez y parte en los casos de conflictos de uso del suelo urbano, contradiciendo el interés individual de los propietarios, que no aceptan fácilmente el precepto constitucional de que toda propiedad está supeditada al cumplimiento de su función social y ambiental. Esta conflictividad se presenta además en un contexto donde se han generalizado prácticas como el retaceo del suelo urbano, se han reducido los porcentajes de contribución obligatoria para destinar a edificaciones comuna-

les, servicios y espacios públicos, perjudicando la calidad de vida urbana y el deterioro de la situación de los GAD Municipales.

Por todo, ello plantea la necesidad de contar con un sistema normativo complementario que precautele la autonomía de los GAD, pero que considere la necesidad del Ecuador de transitar hacia “el Buen Vivir”. En forma específica, se refiere a la necesidad de aprobar la nueva Ley de Suelo y Ordenamiento Territorial y/o actualizar los códigos vigentes incluyendo la creación de una nueva Superintendencia que controle los servicios públicos municipales y el ordenamiento territorial.

Por su parte, Gustavo Bedón, quien intervino a nombre de la SENPLADES señala que el proceso de descentralización viene desenvolviéndose según una hoja de ruta marcada por la Constitución, la Ley, el Plan Nacional de Descentralización y su cronograma de ejecución. Así mismo considera que está en ejecución la desconcentración del ejecutivo en zonas administrativas, distritos y circuitos para su planificación y administración. Todo ello obedece a que la Constitución del 2008 transforma el modelo de descentralización, pasando de la descentralización voluntaria, sin transferencia de recursos, a un modelo obligatorio, progresivo, subsidiario, solidario y equitativo que plantea una nueva visión de un estado policéntrico para lograr la equidad interterritorial y el reparto de poder; donde el Estado recupera la rectoría, planificación, regulación y control. Finalmente, como retos hacia el futuro plantea: a) Fortalecer y desarrollar capacida-

des de todos los niveles de gobiernos; b) Incrementar la gobernanza y articular la planificación nacional y territorial con participación ciudadana; c) Brindar con calidad y excelencia servicios públicos en forma descentralizada y desconcentrada; d) Consolidar y fortalecer la nueva organización territorial: Regiones, distritos metropolitanos autónomos y circunscripciones territoriales; e) Mejorar la equidad territorial a través de la redistribución de recursos, de la calidad del gasto público, del endeudamiento responsable de los GAD⁸ y de políticas públicas para su generación de ingresos permanentes.

Por su parte Arturo Mejía del MIDUVI se refiere a la situación actual de ambigüedad de competencias de planificación, pero sobre todo del Ordenamiento Territorial entre los GAD y de éstos con el Ejecutivo; así, las normas legales que establecen la obligatoriedad que tienen los GAD de contar con el plan de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial, los mismos que deberían constituirse en la carta de navegación para alcanzar territorios más equitativos, no establecen el mecanismo para lograr coherencia de los planes territoriales entre sí y con las agendas zonales y el Plan Nacional de Desarrollo.

Mejía sugiere insertar tres elementos para el análisis de competencias a una escala apropiada para el estudio de las ciudades: a) Partir del mandato constitucional en relación a la función social y ambiental de la propiedad; b) El concepto de uso de suelo que se debería redefinir por el límite que implicaría el “bien común”; y, c)

⁸ Gobiernos Autónomos Descentralizados.

⁹ Planes de Desarrollo.

¹⁰ Ordenamiento Territorial.

Analizar si con ello nace una nueva forma de propiedad en el país.

Respecto a los instrumentos de Planificación y Ordenamiento Territorial, Mejía reflexiona sobre la calidad de los mismos y plantea como interrogante el rol que cumplen actualmente según el análisis de los aciertos y dificultades del proceso de planificación de los últimos dos años. Plantea interrogantes relacionados con el uso y administración del suelo urbano entre ellos: ¿Cómo permean los PD⁹ y OT¹⁰ en los territorios frente a la confusión de competencias a nivel urbano?, ¿qué nivel de gobierno es “competente” en un área protegida? ¿pueden o deben los GAD tener su propia visión local diferente de la visión nacional?. Las respuestas a las interrogantes planteadas llevan a identificar la problemática de planificación, ordenamiento territorial, uso y ocupación de suelo con énfasis en el nivel urbano y concluye que:

- El ordenamiento territorial que consta en los actuales PD y OT requiere el desarrollo de instrumentos de menor escala para la gestión del suelo;
- El uso y ocupación del suelo responde al mercado y no depende sólo de la división administrativa. Sin embargo, los municipios no coordinan horizontalmente (No miran al vecino);
- Muy pocos municipios tiene normativa aprobada en relación con el uso y ocupación de suelo por lo que usan mucha discrecionalidad, no recuperan ingresos por renta del suelo, ejercen muy poco control, etc.

Según Mejía, los resultados de la mala gestión o “no gestión” sobre el uso y ocupación de suelo trae consecuencias muy negativas a nivel urbano, en donde las desigualdades sociales y la pobreza se incrementan por la deficiente cobertura y calidad de los servicios públicos, el déficit de vivienda digna, mala calidad y cobertura de servicios de educación y salud, incremento de la inseguridad y contaminación ambiental en las ciudades, etc. Estos factores traen consigo no solo el incremento de las inequidades sino una baja gobernanza que crece y se hace cada vez más difícil de manejar.

Por todo lo señalado justifica la necesidad urgente de contar con una normativa complementaria referida al uso y ocupación de suelo, y se refiere en forma muy general, a las características y contenidos que tendrá la “Ley de Suelo y Ordenamiento Territorial”, que están proponiendo el MIDUVI en coordinación con SENPLADES.

1.2. Los GAD y las competencias exclusivas y concurrentes

Siguiendo el análisis de las competencias, los gremios de los GAD, AME, CONAGOPARE Y CONGOPE participaron del VIII Simposio y desde su propia perspectiva y experiencia señalaron los siguientes aspectos.

María Fernanda Maldonado, a nombre de la Asociación de Municipalidades del Ecuador –AME–, señaló que la Constitución de la República en su Art. 264 indica que los GAD Municipales tienen catorce competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la Ley, y entre ellas consta la de planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes PD y OT de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural.

Según Maldonado, a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se definirá una articulación de lo nacional con lo territorial y viceversa y, consecuentemente, los Planes de Desarrollo de los diferentes niveles territoriales deben estar enmarcados en el Plan Nacional del Buen Vivir.

Para AME, a nivel nacional el 61% de los GAD Municipales han elaborado sus Planes de Desarrollo y el 39% están en proceso de formulación, y señala que la Disposición Transitoria Décima Séptima de la Constitución de la República manda a que el Estado Central, dentro del plazo de 2 años desde la vigencia de la Constitución, debería financiar en coordinación con los GAD la elaboración de la Cartografía Geodésica del territorio nacional para el diseño de catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los procesos de Plani-

ficación Territorial, cuyo incumplimiento ha sido una de las limitantes para que los GAD Municipales puedan completar sus Planes de Ordenamiento Territorial, pues se cuenta con una cartografía a escala 1:50.000 y elaborados en diferentes años.

Además que, de las catorce competencias constitucionales, varias de ellas son nuevas para los GAD Municipales¹¹ y al no contar con los recursos para hacerlo es necesario establecer el procedimiento de la transferencia de la competencia, que se ejecuta a través del Consejo Nacional de Competencias (ejercicio de competencias nuevas constitucionales). A la fecha se contaría con resoluciones del CNC para la transferencia de las competencias de TTTSV¹²; Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; Viabilidad Urbana y Cooperación Internacional y señala que es interés de varios alcaldes/as del país solicitar la competencia de planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

Por su parte, Jorge Olmedo Director Ejecutivo de Consorcio de Gobiernos provinciales del Ecuador (CONGOPE) señala que aunque el Mandato Constitucional y otras leyes identifican claramente las competencias exclusivas y concurrentes, en la práctica no se cumplen, existiendo todavía duplicidad de funciones. En el ejercicio de su misión institucional de fortalecer los GAD Provinciales, la articulación

de competencias con los diferentes niveles de gobierno se ha convertido en un “cuello de botella”.

Según Olmedo, para los procesos de formulación de los PD y OT en los Consejos Provinciales se parte del documento de lineamientos acordados entre la SENPLADES, AME, CONGOPE y CONAGOPARE, tratando de mirar al territorio desde su integralidad más allá de las competencias exclusivas. Se ha realizado un esfuerzo institucional para lograr una articulación entre el nivel nacional y subnacional.

Para evitar la duplicidad en el ejercicio de las competencias, el director de CONGOPE propone la construcción de un sistema descentralizado de gestión ambiental con la activa participación de los gremios de los GAD, así como un modelo de movilidad estratégica sobre vialidad y mejorar una articulación vertical y horizontal con SETECI y SENPLADES sobre cooperación internacional. En lo que se refiere a la gestión de riesgos, si bien la competencia es de los GAD Municipales, sin embargo se debe coordinar para que en competencias que son de los GAD Provinciales, como riego, exista una concurrencia articulada en base a los modelos de gestión, antes, durante y después. Como principales retos plantea tener una estrategia innovadora de fortalecimiento institucional y diseñar y promover un modelo de gobernanza territorial con mecanismos de articulación interinstitucional. Se debe aprovechar la experiencia de los GAD en proyectos de infraestructura social, educación y riesgos con las competencias concurrentes.

¹¹ Como: Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas; Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras; Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón, y construir los espacios públicos para estos fines.

¹² Tránsito, Transporte y Seguridad Vial.

¹³ Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador.

¹⁴ Como ejemplo, señala que en el decreto Ejecutivo de creación de la empresa Ecuador Estratégico se establecen decisiones de acción sobre las áreas de influencia de las inversiones estratégicas del estado que se traslapan con las competencias de los GAD.

Desde los Gobiernos parroquiales Carlos Chilán, presidente del CONAGOPARE¹³ afirma que, existe un cambio importante en el rol anterior de las Juntas Parroquiales, como meros tramitadores respecto a la situación actual, en la que las parroquias estarían al mismo nivel de los demás niveles de gobierno, aunque solo puedan adoptar resoluciones y no tengan competencias de gestión ni recursos para ejecución de obras, y que dependan de la voluntad de los otros niveles de gobierno para que les deleguen o les transfieran mayores competencias y recursos. Así, con los recursos obtenidos a través de las transferencias del Gobierno Central, de acuerdo con Chilán, el 90% de parroquias han elaborado sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial articulados al Plan Nacional de Desarrollo, aunque para su implementación se encuentren atados a la decisión de los municipios que, según dice, han sido poco amigables con las Juntas Parroquiales.

1.3. Balance y perspectivas del ejercicio de competencias

Tarquino Orellana en una línea crítica, señala que hay conceptos en la Constitución que deberían ser revisados, ya que los mismos no son consonantes entre ellos, por ejemplo, al hablar de un estado unitario se está dejando de lado la plurinacionalidad y diversidad cultural que existe en el país. Para Orellana, el Sistema Nacional de Competencias tiene varias dificultades en el orden legislativo, siendo estos: 1) La creación de gobiernos intermedios (provinciales) con competencias limitadas y débiles; 2) El conflicto de competencias, en donde algunos conceptos se confunden en la Constitución, ya que la planificación es sobre un mismo territorio, es decir conflictos con las competencias concurrentes; 3) En el COOTAD no se desarrollan adecuadamente los instrumentos de las competencias, es decir que las atribuciones son limitadas. Según Orellana, existe un proceso de distorsión del texto constitucional, en el COOTAD y el COPFP confluyen en procesos de elaboración del modelo autoritario y centralista al hablar de sectores privativos, en los mismos que el ejecutivo tiene atribuciones en ámbitos de gestión, lo cual no es consistente con un estado descentralizado.

Finalmente señala que en el artículo 108 y siguientes existe una concepción tradicionalista sobre la rectoría que se atribuiría al Estado Central, lo cual se respalda en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, donde se establece que la Planificación Nacional la hace el Ejecutivo y los GAD tendrían un lugar secundario en el Sistema Nacional de Planificación¹⁴. De acuerdo con Tarquino Orellana si las competencias son jerárquicas, todas las competencias terminan en un solo punto, que es el de mayor orden jerárquico, por lo tanto, la decisión definitiva la toma solo el nivel superior de jerarquía.

Virgilio Hernández, como presidente de la Comisión de Gobiernos Descentralizados, Autonomía, Competencias Descentralización y Organización Territorial, por el contrario sostiene que tanto la Constitución como el COOTAD desarrollan un concepto de descentralización entendida como el proceso obligatorio, progresivo y definitivo de potestades competenciales a los GAD, para que éstos alcancen la mayor autonomía posible en el marco del estado unitario, pues todos los niveles de gobierno tienen competencias constitucionales exclusivas. Es así que, por ejemplo, al establecer una ordenanza, se podría regular las inversiones y el flujo migratorio en una localidad, como en el caso de Galápagos. Así mismo, en el COOTAD se rompe la jerarquía en los niveles de planificación, ya que todos son niveles de gobierno, es decir todos tienen competencias y sectores.

Señala, además, que habiéndose concebido a la descentralización como un modelo nacional de niveles de gobierno que se articulan, es decir, que tienen competencias e interactúan entre sí, resulta evidente que se puede hablar de autonomía política, administrativa y financiera, pero en el marco de la unidad nacional.

Según Hernández, para favorecer una dinámica progresiva y ordenada en la transferencia de competencias, en el COOTAD se establece la diferencia entre TITULARIDAD y EJECUCIÓN de las competencias, posibilitando cierta flexibilidad cuando hay dificultad institucional para la asunción inmediata de competencias. Es decir que,

aunque todos los GAD deben asumir las competencias asignadas por la Constitución cuando existen limitaciones de los titulares, por ejemplo de escala se han establecido mecanismos alternativos tales como la mancomunidad. Así mismo, cuando no se pueda asumir una competencia por debilidad institucional, aunque se tenga la titularidad jurídica, se puede optar por la transferencia temporal de la gestión a otro nivel de gobierno, puesto que el objetivo final de asumir cualquier competencia es el de garantizar los derechos ciudadanos, llegando a la gente con servicios en las mejores condiciones posibles.

Por otra parte, de acuerdo a Virgilio Hernández, las Juntas Parroquiales se quedan limitadas como órganos de gestión, aún siendo niveles de gobierno, y además los Gobiernos Provinciales tienen débiles competencias y funciones. Es por ello que, se debe pensar que en el nivel intermedio se deberían asignar funciones tales como asignación y localización de equipamientos como camales, lugares de procesamiento de basura, cárceles que, a nivel cantonal, a ningún municipio le gusta tener este tipo de equipamientos en su territorio.

2. Experiencias en la formulación y aplicación de Planes de Ordenamiento Territorial

Para la profundización sobre las experiencias en la formulación y aplicación de los Planes de Ordenamiento Territorial se exponen los aportes de especialistas y se analizan experiencias nacionales para profundizar sobre algunos elementos importantes, como el ejercicio de las mancomunidades, el rol de las universidades, entre otros.

2.1. Articulación de la Planificación Territorial

El destacado profesor de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial de la Universidad Politécnica de Madrid, Domingo Gómez Orea, intervino sobre el tema y desarrolló su exposición sobre cuatro aspectos: a) Elementos conceptuales del sistema territorial y la ordenación territorial; b) Los instrumentos específicos de ordenación

territorial, c) Reflexiones de las experiencias de OT realizados en varios países y continentes; y, d) Aportes finales¹⁵.

Además de su contribución para esclarecer el debate sobre algunos elementos conceptuales y metodológicos, que consta en el documento de ponencia del profesor Gómez Orea publicado en el presente libro, en esta breve memoria se resalta algunos elementos relevantes de las experiencias y reflexiones planteados por el conferencista.

Sobre las experiencias rescatamos:

- 1) La importancia del “estudio en el campo” que introduce elementos de sensibilidad, conocimiento, criterio y compromiso ambiental en el OT;
- 2) La importancia de utilizar y desarrollar la idea de “lectura” del medio físico;
- 3) La utilización de la figura de Planes Especiales y otros instrumentos directrices¹⁶;
- 4) La importancia de unificar en un documento integrado por diferentes planes sectoriales;
- 5) La importancia de los Planes de OT cuya ausencia condujo a la burbuja y crisis inmobiliaria ocurrida en España en años pasados;
- 6) La incorporación de los Catálogos del Paisaje como instrumento de ordenación territorial;
- 7) La utilización del enfoque y la metodología de OT para planificar el desarrollo turístico, insertando el concepto de Capacidad de Carga: Cabida ecológica y cabida perceptual;
- 8) La incorporación de la concertación Montaña – Valle: Canon de Producción de Agua;
- 9) La posibilidad de trabajar con pocos datos;
- 10) La necesidad de incorporar la prevención de riesgos;
- 11) La utilización del OT para la cooperación al desarrollo;
- 12) La importancia de una política de asentamientos humanos para el desarrollo rural;
- 13) La importancia de los humedales, el paisaje, y la depuración y la incorporación de la estrategia ambiental y ecológica;

- 14) La necesidad de entender la costa como un sistema territorial y de la construcción humana sobre estos ecosistemas;
- 15) La insuficiencia del concepto de los “santuarios o museos” de la naturaleza para hacer un uso sostenible de espacios y recursos naturales;
- 16) Comprender que conservar significa “utilizar bien” y esta idea se debe aplicar a todo el territorio, porque en todo el territorio hay naturaleza y valores.

Respecto de la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, de igual modo el conferencista realiza varias reflexiones sobre: a) Considerar que los POT tienen un cierto carácter referencial, pues se trabaja con realidades que no son fácilmente modificables; b) Necesidad de combinar la regulación con la intervención para producir la ordenación territorial; c) Considerar que la formulación y existencia de los POT permite una mejor articulación entre niveles territoriales, entre sectores de actividad y entre la administración y los particulares; d) Utilizar la colaboración pública-privada; e) Desarrollar los subproductos de los POT como los Planes Especiales; f) Necesidad de construir equipos expertos que puedan mantener la continuidad; g) Necesidad de contar con una información contrastada, organizada, validada y dispuesta en un sistema de información geográfica (GIS) operativo; h) Promover la cultura del rigor, claridad; sencillez: No “al desierto de ideas en un mar de palabras”; i) Procurar el conocimiento directo del territorio a través del trabajo de campo y

la información “osmótica”; j) Mantener la independencia de pensamiento y criterio; k) Incorporar la evaluación ambiental estratégica y del impacto territorial para el PD y OT; l) Considerar el diseño de la gestión del PD y OT; m) Considerar la definición de las categorías de ordenación o usos que se asigna al territorio de acuerdo a su aptitud o capacidad de acogida.

Finalmente, sobre los objetivos y temas del simposio, respecto a los potenciales conflictos competenciales en la planificación y formulación de los PD y OT, Gómez Orea plantea que si se conciertan los aspectos del sistema territorial y los intereses para la ordenación territorial, que corresponden a cada nivel, y se respetan los mismos durante la formulación de los POT, no debería existir conflictos de articulación. Por tanto parece imprescindible definir el contenido temático y el alcance de las determinaciones correspondientes a los planes de cada nivel y su escala y alcance. SENPLADES ha elaborado un esbozo con propuestas indicativas, sobre lo que debería profundizarse. De esta manera, el PD y OT de cada nivel, cuando asigna responsabilidades a los gobiernos en función de sus competencias, se convierte en un instrumento y oportunidad de cooperación en su formulación y también de coordinación en su gestión.

Respecto al objetivo de establecer ejes conceptuales y metodológicos para la formulación participativa de la Ley de Ordenamiento Territorial y su gestión, Gómez Orea recomienda: a) Procurar la sencillez de la estructura de instrumentos;

¹⁵ Sobre conflictos de competencias, instrumentos de OT, concertación y coordinación entre los agentes estatales para la elaboración de los Planes Especiales Mineros, especialmente en lo previsto sobre los Planes Territoriales Especiales e igualmente sobre la definición de suelo urbanizable y no urbanizable, y de las áreas protegidas

¹⁶ Para el caso del POT del País Vasco, se establece el Plan Regional de OT con un modelo territorial que se desarrolla en: Planes Territoriales Integrales por áreas funcionales o por áreas estratégicas, como el litoral, y Planes Territoriales Parciales, de carácter sectorial para desarrollar componentes diversos del ST: Recuperación del litoral, localización y gestión de los parques eólicos o relaciones ciudad-campo (Llanada Alavesa).

b) Definir con precisión el contenido y alcance de las determinaciones del POT; c) Exigir la Evaluación Ambiental Estratégica a los instrumentos; d) Establecer la prevalencia de los POT sobre el Plan Urbanístico y Sectorial, y prever nuevos instrumentos de OT, como custodia del territorio, observatorios territoriales, catálogos de paisaje; e) Prever la forma en que cada instrumento puede afrontar temas clave, como el minifundismo parcelario y de las unidades productivas, la cultura de la vivienda unifamiliar aislada, dar cauce a la agricultura industrial, urbana, periurbana, de ocio, y la colaboración equilibrada y justa campo ciudad; f) Exigir la consideración del paisaje en la formulación de los POT.

Respecto a la problemática del conflicto sobre las competencias exclusivas y concurrentes del Gobierno Nacional y las municipalidades sobre la explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo, Gomez Orea considera que: a) Los POT Cantonales deberían establecer las condiciones para los Planes Estratégicos Nacionales; b) Considerar la insuficiencia de la Estrategia de Impacto Ambiental y generar otros instrumentos; c) Definir el área de influencia territorial mediante un Estudio de impacto territorial; d) El Plan Territorial Especial, (PTE), debe elaborarse en coordinación con los GAD, la empresa minera y la comunidad; e) Exigir la Estrategia Ambiental Especial al PTE; f) Incorporar la fase de cierre o desmantelamiento para recuperar el espacio afectado, definir como acoger a los desocupados, que provocará el cierre (Economía sustitutoria), y definir el ritmo de aprovechamiento del mineral, considerar la inducción paulatina de actividades y el tiempo necesario para el reequilibrio de la naturaleza.

Finalmente respecto al objetivo de apoyar conceptual y metodológicamente la definición de competencias concurrentes para la gestión del hábitat el profesor Gómez Orea propone articular adecuadamente la OT y el urbanismo en términos de prevalencia y determinaciones: Tamaño de los asentamientos de población a diversos horizontes temporales, de acuerdo con modelos del sistema de asentamientos; orientar la misión

y la visión de la ciudad; señalar las áreas por donde deberían crecer y por donde no -crecer por aquellos terrenos que no sirven para otra cosa-, diseño con la naturaleza, definir el estilo de las ciudades -concentrado vs disperso, multifuncional, etc, y definir las conexiones externas; definir la articulación de los planes de OT con la delimitación, planificación y gestión de los espacios protegidos, lo cual implica: Tener en cuenta que la conservación (Conservar significa utilizar bien) de la naturaleza va más allá de los “santuarios naturales” porque afecta a todo el territorio y se basa en la “lectura” del medio físico, que es uno de los conceptos claves que informa la regulación del uso del suelo y de los aprovechamientos que hace la ordenación territorial para garantizar la sostenibilidad de los valores y de los aprovechamientos.

2.2. Experiencias internacionales de ordenamiento territorial

2.2.1. Alemania

Friedhelm Budde del Ministerio del Interior de Baja Sajonia desarrolló el tema “*Planificación y Ordenamiento Territorial en Alemania*” y organizó su presentación en cuatro subtemas: a) El sistema; b) Los instrumentos; c) Los desafíos; y, d) Los procesos.

El autor señala que, siendo Alemania un Estado Federal¹⁷, las tareas y competencias están divididas entre la federación y los *Lander*, en unas -como la política exterior- domina el Estado Central y en otras -vinculadas al territorio-, los *Lander*. Por ello, existen cuatro niveles de intervención en el ordenamiento territorial: El OT nacional, el OT de estado federado, el OT regional, y, la planificación local.

Debido a la condición federal del régimen político alemán, la legislación nacional es diferente a una lógica de legislación concurrente (o de cascada) que descienda hacia los *lander*. Antes el OT pertenecía a una legislación básica, en la cual el Estado Central tenía su espacio competencial y dejaba a los *lander* todo lo demás. Ahora no existe la ley sino “*un sistema de cooperación en la conferencia de ministros para el ordenamiento territorial con*

su diferentes comisiones”. Para ello se ha establecido una lógica territorial común: Ciudades, distritos y centros comunales. Los municipios son responsables de los usos del suelo y solo en Baja Sajonia tienen responsabilidad de OT. Los distritos comunales tienen unas tareas específicas –entre ellas el OT- sobre las que deciden los parlamentos de los distritos y además pueden tener otras que son campos de acción transferidos por orden del *Lander*.

A nivel de instrumentos cuentan con la *Ley Federal de OT*, reformada en 2008; los *Planes de OT*; el *Marco General* elaborado con todos los estados; y, la implementación de *Marcos Normativos* guías para toda Alemania. La *Ley* contempla que el territorio debe ser regulado por *Planes de OT* Generales y por medidas regulatorias; contiene también ideas guías y principios tales como el desarrollo sustentable que armonice las necesidades con las funciones ecológicas (Proteger la naturaleza, y establecer condiciones de vida equivalentes, etc.). No existe un programa general con excepción del mar. La normativa no es producto solo del Gobierno Federal sino que resulta de la cooperación dentro de la conferencia de ministros para el OT. Los programas de OT del *Lander* son vinculantes para los niveles inferiores (Importancia de un nivel intermedio).

Dentro de los instrumentos, las *áreas de preferencia absoluta* para extracción de materias primas, agua, extracción del mar son determinantes sobre otros usos y para el caso de centrales energéticas y ejes viales, su preferencia es ex-

clusiva (Se excluyen todas aquellas que no sean compatibles y admite superposición sólo en casos especiales). Los *programas regionales* tienen una amplitud de funciones y pueden fijar *áreas de preferencia relativa* (Con un peso especial). Una tercera categoría de estipulaciones federales tiene relación con aptitud, por ejemplo el asunto del viento para energías renovables, paisaje, etc. En caso de conflicto sobre los usos de suelo se pondera y, puede por ejemplo, modificarse el trazado de una carretera.

La competencia para la planificación en los *Lander* tiene dos mecanismos: Uno a nivel del estado federal y otro a través de su transferencia a los distritos, considerada una tarea comunal que decide el Consejo del Distrito. En el caso que presentó el expositor, el programa de OT es acordado por el Parlamento de Baja Sajonia. En proyectos determinados se aplica el análisis del Plan Especial de Impacto Territorial. Un plan llega a imponerse porque es vinculante para el sector público, aunque no tenga fuerza jurídica para particulares. Los planes urbanísticos deben adaptarse a los objetivos del ordenamiento del territorio y por ello, su influencia es indirecta.

Un elemento importante es el derecho de la participación ciudadana en el nivel de planificación local. Por lo general, la participación se refiere a proyectos concretos; antes solo participaba indirectamente y a través de los municipios. Desde el 2003 existe la obligación impacto ambiental en programas y proyectos donde la participación es obligatoria.

¹⁷ Con dieciséis estados miembros
–Landes y raumordnung–

Como nuevos métodos de desarrollo se está utilizando el llamado triángulo mágico que considera: Ordenamiento, equilibrio y, desarrollo. Como instrumentos clave plantea que es fundamental el concepto de desarrollo regional que abarca varias partes además de ideas guía para la región: Objetivos generales; orientación y actuación con estrategias y proyectos (Con sectores de industria, cámaras, sindicatos).

Finalmente sobre desafíos actuales que debe enfrentar el OT, el expositor identifica a la globalización de la economía, el cambio climático; el cambio de la política de energía; el transporte; el desarrollo demográfico, sobre todo en el área rural.

2.2.2. Colombia

El Simposio contó entre los participantes con la profesora colombiana Liliana Estupinan quien presentó “*La experiencia de la Ordenación Territorial de Colombia a partir de las tendencias descentralizadora de los Estados Unitarios*”. Su exposición se enfocó desde la perspectiva macro del territorio, hacia la construcción de un modelo territorial democrático, incluyente y social que fue la apuesta de la constituyente colombiana de 1991.

La conferencista señala que el proceso de descentralización en Colombia está atravesado por las disputas existentes sobre la distribución de poder en el territorio, lo cual genera realidades marcadas por una suerte de mestizaje e hibridación. Al igual que los demás países andinos, Colombia siguió el modelo unitario y centralista francés que se encuentra, como parte de una tendencia mundial, en un proceso de transformación y reacomodamiento, a través de caminos como la descentralización, regionalización, elección de autoridades territoriales, o de crear estados de autonomías, etc.

Para el caso colombiano, en la Constitución de 1991 se estableció el estado regional (Por su diversidad geográfica), el mismo que a través de los años ha devenido en una mera desconcentración administrativa sin potestades políticas. Como contracorriente al estancamiento se han creado

movimientos que han propuesto como alternativa la creación de un Estado Federal (Con tributación y régimen administrativo separados, reparto claro de competencias, etc).

Pese a la enorme fuerza que aún mantiene el unitarismo, la conferencista señala que el principio de igualdad en un territorio heterogéneo es un primer error, porque no podemos tratar de forma igual a lo heterogéneo. Así mismo señala que “(...) *la autonomía de los entes territoriales se encuentra limitada por la mayor potestad de intervención del legislador nacional en asuntos económicos*”. Por ello, la ausencia del nivel intermedio autónomo en la organización territorial produce la persistencia del centralismo de Bogotá reflejada en regiones únicamente desconcentradas y departamentos (Provincias) administrativos, lo cual evidencia una *Constitución Territorial* inacabada, lejos de superarse con la expedición de la Ley Orgánica de Organización Territorial (LOOT), por su carácter “Marco” que deja pendiente todo.

Así mismo, el centralismo se marca por esfuerzos administrativistas de distribución de competencias de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, orientados a transferir obligaciones a los gobiernos locales pero sin recursos suficientes y con un máximo nivel de intervención del gobierno central sobre la rectoría, regulación y control de las responsabilidades otorgadas, que al final convierte a los gobiernos locales en meros ejecutores, lo cual a su vez da lugar a una dispersión, duplicidad e inflación normativa en miles de sectores y tareas para las entidades territoriales, y, a unos recursos cargados en el centro, paupérrimos en el nivel intermedio, y sobradamente insuficientes y condicionados en el nivel local. Según la conferencista, asistimos a una regionalización inédita – aún bajo la lógica del Estado unitario-, a un departamento que apenas sale de cien años de abandono; un municipio que avanza, y, un desarrollo precario de otras modalidades de división territorial. Y todavía queda pendiente para los años venideros la elaboración y aprobación del nuevo Código de Régimen Municipal, del nuevo Código de Régimen Departamental, de la Ley para los distritos y la Ley para las áreas metropolitanas, entre otras.

2.2.3. Chile

En el marco de reflexiones internacionales, participó la Dra. Claudia Rodríguez, del Ministerio de Bienes Nacionales de Chile sobre “*La Planificación Territorial en Chile; Competencias y Gestión Territorial*” quien desarrolló su conferencia en tres partes: Antecedentes generales de Chile; políticas e instrumentos para la planificación y gestión del territorio; y problemas de la planificación territorial y recomendaciones para su solución. Chile es un Estado unitario desde la Constitución en 1833, que se ha mantenido fuertemente centralizado y cuyos procesos de reordenamiento del territorio se iniciaron como deslocalización industrial en el marco de las políticas de sustitución de importaciones (1943-1973); desconcentración durante la dictadura y las políticas neoliberales (1974-1999), con matices propios (Regiones de seguridad nacional versus regiones económicas); y, democratización -con elección de alcaldes y participación social- a través de la transferencia de competencias a los gobiernos locales, pero siempre en el marco del sistema económico de mercado abierto, donde ha prevalecido un enfoque de competitividad territorial (2000-2013).

A nivel de políticas e instrumentos para la planificación y gestión territorial se han realizado los siguientes: Política de uso del borde costero; política de desarrollo urbano, que fue derogada en 1985 porque generó una grave especulación y está en elaboración; política de desarrollo regional; política de desarrollo rural y ordenamiento territorial, que está en estudio; Planes de desarrollo urbano; Plan Regulador y Metropolitano; Plan Comunal de zonificación y fijación de límites urbanos; Plan regional de infraestructuras y recursos hídricos; Planes integrales de transporte -en formulación-; Plan regional de ordenamiento territorial de la región, también en elaboración. Así mismo, el Ministerio de bienes nacionales entrega concesiones de terrenos fiscales con uso predefinido a 50 años, aunque sin ordenamiento territorial.

De la experiencia brevemente presentada, la conferencista considera que existen los siguientes problemas de la planificación y el ordenamiento

territorial: a) Territorio extenso, geográficamente diverso, con un tamaño de su población modesto y concentrado, que genera desequilibrios territoriales; b) Administración política centralizada y modelos de desarrollo territorial cambiantes; c) Modelo de desarrollo actual contrario a la aplicación de instrumentos de regulación territorial; d) Instrumentos normativos que sólo afectan al 0,5% del territorio nacional; e) Dispersión institucional en la responsabilidad del ordenamiento territorial y sin coordinación; f) Ausencia de instrumentos de ordenación del Ministerio de Bienes nacional, que posee el 51% de la tierra.

Finalmente, propone que debe crearse un instrumento superior de ordenamiento territorial nacional y con una mayor capacidad de intervención estatal.

2.2.4. Brasil

El caso de Brasil, fue abordado por Alberto López del Instituto Brasileño de Investigación Municipal (IBAM) quien presentó la ponencia “*Articulación de la planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial*” ordenando su exposición en cinco subtemas: a) Elementos sobre el territorio brasileño; b) Planes e instrumentos de PD y OT; c) Competencias gubernamentales; d) Estructuras y arreglos cooperativos para PD y OT; y, e) Conclusiones y aportes al debate.

Según el conferencista, aunque el territorio brasileño tiene una extensa diversidad geográfica, pese a que no tienen un plan nacional cuenta con una mirada para manejarlo. Históricamente empezó su aprovechamiento territorial con la ocupación atlántica, que se continuó siglos más tarde con el desarrollo de una zona industrial (Acumulación sustentada en el eje cafetalero) y luego se ha expandido en las últimas décadas a través de la frontera agrícola por la producción de la soja. Este proceso ha generado una enorme concentración territorial de su economía -el 70% del PIB nacional en unas cuantas zonas-, y grandes disparidades sociales -el índice de exclusión social es muy elevado y los índices de desarrollo humano tiene una polarización extrema.

Territorialmente posee enormes asimetrías en la escala de los gobiernos subnacionales y de las acciones exigidas al aparato gubernamental, por lo cual resulta de gran complejidad armar políticas generales para el territorio. Por ello, cualquier política necesita de arreglos y negociaciones institucionales.

En el transcurso de doscientos años desde la independencia de Brasil (en 1922), las élites gubernamentales han buscado fortalecer la integración del país en el sistema mundo, antes que cohesionarse internamente. Por ello, los varios intentos para impulsar un Plan Nacional Territorial se han quedado trancos.

Sin embargo, han desarrollado varios instrumentos de ordenamiento territorial, tales como: el Plan Brasil 2022 (Secretaría de Asuntos Estratégicos - Presidencia de la República (SAE-PR, 2010); Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), que se encuentra en Estudios básicos; Zonificaciones Ecológico Económicas (ZEEs), que tienen distintos recortes territoriales (*Estados, biomas, cuencas hidrográficas, producción agrícola*); Zonificaciones Ecológico Económicas Costeras (ZEEs), *bajo la iniciativa de los Estados*¹⁸; Zonificaciones ecológicas, económicas (ambientales). A nivel de planificación, se ha impulsado el Plan metropolitano de Río, con veinte municipios vecinos, en base a la concertación; el Plan Metropolitano de Manaus en la Amazonía; un Plan Nacional de Turismo; el Plan Director Municipal; se ha impulsado un programa federal en los territorios de menor desarrollo humano (33% de municipios) don-

de la situación es extrema, aplicando un paquete mínimo de fomento económico y protección social con resultado bastante buenos.

Respecto a las competencias, la constitución de 1988 otorga, de manera indiferenciada las competencias no urbanas a varios niveles de gobierno lo cual ha obligado a establecer sesenta arreglos con leyes complementarias por la dificultad de identificar la competencia con un nivel de gobierno específico (Ej., norma ambiental). En realidad hay una dificultad en la distribución competencial constitucional, por lo cual lo urbano es municipal y lo rural se identifica con lo estatal o lo federal. Por ello desde la presidencia, se ha creado un Consejo Federativo, Consejos Sectoriales y Conferencias Estaduales y Municipales donde se definen directrices sobre los programas de gobierno. Así mismo cuentan con instrumentos como los consorcios a nivel horizontal y entre niveles (Caso del consorcio para las olimpiadas), el más famoso es el consorcio de la salud.

Como conclusiones el conferencista plantea que: a) Es importante comprender que los límites de los territorios geográficos no suelen coincidir con los límites de jurisdicciones político administrativas; b) Es importante comprender que el territorio está en movimiento y por ello debe ir de la planificación de la estructura a la planificación de la dinámica; c) Existe dificultad de lograr arreglos institucionales y planificar en regiones metropolitanas, que incorporan a varios municipios; d) Hay políticas territoriales explícitas y otras que no lo son, pero tienen efectos (Ejemplo un

¹⁸ Brasil cuenta con una zona costera, que en su zonificación tiene una diversidad de usos como playa, deportes, acuicultura, explotación de petróleo, navegación comercial, defensa, Expansión del ecúmeno hacia el mar (Hotel subacuático; museo subacuático, zonas de viento, zonas de inversión y exploración petrolera); Zonas de interés alimentario, turismo. Hay economías que compiten por el mismo espacio, finalmente se impuso el uso de los territorios para la acuicultura.

mapa de carreteras o también decisiones económicas que impactan en el nivel territorial nacional); e) La tarea del Estado es agregar contenido y valor a su gente, y poner en marcha intereses más genuinos; f) Promover la conformación de consorcios para programas que rebasan los límites de un nivel de gobierno (Costeros), sin democracia reflejada en el territorio no existe democracia.

2.2.5. España y el Observatorio Territorial de Navarra

Idoia Madariaga Lopez del Observatorio Territorial de Navarra desarrolló la ponencia “*La planificación territorial y el sistema de seguimiento y evaluación en Navarra*”, centrando su exposición en los siguientes temas y subtemas sobre la Planificación Territorial: a) La legislación de la Planificación Territorial; b) Los instrumentos de la OT; y, c) Los órganos de OT. Sobre el seguimiento y evaluación expuso a) La Memoria Bienal de la ETN; b) el Sistema de Indicadores Territoriales; c) Las Observaciones Territoriales; d) Los Proyectos Europeos; y, e) Los Seminarios Temáticos.

Desde la Constitución de España, la OT está destinada a las regiones con sus instrumentos propios. Para el caso de Navarra se han desarrollado cuatro instrumentos: i) *La Estrategia Territorial*, que es orientativa para proteger el capital territorial, ii) *los Planes de Ordenación*, que son vinculantes para los municipios y sectores y establecen los elementos básicos para la organización y articulación del territorio (Escala subregional) sobre patrimonio natural y cultural, infraestructuras, sistema urbano y económico, así como las definiciones sobre la estructura física y funcional del territorio; iii) Los Planes Directores de Acción Territorial, que desarrollan y concretan las previsiones de los Planes de Ordenación del Territorio sobre grandes áreas residenciales, actividad económica y equipamientos e infraestructuras supramunicipales; iv) Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS), que regulan pormenorizadamente la implantación de elementos de incidencia supramunicipal como actuaciones residenciales, áreas de actividad

económica, dotaciones y servicios e infraestructuras e instalaciones (Agua, energía, comunicaciones, ambientales, transportes); y, v) Los Planes Generales Municipales (PGM). La legislación ha sufrido diferentes cambios de la Ley Foral de 1986 de ordenación de territorial, la ley 35 -2002- de Ordenamiento Territorial (Bastante parecida al proyecto de Ecuador que ha sido presentado por MIDUVI y SENPLADES), la misma que ha sido modificada para responder a la crisis inmobiliaria.

La competencia de regulación del suelo es municipal, según la conferencista hay una escala de planeamiento que, al final, el gobierno local debe reflejarla en el desarrollo urbanístico del municipio. Por tanto el ordenamiento municipal expresa las necesidades de los municipios, pero debe coordinar con el gobierno regional la estrategia de ocupación del territorio. Además existen otros muchos planes que tienen impactos sobre el suelo, los mismos que deben estar focalizados en las grandes determinaciones de ordenamiento territorial.

Respecto a los órganos de OT, según la ponente en Navarra se cuenta con la Comisión de Ordenación del Territorio (COT); el Consejo Social de Política Territorial (CSPT) y el Observatorio Territorial de Navarra (OTN) cuya misión es realizar estudios temáticos. además existen órganos de carácter consultivo. Para la conferencista el territorio es un recurso difícilmente renovable y hasta no renovable, y, por ello, hay que hacer una mentalización permanente.

Respecto al seguimiento y la evaluación de la ETN, el Observatorio Territorial tiene la misión de mantener un proceso continuo a través de la elaboración y tramitación de la memoria bianual, la redacción del informe de vigencia de la ETN y la elaboración del sistema de indicadores territoriales. Así mismo, señala que existe la necesidad de evaluar los planes, los programas o los proyectos territoriales, cuya importancia va en aumento. Señala, finalmente, que existe el riesgo de entrar en un proceso mecánico de seguimiento y evaluación.

2.3. Experiencias nacionales de ordenamiento territorial

2.3.1. SENPALDES, Zona 6

María Caridad Vazquez, Coordinadora de Senplades de la Zona 6, expuso sobre la “*Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en aplicación del nuevo marco legal del Ecuador*”, realizando su conferencia sobre cinco elementos: Antecedentes; definición, contenido y alcance de los PDOT; situación actual de los PDOT a nivel nacional con referencia al proceso en la Zona 6; coherencia de los procesos de planificación entre niveles territoriales y con el PNBV; conclusiones y recomendaciones. Sin embargo, por razones de espacio nos centraremos en las ideas principales de su conferencia.

Vazquez señala que antes de la Constitución, no existía la obligación de planificación que ahora existe por mandato de la Constitución, el COOTAD y el COPFP¹⁹ y estos son instrumentos que definen los programas, proyectos y acciones que realizarán los GAD según sus competencias y basados en el principio de concertar y construir de manera participativa las condiciones para la formulación y la ejecución de los planes. Por ello, la comprensión teórica y aplicación metodológica ha sido paulatina.

Sobre el nivel de cumplimiento, señala que aún están en elaboración el 37% de los Consejos Provinciales, 38% de los Municipios y 29% de las parroquias, siendo realizados por

administración directa el 62% de las provincias, 34% de los cantones y el 21% de las parroquias. Así mismo señala que la normativa vigente no es clara respecto de los plazos y del horizonte temporal de los PDOT, y que propone fundamentalmente criterios y lineamientos generales que dejan espacios a la discrecionalidad.

A manera de conclusiones, la conferencista señala que debe resaltarse el esfuerzo realizado por las instituciones para abordar los desafíos necesarios para construir un nuevo modelo de Estado, esto ha sido posible gracias a tres instrumentos: el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013; la Estrategia Territorial Nacional; y, la Estrategia de Acumulación y (Re)distribución en el Largo Plazo del PNBV. Así mismo, señala que a pesar de ciertas ambigüedades de la legislación, la concepción del desarrollo integral para “el Buen Vivir”, que manda la Constitución, facilita la comprensión que un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se puede -se debe- formular en un solo proceso participativo y con una sola visión. Finalmente, considera que un tema pendiente es el fortalecimiento del modelo de gestión.

2.3.2. La experiencia de CONGOPE

En las experiencias nacionales, se presentaron reflexiones del CONGOPE, disertada por la Directora de Planificación, Mileny Santillan, quien centró su análisis en cinco subtemas: a) Marco normativo; b) Entidades y procesos involucrados; c) El ciclo de formulación de los PD

¹⁹ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

y OT y del proceso de planificación; d) Modelo de gestión; y, e) Balance y Conclusiones.

Sobre el marco normativo, la ponente señaló la existencia de una normativa suficiente y mandatoria para sustentar la Planificación y Ordenamiento Territorial, la misma que proviene de la Constitución, Código Orgánico de Planificación Finanzas Públicas (COPFP), Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), Código Orgánico de Participación Ciudadana (COPC) y Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).

La aplicación en forma relativamente rápida de las normas, a su vez, ha permitido el asentamiento y desarrollo de la institucionalidad de los GAD, basado en la articulación entre el Gobierno Central, los GAD y la participación ciudadana, aunque todavía persisten algunas debilidades que considera superarán siempre y cuando se logre cumplir con lo dispuesto en las normas, fortaleciendo un modelo de gestión asentado y funcionando en el territorio.

El balance que realiza la expositora sobre la experiencia de los Consejos Provinciales establece los siguientes elementos: a) La información existente no está a una escala apropiada; b) El nivel sectorial maneja agendas de intervención, diferente a las que pueden tener los territorios, lo cual requiere de un mayor esfuerzo de diálogo y negociación; c) La agenda política desde los distintos niveles GADP genera una riqueza de posibilidades de gestión, pero muchas veces entraba la articulación horizontal entre GADP; d) La complejidad de las dinámicas económicas, políticas, sociales, ambientales exige una comprensión sistémica y holística; e) La participación debe ser potenciada en forma obligatoria; f) Se requiere una revisión de la normativa porque existen vacíos que pueden generar procesos de duplicación. Ejemplo el rol de los Gobiernos Provinciales frente a la gestión de riesgos en el COOTAD; existe una dificultad entre los plazos y las capacidades técnicas para elaborar los PDyOT; existen dificultades con los funcionarios que tienen resistencia a los procesos de cambios, además de una inestabilidad laboral;

necesidad de construir capital social para dar solidez a los procesos; existe dificultad para lograr una mejor articulación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Subnacionales.

Finalmente como conclusiones, la ponente señala que es necesario fortalecer la capacidad técnica de cada nivel GAD; que debe concebirse al OT como un proceso articulado de todos los niveles, donde la provincia provee de visión “intermedia” del territorio; y, que es necesario trabajar en construcción social como un proceso permanente, no solo en resolver problemas específicos.

2.3.3. El PDOT de la provincia del Azuay

El Arq. Juan Carlos Macancela identifica el ciclo de la planificación de los PD y OT, señalando las fases de preparación, diagnóstico territorial, modelo objetivo y propuestas para alcanzar el propósito. En el diagnóstico, considera importante el diagnóstico del *subsistema físico*: Bosques y vegetación protectora; de los *subsistemas humanos*: Población (Cambio en la estructura demográfica), actividades económicas, distribución de los asentamientos; *infraestructuras* de servicios, redes viales, etc.

Sobre el modelo del territorio, que surge del diagnóstico, considera necesario concebirlo como una unidad homogénea con superposición de características como geomorfología, usos de suelo actuales, relieves y áreas protegidas, entre otros. La formulación del modelo actual se representa con mapas. Respecto de la provincia de Azuay señala que el modelo existente tiene ciertas zonas de excesiva concentración y propone un modelo que cambie la tendencia: Desarrollo policéntrico, e impulso a los encadenamientos productivos. Señala que para el PD y OT de Azuay han establecido las siguientes categorías de ordenación: Áreas industriales, cuerpos lagunares y humedales, parques y zonas de conservación, zonas de producción agrícola y ganadera, y áreas urbanas. Identifican varios nodos de desarrollo sobre los cuales se debe estructurar los ejes de conexión vial regional, intercantonal, parroquiales.

Señala que en la definición del PDyOT establecieron como ejes la ampliación de la democracia, la autonomía solidaria, la economía social y solidaria, la sustentabilidad ambiental, la gestión vial solidaria, y propone la elaboración de estrategias por cada eje. Finalmente, definieron los proyectos a corto plazo (Mejoramiento del acceso a riego, desarrollo vial rural, etc.) y otros a largo plazo como el mejoramiento de los ejes viales, etc.

2.3.4. El PDOT de la provincia de Cañar

A nivel local, la “*Experiencia en la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del Cañar*”, expuesta por Ana María Gomez, considera que el fin último de los PDOT basado en la Constitución, es generar la equidad social y territorial, la participación ciudadana y control social, promoviendo la concertación y la distribución de los recursos y la riqueza, y para alcanzar el Buen Vivir.

Por ello debe concebirse al PDOT como un proceso de interacción participativa orientado a mantener y utilizar los recursos naturales, el crecimiento competitivo y la generación de empleo y mejorar la conectividad. En su experiencia señala que acogió la metodología del ciclo propuesto por SENPLADES²⁰, así como los lineamientos²¹. Para el proceso dividieron a la provincia en tres zonas de planificación, para lograr una mayor participación de la ciudadanía. Así mismo trabajaron un plan estratégico institucional, y aterrizaron en los POA 2012, 2014, 2015; así como también un modelo de seguimiento y control con indicadores de impacto, y avance físico de metas.

2.3.5. La CONAGOPARE y su experiencia en Chimborazo

En la presentación de casos de elaboración de los PDOT, la experiencia parroquial con el análisis de CONAGOPARE fue resaltada por Marco Álvarez quien explicó la significativa participación de los actores locales que contribuyó a generar empoderamiento local sobre la gestión territorial, consolidar la gobernabilidad y la legitimidad de la gestión territorial.

Señaló que en su caso también utilizaron por completo la guía metodológica propuesta por SENPLADES, complementado con procesos de capacitación y sensibilización social en las diferentes juntas parroquiales. Esto a su vez permitió contar con equipos técnicos locales formados, con ciudadanía informada y empoderada del proceso, sobre todos de los espacios de asambleas parroquiales, donde se aprobaron los mecanismos e instrumentos para la gestión del territorio. Además resalta la utilización de un conjunto de metodologías participativas²² a lo largo de todo el proceso de elaboración del PDOT; desde el levantamiento territorial comuna a comuna, la utilización de informantes locales calificados para determinar la situación de áreas comunales, páramos, ceja de montaña, fuentes de agua y ubicación de infraestructura básica, en la fase de diagnóstico; hasta las metodologías y técnicas para realizar análisis, síntesis, priorizaciones, sistematizaciones, etc., de manera participativa, en la fase de planificación. De esta manera, no sólo se ha construido un PDOT sino además el capital social que va a garantizar y sustentar su ejecución.

2.3.6. La experiencia de mancomunidades

El análisis de fortalezas y debilidades de las Mancomunidades fue trabajado por Paula Bardavio Dominguez del Gobierno Autónomo de Aragón (España), sobre “*La experiencia de mancomunidad de Aragón*”.

Aragón fue creada mediante estatuto en 1987, su origen es histórico y es una de las diecisiete comunidades autónomas. Tiene competencia exclusiva sobre el territorio, tiene carácter legislativo y de organización territorial, su territorio es 10% del total nacional, su población es 3% del nacional (1.2 millones), tiene baja natalidad, alto envejecimiento, densidades muy bajas y posee 731 municipios y 1781 núcleos poblacionales, lo que eleva el costo de los servicios y la vuelve “complejo” de atender. Por ello desde el gobierno autonómico han realizado intentos de crear instrumentos para concentrar las administraciones en unidades de mayor escala que por dos ocasiones fracasaron: a)

Supresión de municipios (Se crearon cuarenta y cuatro y se eliminaron dos); y, b) Asociativismo, que fue muy limitado y no se consiguió el equilibrio para todos. Así mismo, la fórmula de creación de mancomunidades tampoco garantizó que todo el territorio esté abastecido y su carácter voluntario ha impedido la inclusión de todos los habitantes, por lo que se vuelve insostenible.

A partir de esta experiencia han creado un modelo propio, “Las Comarcas”, que es un modelo intermedio entre Provincia y Municipio de organización territorial. Ante el minifundismo de los municipios se plantea el manejo de áreas supramunicipales y que tengan capacidad de gestión con cercanía al pueblo. La propuesta se la plantea desde el gobierno y luego se la traslada a la asamblea legislativa autonómica para su aprobación.

En primera instancia, se crean las comarcas por pedido de los municipios, se define su composición, se establece rango normativo, se crea incentivos, sin perjuicio de otras que se requiera. Así también se le da un carácter autonómico, representando a la población y al territorio, es decir que cuenta con garantía institucional – administrativa. Cada comarca está integrada por municipios con intereses comunes, tiene a cargo la prestación de servicios y ámbito supra municipal que brinda apoyo administrativo a los pequeños municipios²³. Las comarcas tienen competencias de tipo ejecutivo, reglamentario, se define su competencia en el decreto de traspaso, que supo-

ne una descentralización de las competencias de la comunidad autónoma. Su estructura mínima es Consejo Comarcal, integrado por un presidente y los consejeros, su número depende de la población (mínimo diecinueve y máximo treinta y nueve), son los gestores del territorio. Sus autoridades se eligen bajo los mismos sistemas nacionales y su composición se basa en los resultados de las elecciones (Peso político)²⁴. Su financiamiento se basa en las transferencias del Gobierno de Aragón, más los ingresos por los servicios que está preste. La comarca ejerce acción social, cultura, patrimonio, deportes, residuos sólidos, educación a adultos, servicios, turismo, y otras que soliciten los municipios.

A diez años de creación de la primera comarca, el balance es positivo y recomendable para replica, ha sido muy importante en apoyo a los municipios, ha logrado prestar los servicios acorde con la realidad local, disminuyendo la brecha en los servicios lo que ha permitido incrementar la tasa de crecimiento, la población se queda, y hay una menor migración.

“La experiencia de la mancomunidad Cañari” fue tratada por Belisario Chimborazo, Alcalde de Cañar y presidente de la mancomunidad del pueblo Cañari, *la misma* que se creó por necesidad y compatibilidad de los municipios de Cañar, Biblián, Tambo y Suscal respecto a su realidad ambiental, social, económica y también socio organizativa. La mancomunidad tienen cuatro ejes: Gestión Integral de Residuos Sólidos, Gestión de los Recursos

²⁰ Preparación, levantamiento de información de línea de base, Sistematización de la información, diagnóstico integral del sistema territorial; Propuesta territorial Provincial.

²¹ 1.- Reducción inequidades sociales, 2. Coordinación transectorial, 3. Articulación intergubernamental, 4. Articulación con el PNBV, 5. Promoción de la Participación.

²² Sustentadas en el enfoque de la metodología de educación popular.

²³ Para su definición, primero, se establece el mapa comarcal, se define los territorios (Información base). En el 96 se aprobó el mapa comarcal y se definieron los municipios por comarca, treinta y tres comarcas con características muy variadas, su constitución es por resolución de la Corte de Aragón, están constituidas actualmente treinta y dos.

²⁴ Se sugiere trabajar para que sean elegidos de forma directa.

Hídricos, la Soberanía Alimentaria y el Patrimonio Natural-Turismo, siendo la más importante la primera, que dio lugar a la creación del relleno sanitario común y al cierre técnico de los botaderos de basura.

Así mismo, la Gestión Integral de Recursos Hídricos ha permitido proteger la zona de recarga en los páramos con un programa de reforestación de especies nativas, ya que sus cantones ocupan diferentes pisos climáticos llegando hasta los 4000 metros de altura. Han establecido planes de manejo para los páramos, mediante la implementación de bio corredores y el pago por servicios ambientales. Respecto al turismo, se están proponiendo el rescate de las rutas turísticas, fortalecer la gestión en Ingapirca y potenciar los atractivos de forma conjunta. Finalmente, en Soberanía Alimentaria se trabaja para garantizar la producción sana, mediante la implementación de cultivos tradicionales, múltiple variedad de papa, aplicación de tecnologías limpias, uso óptimo del agua mediante aspersión y goteo.

Como estrategias de consolidación se han planteados modelo de gestión participativa para alcanzar el Buen Vivir, la agenda concertada con el ejecutivo, la articulación de planes con mesas concertadas, gestión mancomunada para captación de recursos y la aportación proporcional al tamaño de cada municipio. En perspectiva se plantean crear una empresa mancomunada que impulse, entre otras acciones; el procesamiento y reciclaje de residuos orgánicos e inorgánicos, la construcción del nuevo relleno sanitario, rescatar la biodiversidad, lograr la presurización del riego, fomentar la producción de leche, crear reservorios y mejorar el riego, concretar el Ecoparque Cañari, implementar el plan de cierre de los pasivos ambientales, fortalecer el plan de salud ambiental, fortalecer los centros educativos y aplicar tarifas reales.

Según el ponente, los problemas existentes en cada cantón han servido de oportunidad para que los Gobiernos Locales emprendan en una organización común, que les permita optimizar los recursos y mejorar la prestación de los servicios.

3. Financiamiento del desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

El Tema del financiamiento para la ejecución de los PDOT es la base fundamental para que el OT y el desarrollo tengan concreción, por ello se trató la ponencia “Los GAD y el financiamiento del desarrollo, mecanismos y opciones para financiar el desarrollo local”, que contó con la participación de los representantes del Ministerio de Sectores Estratégicos, del BEDE y de la Secretaria de Cooperación Internacional, quienes expusieron sus visiones institucionales sobre el tema.

Jorge Jaramillo, delegado del **Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos**, señala que por mandato de la Constitución, una de las políticas centrales en la gestión de los sectores estratégicos del país es la participación de los habitantes y zonas donde se ejecutan los proyectos estratégicos de las rentas petroleras o regalías mineras, que se generen por su explotación y de las cuales proviene el programa de inversión “Ecuador Estratégico”.

Así mismo, Jaramillo resalta que el Estado ecuatoriano por principio constitucional, no puede percibir un porcentaje menor al 50% de la renta minera, lo que ubica como el país con mayor participación estatal minera en el mundo. Considerando los cuantiosos recursos petroleros y mineros que posee el país y las importantes inversiones en ocho grandes proyectos hidroeléctricos que estarán en pleno funcionamiento en el año 2016 -que convertirán al país en exportador de energía limpia-, señala que las poblaciones cuyos territorios poseen recursos estratégicos tienen un horizonte importante de financiación de su desarrollo local.

Para Jaramillo, el trabajo de “Ecuador Estratégico” se desarrolla en función de las competencias concurrentes establecidas en los artículos 260, 261 y 313 de la Constitución y señala que a través de la demandas de los gobiernos locales de las zonas con proyectos estratégicos, ha reunido un portafolio de proyectos que asciende a 2.800 millones

de dólares en todos los sectores (Educación, salud, saneamiento, infraestructura productiva, etc.), pues, para la institución se considera que el desarrollo sostenible tiene tres componentes: Técnico-económico, social y ambiental.

Para su intervención, “Ecuador Estratégico” ha establecido tres zonas definidas de cobertura: Las áreas de influencia directa que son aquellas que están cercanas al Proyecto Estratégico Nacional; las indirectas, que están en el área de influencia regional; y, otras cuya intervención se considere necesaria, pues no tienen limitación para intervenir fuera de las áreas directas.

Todas las parroquias y territorios considerados por “Ecuador Estratégico”, tienen el legítimo derecho a alcanzar el desarrollo, para lo cual se ha definido una matriz de priorización en base a criterios estratégicos, sociales, económicos y redistributivos.

Por su parte, Lorena Saavedra, a nombre del **Banco del Estado**, señala que es fundamental la articulación de la planificación con la financiación de la gestión territorial, y para ello, el BEDE cumple un rol fundamental. Según la ponente, la asistencia técnica y el financiamiento son dos mecanismos importantes que brinda la banca de desarrollo para el fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, cuyo eficiente aprovechamiento incide directamente en una mejor gestión del territorio, respecto al ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno.

En este marco, y de acuerdo con los cambios constitucionales, se ha incorporado en las políticas de atención a un nuevo actor que ahora está cubierto por el Banco de Desarrollo, y para ello se ha definido como una prioridad el apoyo a las Juntas Parroquiales Rurales que, siendo el nivel de gobierno más cercano a los habitantes rurales, con competencias claras, requiere de asistencia técnica y capacitación. Para este sector y también, de acuerdo con el tamaño y capacidades de cada gobierno autónomo, la política de acceso y condiciones del crédito debe ser diferenciada, de manera que no pueden tener el mismo trato

los gobiernos grandes respecto de los pequeños, para quienes se ha diseñado un mecanismo de acceso simplificado al crédito.

Para Saavedra a través de la gestión del crédito que realiza el BEDE, se estimula la corresponsabilidad en la construcción del Buen Vivir y se contribuye a superar la dependencia financiera de los GAD con el Gobierno Central, favoreciendo su fortalecimiento mediante el incentivo y promoción al establecimiento de herramientas fiscales y financieras, que permitan generar e incrementar sus ingresos propios, coadyuvando con ello a mejorar la función redistributiva y planificadora de los GAD. En este proceso la participación ciudadana es fundamental para lograr la legitimación, corresponsabilidad y gobernanza en los procesos de reforma tributaria y fiscal que cada gobierno debe efectuar.

Así mismo, señala Saavedra que, el financiamiento al desarrollo de los territorios locales ejecutado a través de programas orientados a objetivos de mayor escala, como la dotación de agua potable, permite canalizar los recursos en función de las competencias de los GAD y favorece, por otro lado, la articulación con los ministerios sectoriales y con la función ejecutiva para concentrar tanto los recursos de los GAD como los del ejecutivo, en un solo esfuerzo conjunto, logrando una adecuada inversión.

Sin embargo, de acuerdo a la ponente, existen significativas deficiencias en la formulación de los planes y proyectos, debido entre otras cosas a la limitada disponibilidad de información estadística, geográfica y económica. Frente a ello, en el Banco de Desarrollo se han creado mecanismos como la financiación de estudios para apoyar la planificación territorial y los GAD puedan mejorar sus PDOT y sus proyectos.

En esta tarea, considera que la academia y la universidad ecuatorianas no deben ser meros observadores sino actores protagónicos en el territorio donde está asentado cada centro académico, pues, el rol de las universidades en la planificación territorial es no sólo de investigación y observación sino también de innovación, lo que es de vital

importancia. Esto requiere una estructura académica que vaya acorde a las nuevas exigencias del país (Economía urbana, derecho urbanístico, planificación urbana, etc.).

Por su parte, Mónica Páez Moncayo, que intervino en este panel en nombre de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional SETECI, señala que la cooperación internacional debe considerarse como un complemento a los esfuerzos de desarrollo y a la planificación territorial, que realizan los gobiernos descentralizados.

Para la SETECI, la agenda de cooperación internacional del Ecuador, se sustenta en cuatro pilares normativos: La Constitución, el Plan Nacional del Buen Vivir, el Sistema Internacional de Derechos Humanos y los Acuerdos Internacionales, entre los que destaca la “Declaración de París” como el instrumento que define los ámbitos de la Cooperación Internacional, el mismo que establece cinco principios fundamentales, que los organismos de cooperación se han comprometido a cumplir, y son exigibles, la rendición de cuentas, la gestión por resultados entre otros.

La SETECI ha definido cinco objetivos sobre la cooperación internacional: Posicionamiento (Que sea complementaria a la planificación y el ordenamiento) para consolidar la institucionalidad, donde el estado define qué requiere de la cooperación; contribuir a los objetivos de política exterior del país y coordinar demanda de cooperación; a partir del 2010 convertirnos en oferentes de cooperación y también demandantes; y, garantizar los principios de justicia, equidad social y territorial.

Con estos objetivos, la SETECI inició un proceso de diálogo con los agentes de cooperación internacional existentes en el país, para establecer acuerdos estratégicos entre países y con la cooperación internacional. Con resultado de los diálogos establecidos, la Cooperación Internacional del Ecuador se concentra sobre todo en ambiente y educación, y, desde el año 2012 en ciencia, tecnología e innovación. Además se ubica territorialmente sobre todo en las fronteras norte y sur, y en Galápagos.

Cabe resaltar que, de acuerdo con el COPFP los recursos que ingresan de la cooperación internacional son considerados como fondos públicos y tienen que ser manejados en el marco de las formas y procesos establecidos para la contabilidad pública.

Actualmente, el principal ejecutor y coparte de los recursos de cooperación internacional es el Gobierno Central, luego están las ONG internacionales, nacionales y locales, y, en último lugar los GAD. Frente a esta situación, se está en un proceso de ajuste con los organismos de cooperación para que los recursos que están destinados a ONG extranjeras sean gestionados por los GAD.

Frente al mandato de la Constitución, que ordena la descentralización de la gestión de la cooperación internacional, SETECI tiene un plan de fortalecimiento dirigido a los GAD para brindar capacitación, asistencia técnica y formación, necesarios para asumir esta competencia en forma adecuada. En este camino, la descentralización de la gestión de la cooperación internacional tiene notables avances respecto a los PD y OT, permitiendo generar redes de articulación que dan como resultado agendas de cooperación vinculadas con los PD y OT; también se ha permitido crear mesas territoriales de diálogos como mecanismo que permiten ordenar las actividades de los cooperantes, y, también, ha sido un espacio para difusión de actividades; el tercer logro, la medición de la eficacia de la cooperación a nivel local, que ha tenido algunos avances; y, por último los procesos de fortalecimiento de capacidades locales, que están por buen camino.

Finalmente, señaló la ponente que la cooperación internacional no reembolsable es un mecanismo de financiar el desarrollo con tres condiciones, que contribuya a impulsar el tipo de desarrollo que queremos, el Buen Vivir; que la cooperación tienen que estar enmarcado en la planificación; y, que debe desarrollar y fortalecer las capacidades del Estado.

A modo de conclusiones, las intervenciones producidas entre los asistentes respecto a la presentación de los ponentes de este panel resal-

tan, en primer lugar, que a partir de la vigencia de la Constitución de Montecristi, se han creado e incrementado de manera sustancial los recursos necesarios para disminuir la desigualdad interterritorial. Entre los artículos mencionado se resalta el 274, que obliga a reconocer el derecho de participación de la renta de la explotación petrolera a favor de los habitantes de los territorios donde está sea realizada; el numeral 6 del artículo 276, que establece como objetivo del régimen de desarrollo, y por ende de la Banca Estatal de Desarrollo, alcanzar el equilibrio territorial y el otorgamiento constitucional de la competencia de gestión de la Cooperación Internacional a todos los niveles de gobierno.

A su vez, los participante han enfatizado que los enfoques y la visión presentada por los panelistas ponen en entredicho nuevamente la agenda de descentralización, establecida en la Constitución y en el COOTAD, respecto a la gestión de los recursos de la explotación de los recursos naturales, al ejercicio de la competencia de gestionar la cooperación internacional y a la autonomía para determinar las prioridades locales de desarrollo contando con la financiación pública.

4. Avances y sugerencias para una ley de ordenamiento y gestión territorial

Arturo Mejía del MIDUVI presentó el tema “Posibles contenidos para una ley de OT y Gestión del Suelo” y realizó su presentación en tres subtemas: a) Aspectos generales de las relaciones entre derecho y urbanismo; b) La función social de la propiedad; y, c) Posibles contenidos que regulen la gestión del suelo.

Respecto a las relaciones entre derecho y urbanismo, Mejía plantea que el derecho representado en la ley debe determinar y generar los marcos normativos sobre las metodologías y dinámicas del urbanismo, es decir, del ordenamiento de los sistemas urbanos, y por ello se pregunta: ¿Qué se debe regular?, ¿cómo se debe regular?, ¿para qué se debe regular?, y, si se puede regular la propiedad privada?.

Mejía responde a las interrogantes señalando que el *Derecho Urbanístico* surge como una necesidad de fijar las concretas facultades y obligaciones del propietario del suelo, frente al interés común, y señala que pese a que el Código Civil en el artículo 599 establece que “*El dominio, que se llama también propiedad, es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social*”, la propiedad privada (Urbana) que era netamente civil aunque tenga aspectos civiles, hoy la propiedad urbana tiene aspectos de interés público, *no es más que una categoría exclusivamente civil.*

Por tanto se impone el mandato constitucional sobre la función social y ambiental de la propiedad, que no se trata sólo de la simple limitación del derecho de propiedad sino que ésta sirva para ejercer derechos colectivos, tales como la dignidad de la persona humana en la ciudad, el derecho de vivienda, el derecho a la ciudad, el derecho al hábitat, etc., propugnando un *equilibrio entre las relaciones e intereses privadas, e intereses públicos y colectivo.* Entonces, no se trata de la eliminación de las relaciones privadas, pero si buscar un equilibrio entre lo público y social y lo privado, que defina hasta dónde llega la libertad (Poder) del propietario del suelo y hasta dónde la injerencia o actuación estatal, lo cual supone establecer con claridad la dimensión colectiva de la ciudad, la definición del régimen de la propiedad privada del suelo, la regulación de derechos o atribuciones y responsabilidades de los distintos agentes privados (Propietarios, urbanizadores, promotores, constructores, inversionistas, habitantes, ocupantes, usuarios, etc.), por ejemplo, un reparto más equitativo de la plusvalía, cuyo excedente de valor se origina en la acción del estado y de la sociedad, pero que hasta ahora aprovechado, mayoritariamente por el propietario.

Respecto a los posibles contenidos de la Ley de OT y uso del suelo, Mejía plantea los siguientes:

- I) **Clasificación del suelo:** a) Suelo urbano: Consolidado, no consolidado, urbano de protección; b) Suelo rural: Suburbano, de

producción, aprovechamiento extractivo, expansión urbana, rural de protección.

- II) **Polígono de intervención territorial:** Definición de tratamientos: a) Lineamientos de gestión y herramientas; b) Aprovechamiento (Usos, edificabilidad); c) Sistemas de equipamientos y espacio público; d) Estructura vial y movilidad.
- III) **Tratamientos del suelo urbano:** a) Suelo urbano consolidado: Conservación, densificación, rehabilitación o renovación; b) No consolidado: Mejoramiento integral, consolidación o desarrollo; c) Urbano de protección: legislación patrimonial, ambiental y de gestión de riesgos, de escala nacional y local.
- IV) **Tratamientos del suelo rural:** a) Suburbano: Consolidación, conservación o mejoramiento integral; b) De producción: Promoción, conservación y restauración; c) Aprovechamiento extractivo: Promoción, restauración y preservación; d) Expansión urbana: Desarrollo a través de planes de intervención urbana; e) Rural de protección: Legislación patrimonial, ambiental y de gestión de riesgos, de escala nacional y local.
- V) **Reparto equitativo de cargas y beneficios:** a) Venta de edificabilidad, b) Transferencia de edificabilidad, c) Compensaciones, d) Reajuste de terrenos, e) Redesarrollo.
- VI) **Acceso al suelo:** a) declaración de desarrollo prioritario; b) derecho de preferencia; c) anuncio del proyecto; d) expropiación (razones naturales, regularización, suelo para vivienda de interés social).
- VII) **Habilitación del suelo:** a) Condiciones y requisitos para la habilitación del suelo; b) Informes de regulación urbano y rural; c) La habilitación en suelo de expansión urbana; d) definición de responsables de los procesos; e) Obligación de contribución gratuita por habilitación de suelo; f) Autorizaciones; g) Procedimientos de habilitación de suelo para urbanización; g) Particiones judiciales; h) Partición administrativa; i) Planos; j) Autorizaciones y revocatoria de las autorizaciones; k) Garantías; l) Permisos de habitabilidad.
- VIII) **Subsuelo y vuelo:** a) Subsuelo no destinado a actividades extractivas; b) Destino del Es-

pacio Aéreo Municipal o Subsuelo para provisión de servicios públicos; c) La publicidad implantada en espacio aéreo urbano; d) Las implantaciones de telecomunicaciones en espacio aéreo urbano.

IX) **Sistema nacional de catastros.**

X) **Hábitat y vivienda:** a) Definición de Hábitat; b) Componentes; c) Gestión del hábitat; d) Derecho a la vivienda; e) Vivienda segura y digna; f) Tipos de vivienda y definiciones; g) Competencia sobre la vivienda.

XI) **Régimen sancionatorio:** a) Potestad sancionadora; b) Tipificación; c) Aplicación de sanciones; d) Procedimiento y recursos; e) Nulidad de los actos administrativos; f) Caducidad; g) Coactiva; h) Medidas provisionales; i) Responsabilidad; j) Infracciones Leves; k) Infracciones graves; l) Infracciones muy graves; m) Sanciones.

Complementó el análisis la intervención de SENPLADES, quien expuso sobre el tema “*El ordenamiento territorial para la construcción del Buen Vivir: Propuestas para un marco jurídico*” y presenta su ponencia en cuatro subtemas: a) Problemática asociada al ordenamiento territorial; b) Avances en la planificación y el ordenamiento territorial; i) Marco jurídico relacionado con el ordenamiento territorial, ii) Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial; c) Propuestas para un marco jurídico: i) Instrumentos de ordenamiento territorial del nivel nacional, ii) Correspondencia entre instrumentos de planificación para el Buen Vivir y el ordenamiento territorial, iii) Articulación entre niveles de gobierno; d) Beneficios de contar con un marco jurídico de ordenamiento territorial.

Sobre los problemas del OT en el país, el ponente señala que, únicamente han existido experiencias puntuales aisladas y sin continuidad; las políticas de desarrollo se diseñaban sin tomar en cuenta la realidad de los territorios; que se ha generado desarticulación entre los distintos niveles de gobierno; y, que tenemos ausencia de una política nacional de ordenamiento territorial que defina los límites y el accionar de los actores tanto sectoriales como de los niveles territoriales.

Frente a estos problemas señala que por mandato de la Constitución, la planificación y el OT cobran un rol fundamental porque se establece la necesidad que todos los niveles de gobierno realicen un ordenamiento territorial vinculado al desarrollo y, sobre todo, de manera articulada entre los diferentes niveles de gobierno, con miras a lograr el Buen Vivir.

Así mismo, el COOTAD establece que el OT, en los diferentes niveles de gobierno, debe complementar la planificación económica, social y ambiental, a través de la definición de estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, y considerando las sinergias entre los proyectos sectoriales; y a su vez, el COFPF señala que la planificación del desarrollo garantiza el ordenamiento territorial en los niveles nacional y de los gobiernos autónomos descentralizados, en un marco participativo y con enfoque de igualdad, razón por la cual define algunos instrumentos como la Estrategia Territorial Nacional -como un instrumento complementario al Plan Nacional de Desarrollo- y el mecanismo de los planes especiales.

La ETN contiene determinaciones de carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento para la planificación y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno, proyecta una visión de largo plazo y de escala nacional que comprende criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento físico del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial, las actividades económicas, los grandes equipamientos, y la protección del patrimonio natural y cultural.

A través de la ETN, la planificación direcciona y articula lo definido en los objetivos de desarrollo y en las políticas públicas nacionales a las condiciones y características propias del territorio nacional, se fomenta la equidad territorial y se orienta y optimiza la inversión del Estado. Mediante este instrumento nacional el Plan Nacional de Desarrollo pretende como objetivos: 1) Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos; 2) Impulsar el Buen Vi-

vir en los territorios rurales; 3) Jerarquizar y hacer eficientes la infraestructura para la movilidad, la conectividad y la energía; 4) Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales; 5) Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural; 6) Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo, y la integración latinoamericana; 7) Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado.

Como propuestas para una Ley de OT propone: a) Establecer como instrumentos de ordenamiento territorial del nivel nacional: i) Estrategia Territorial Nacional, ii) Planes Especiales Nacionales relacionados con proyectos nacionales de carácter estratégico, iii) Planes Sectoriales o Intersectoriales de nivel del Ejecutivo con incidencia en el territorio; b) Como Instrumentos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales: i) Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial de las regiones, provincias, cantones y parroquias, ii) Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial de los distritos metropolitanos autónomos, circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, iii) Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Régimen Especial de Galápagos.

Según el ponente, la correspondencia, que se refiere a la relación y coherencia entre los objetivos de desarrollo con las potencialidades y limitaciones territoriales, debe buscarse mediante la articulación entre las líneas de desarrollo y las de ordenamiento territorial que se basen en un diagnóstico común, analizando el sistema territorial y modelo de gestión común. Este criterio es muy importante y se resalta en la propuesta de ley ya que la ausencia de articulación en los procesos de planificación y ordenamiento territorial han propiciado conflictos en los territorios por tener visiones de desarrollo y de ocupaciones del suelo diferentes y no alineadas a los objetivos nacionales.

Como beneficios de contar con una ley de OT la ponente plantea que, las políticas públicas terri-

toriales en todos los niveles de gobierno podrán ser coherentes se reforzará la obligatoriedad de coordinar entre los distintos niveles de gobierno; las inversiones en el territorio serán concertadas; los gobiernos autónomos descentralizados tendrán un referente técnico y legal, la OT y la gestión del suelo se realizará con base en principios, conceptos y parámetros homogéneos; se logrará mayor concertación entre el sector público, el privado y el social; se podrá establecer mecanismos de seguimiento y evaluación; se fortalecerán las herramientas de gestión del suelo y la organización de los asentamientos humano.

Por fin, la municipalidad de Cuenca, a través de la arquitecta Mónica Quezada, realizó algunos comentarios sobre la ley de Ordenamiento Territorial, señalando que es un punto de partida y un instrumento necesario para construir y garantizar un verdadero desarrollo sostenible, que promueva el uso inteligente y racional de la mayor riqueza natural con que cuenta un país: Su territorio, entendido este como la simbiosis entre suelo, población y actividades que se desarrollan en él. Y manifiesta que el ejercicio de competencias y la planificación atribuida por la constitución y la ley ha afrontado muchos obstáculos por la falta de un marco legal con definiciones claras que permitan garantizar la gestión de los territorios acorde a un modelo de desarrollo sostenible.

Respecto del anteproyecto de Ley de OT, señala su acuerdo con la parte primera de objetivos, ámbito y principios, y, respecto del Régimen Institucional considera que tiene como beneficios: definir con mayor claridad el ejercicio de las competencias emanadas de la Constitución; obligar a los diferentes niveles de gobierno a contar con la planificación del desarrollo; garantizar la articulación entre los niveles de gobierno; crear instancias de regulación, seguimiento y control, con facultad de resolver conflictos (Superintendencia de Ordenamiento Territorial). A su vez señala como expectativas que a través de las instancias se garantice la claridad de la planificación y se logre la resolución de conflictos en el ejercicio de competencias de planificación y gestión. Además, identifica como vacíos la indefinición sobre ¿cuá-

les son los mecanismos de coordinación entre los niveles de planificación y cómo se garantizan?

Respecto de los instrumentos de OT considera como positivo: establecer jerarquía y prevalencia de los instrumentos de planificación; definir los contenidos mínimos de los instrumentos de planificación; establecer la obligación de contar con un modelo de gestión; establecer los mecanismos de control y seguimiento; garantizar la sostenibilidad de la planificación a largo plazo; y, establecer la obligatoriedad de que los instrumentos complementarios se articulen con la planificación territorial. Identifica, además, como problema que en el Art. 31 se condicionar las necesidades de los proyectos estratégicos sobre las del territorio y se pregunta si ¿la normativa de los GAD locales en materia de uso y ocupación del suelo rige para los territorios de proyectos estratégicos, o se pierden las competencias municipales en las zonas de desarrollo y sus áreas de influencia?

Respecto del Título del anteproyecto de la Ley de OT sobre *el Suelo*, considera como positivo que se reconoce y define los territorios con características particulares y no únicamente suelo urbano y rural, y, se prohíbe fraccionar o parcelar los suelos rurales que presenten valores especiales (Suelo productivo, de valor ambiental, de riesgo, etc.). Así mismo, identifica como vacíos que se debe incluir la definición de lotizaciones, parcelaciones, urbanizaciones, lote, predio, parcela, en función de evitar conflictos derivados de la libre interpretación y que la aplicación de la terminología expuesta en la ley debe ser de aplicación obligatoria a nivel nacional.

Sobre las herramientas para la gestión del suelo, considera como positivo que se permita la recuperación de plusvalías a través de la Incorporación de suelo rural a urbano, la asignación de uso y ocupación del suelo y la venta de edificabilidad. Además, posibilita la regeneración y renovación urbana con reparto equitativo de cargas y beneficios para promover el uso racional del suelo, facilitar el transporte, la movilidad y accesibilidad, dotación de servicios públicos y equipamientos, la unificación de predios rurales para la aplicación

de políticas agrícolas y productivas, e impulsar la reestructuración predial, permitiendo al Municipio desarrollar territorios y cobrar los costos de urbanización a los propietarios.

Sobre la habilitación y edificación del suelo, considera positivo que se establece que los informes de Regulación Urbano y Rural, (Licencias Urbanísticas), no confieren ningún tipo de derecho adquirido.

Sobre los textos relativos al hábitat y vivienda, identifica como vacíos que no hay una definición sobre lo que comprende una vivienda digna y segura y, en la práctica, los jueces dan privilegio al derecho individual a la vivienda sobre el derecho colectivo a un hábitat seguro y sustentable.

Sobre el Régimen Sancionatorio de la Ley, considera necesario mejorar los procedimientos administrativos, revisar las sanciones y los plazos definidos en la misma.

Finalmente, como conclusiones, señala que la ley cubre un vacío existente entre la Constitución, leyes generales y las normativas locales al proveer herramientas para la gestión efectiva de los modelos de desarrollo de los PD y OT. Es imprescindible incorporar una normativa transitoria que permita regular los porcentajes de las sesiones obligatorias de suelo hasta que se cuente con la actualización de los instrumentos de planificación. Así mismo, es imprescindible la existencia de una norma que establezca que, con la inscripción de los fraccionamientos en el Registro de la Propiedad, las áreas de cesión pasen a poder municipal, puntualmente en reemplazo del Art. 479 del COOTAD que se plantea derogar.

Además, considera necesario que se establezca una política nacional de capacitación a los funcionarios de los GAD sobre la formulación, manejo e implementación de los instrumentos de planificación.

5. Cambios universitarios para el ordenamiento territorial

“El Proyecto ECUIDTI y su contribución al fortalecimiento de la investigación del Territorio”, de

Fabián Reyes Bueno y Rafael Crecente Maseda, otorga la importancia necesaria a las tecnologías de la información geoespacial, para que se constituyan en una ayuda efectiva para la obtención, procesamiento, generación, análisis y difusión de la información de los territorios.

El Proyecto ECUIDTI, financiado por la Xunta de Galicia, se implementa en las universidades españolas de Santiago de Compostela y de la Coruña, y además en seis ecuatorianas: ESPE, ESPOL, FLACSO, del Azuay y la Universidad de Cuenca.

ECUIDTI contribuye a promover la innovación, el desarrollo, la Investigación y la transferencia (I+D+I+T) en la ordenación del territorio y en las tecnologías de la información geo-espacial. Se espera que la red de universidades ecuatorianas a finales del año 2013, tenga la capacidad instalada para formar estudiantes y apoyar al mismo tiempo a los GADs en los temas referidos.

“La Importancia de la Formación del Economista dentro del Desarrollo Territorial”, de Fabián Vilema, no hace otra cosa que confirmar que la ciencia y el arte del ordenamiento del territorio es una multidisciplina en la que intervienen varios saberes. En este contexto, la economía es, también, un saber importante que puede aportar de modo muy creativo desde la academia y la práctica planificadora.

La relación entre las macro-variables *Economía y Territorio* puede derivarse en varias escalas y por tanto, en varias ciencias según el tamaño y complejidad de los territorios: Economía geográfica, economía regional, economía territorial, economía urbana, etc., cuyo fin es el mismo, identificar la localización de las actividades para construir modelos de desarrollo territorial acordes a sus potencialidades y limitaciones.

La formación del economista en el Ecuador, ante el desafío que plantea el PNBV y desde la perspectiva de entender a la ordenación del territorio como una multidisciplina, debe dar la importancia necesaria para incorporar dentro del currículo de las carreras de Economía, los saberes relaciona-

dos con el estudio de la economía del territorio, la dinámica de sus actores, los métodos de evaluación de impacto y el análisis de nuevas tendencias de investigación en las diversas escalas de la ordenación del territorio. Las buenas prácticas académicas y profesionales de América Latina son referentes válidos para este propósito.

La **“Ordenación Territorial: Aportes de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca”** relata como, desde hace cinco lustros, las disciplinas de Ordenamiento Urbano y Territorial han tenido un peso importante en el currículo. Esta determinación ha otorgado a la facultad un carácter académico propio en el contexto nacional.

Cuatro ejes académicos han sido trabajados desde la década de los ochentas:

La formación de pregrado en Planificación Urbana a través de la estrategia pedagógica de la Opción de Planificación Urbana, en el último año de la carrera, con el desarrollo de planes de ordenamiento urbano de asentamientos no mayores a 3000 habitantes mediante convenios con las comunidades beneficiadas. Tres estrategias guían la formación: El taller en donde se “aprende haciendo”, la teoría y la metodología, y, los sistemas de información geográficos y las bases de datos como técnicas valiosas aplicadas a la Planificación Urbana.

La formación de posgrado en Ordenamiento Territorial, por medio de la primera versión de una maestría para la formación de treinta estudiantes provenientes de diversas disciplinas. La estrategia curricular interdisciplinaria contiene cuatro ejes que se integran y complementan a través de las siguientes asignaturas: Teórico, metodológico e instrumentales; de conocimiento de la realidad ecuatoriana; un taller en donde se “aprende haciendo” con la formulación de planes territoriales; y, líneas de investigación o tesis de grado.

La investigación y el ordenamiento territorial y a través de un programa sobre los saberes que configuran la ciencia y el arte del ordenamiento

territorial. El libro titulado *“Ordenación Territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador”*, del arquitecto Fernando Pauta Calle, constituye un esfuerzo importante en este sentido.

Los ocho simposios de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial cuya sede ha sido la Facultad de Arquitectura durante treinta y dos años. Este espacio académico se ha constituido en el foro más importante del Ecuador para debatir temas referidos al desarrollo, el territorio y la ciudad. La relación de los simposios evidencia los momentos y los tópicos tratados.

**Este libro se terminó
de imprimir en
enero de 2014,
en la imprenta
Austrocopy S.A.**