

XI SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

X CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ECOLÓGICO

DERECHOS A LA CIUDAD Y AL TERRITORIO



SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



UNIVERSIDAD DE CUENCA



International Society of Land Planning and Ecological Planning
Sociedad Internacional Ordenamiento Territorial y Ecológico

XI SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO
URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

X CONGRESO INTERNACIONAL DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ECOLÓGICO

DERECHOS A LA CIUDAD Y AL TERRITORIO



UNIVERSIDAD DE CUENCA



**Derechos a la Ciudad y Territorio:
Memorias del XI Simposio Nacional de
Desarrollo Urbano y Planificación Territorial**

©2020, Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.

Universidad de Cuenca

ISBN: 978-9978-14-451-0

Derecho de Autor CUE-004024

CRÉDITOS

Arq. Julio Recalde Ubidia

**Presidente de la Comisión Coordinadora del
Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y
Planificación Territorial –CSNDU y PT**

Arquitecto Enrique Flores Juca

**Secretario Ejecutivo de la CSNDU y PT Decano
de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la
Universidad de Cuenca**

Arquitecto Fernando Pauta Calle

Coordinador Académico del SNDU y PT

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

Lcda. Katherine Argotty Pfeil

Secretaria Técnica de Planifica Ecuador

Ing. Carlos Julio Jaramillo

**Gerente General Banco de Desarrollo
del Ecuador - BDE**

Ing. Raúl Delgado Orellana

**Presidente de la Asociación de Municipalidades del
Ecuador - AME**

Abg. Pablo Jurado Moreno

**Presidente del Consorcio de Gobiernos Provinciales
del Ecuador – CONGOPE**

Ing. Yilda Rivra Cavagnaro

**Presidenta Consejo Nacional de Gobiernos
Parroquiales Rurales del Ecuador -
CONAGOPARE**

Ingeniero Pablo Vanegas

Rector de la Universidad de Cuenca.

Arquitecta Adriana Lucero Quezada
Auxiliar Técnico de la CSNDU y PT

Verónica Puruncajas Calvache
Revisión Ortográfica

Renato Puruncajas Calvache
Diagramación y Diseño

ÍNDICE

PROLOGO	Pag. 16
PRESENTACION	Pag. 20

CONTENIDO

EJE TEMATICO 1

MARCO CONCEPTUAL, NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS A LA CIUDAD Y EL TERRITORIO.

MIDUVI dentro de Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo del Suelo y su Articulación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos Ing. Adolfo Salcedo Gluckstadt -MIDUVI	Pag. 28
--	---------

Ecuador: el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal y la formulación del “Plan de Uso y Gestión del Suelo” Arq Fernando Pauta- UNIVERSIDAD DE CUENCA	Pag. 38
---	---------

Marco conceptual, normativo e institucional de los derechos a la ciudad y el territorio. Lcda. Katherine Argotty - SENPLADES	Pag. 56
--	---------

El Plan de Uso y Gestión de Suelo como aporte al ejercicio del Derecho a la Ciudad y al Territorio Arq. Marcelo Herrera Moreira-AME	Pag. 60
---	---------

No sólo derecho a la ciudad: el derecho al territorio René Larenas Loor	Pag. 70
---	---------

¿Quién vigila y controla nuestros derechos a la ciudad y al territorio? Arq. Fernando Cordero Cueva	Pag. 76
---	---------

La operatividad del derecho a la ciudad como práctica social y la corresponsabilidad académica Arq. Pedro Jiménez-Pacheco	Pag. 88
---	---------

Democratizar el acceso y uso de la información para conocer las desigualdades socio espaciales, en Ecuador. Arq. Lorena Vivanco C. y Arq. Natalia Pacurucu C. UNIVERSIDAD DE CUENCA	Pag. 102
---	----------

Zapatito blanco, zapatito azul, dime cuántos parques tienes tú... Problemas en la administración de los espacios públicos lúdicos en la Ciudad de México	
Peralta Serrano Paulina Sarai	Pag. 112

EJE TEMATICO 2

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Estrategias para un crecimiento urbano sostenible. La aplicación del Índice Máximo de Ocupación de Suelo como herramienta de planificación territorial. El caso de la comarca del Camp de Túria en la Comunitat Valenciana (España)	
José Sergio Palencia Jiménez PhD	Pag. 124
Financiarización y la producción privada de la vivienda social	
Alfonso Valenzuela Aguilera PhD	Pag. 146
Coordinación multinivel de políticas públicas para el Ordenamiento Territorial	
Maria Elina Gudiño PhD	Pag. 168
El Banco de suelos como política de fomento de vivienda de interés social en el marco de la planeación urbanística local	
Ing. Mario Herrera Vallejo – MIDUVI	Pag. 184
El Desarrollo Sostenible y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión De Suelo	
Arq. Fabian Vega Cobo – AME	Pag. 194
Ordenar el territorio, no sólo el suelo	
Gustavo Baroja- CONGOPE	Pag. 204
Extractivismo urbano: caso Cuenca-Ecuador	
Christian Hernán Contreras-Escandón; Giovanni Marcelo Albarracín Vélez y David H. Vélez Sisalema	Pag. 210

Instrumentos de Planeamiento del Suelo: Propuesta de Ordenamiento Territorial Rural a Partir de la Planificación del Medio Físico Omar Delgado I. ; Edgar Toledo L. y Blgo. Carlos Tenesaca	Pag. 226
Análisis de la política pública urbana en la ciudad de Cuenca-Ecuador sobre la dicotomía naturaleza/urbanización María Cristina Cordero Jarrín y Christian Hernán Contreras-Escandón y Giovanni Marcelo Albarracín Vélez	Pag. 242
Análisis Histórico comparado de las Políticas Públicas Urbanas de Cuenca Walter Iván Ulloa Supliguicha; Christian Hernán Contreras-Escandón y Giovanni Marcelo Albarracín Vélez	Pag. 258
Gentrificación Rural, el caso de Chaullabamba-Cuenca entre el 2000 y el 2017 Diego Sebastián Ochoa Cárdenas; Enma Alexandra Espinosa Iñiguez y María del Cisne Aguirre Ullauri	Pag. 278
Importancia del sistema informático catastral multifinanciado vinculado a la gestión de procesos municipales Mgst. Alexandra Elizabeth, García Reino; Mgst. María Verónica, Lazo Pintado; Mgst. Leonardo Patricio, Mgst. Pacheco Quezada y Mgst. Andrés Vinicio, Bravo Almeida	Pag. 290
Estudio de la relación entre el coste del suelo y la vulnerabilidad. Efectos sobre los patrones de ocupación. Caso de estudio cantón Cuenca (Ecuador) Eric Gielen	Pag. 298
Como aportar a la generación de información de vulnerabilidades para los Planes de Ordenamiento Territorial Villie Morocho; Jhonnatan Astudillo; Lorena Vivanco; Natalia Pacurucu; Adrián Calderón; Fabián Santander y Rosario Achig	Pag. 314
Análisis de la Consistencia y Coherencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales. Estudio de caso Loja, Machala y Zamora. Karina Correa Grande; Valeria Castillo Ojeda; María Gabriela Camargo Mora PhD y María José Delgado Cruz	Pag. 326

Los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) como herramienta fundamental para promover la gestión del territorio y un crecimiento económico sostenido e inclusivo en el Marco de la Nueva Agenda Urbana y la LOOTUGS.

Arq. Natalia Valencia Dávila **Pag. 342**

EJE TEMATICO 3

LA GESTIÓN DEL SUELO

El catastro y el apoyo al control de la especulación del mercado inmobiliario

Ing. Jose Duque Martinez – MIDUVI **Pag. 360**

Análisis de los cambios en la estructura socio-territorial de la parroquia antaño rural de ricaurte como efecto de los procesos de expansión que experimenta la ciudad de cuenca-ecuador

Mst. Gina Rivera Torres
Mst. Erick Serrano Fernández de Córdova **Pag. 372**

Agenda de Coordinación Zonal 6. Un instrumento de articulación de las políticas públicas en el territorio

Ing. Juanita Bersosa – SENPLADES **Pag. 388**

Creacion de capacidades en los GADM para generar el derecho a la ciudad y al territorio

Eco. Guillermo Alomía Rodríguez - AME **Pag. 404**

El Rol de los Gad Provinciales en la Gestión del Suelo

Mesa 3: Gestión del suelo – CONGOPE **Pag. 410**

Análisis para el cambio de clasificación de suelo rural a urbano como parte de los Instrumentos de gestión del suelo

Ing. Carlos Guiracocha Freire e Ing. Maria Natalia Rumazo – MAG **Pag. 416**

La importancia del ordenamiento territorial para la gestión ambiental en el Ecuador

Vanessa Gutiérrez Reyes – MAE **Pag. 424**

Identificación y valoración del Patrimonio Cultural en el marco de la Planificación Territorial: El Ejido de Cuenca

Arq. Paula Rodas - INPC **Pag. 436**

Vivienda Temporal, gentrificación y uso de suelo. Tramo de la Calle Larga desde el Mercado 10 de Agosto hasta la Iglesia de Todos Santos Christian Hernán Contreras-Escandón; Giovanny Marcelo Albarracín Vélez y Christian David Pulla Merchán	Pag. 450
La Norma Iso 19152 como instrumento integrador para el Ordenamiento Territorial en los diferentes Niveles de Planificación Rodolfo Salazar M.	Pag. 464
El Conjunto Urbano Habitacional: Una Alternativa Equivoca de la promoción inmobiliaria. Dr. en C.s. Pedro Leobardo Jiménez Sánchez; Dr. en U. Juan Roberto Calderón Maya; Dr. en A.P. Francisco Javier Rosas Ferrusca y M. en E.U. y R. Héctor Campos Alanís	Pag. 478
La administración del suelo urbano en dos municipios de la zona metropolitana de Toluca, México (2009- 2012). Condicionantes y alcances de su práctica Mtro. Sergio Rivera Morales	Pag. 492

EJE TEMATICO 4

APORTES ACADÉMICOS EN EL MARCO DE LOS

DERECHOS A LA CIUDAD Y AL TERRITORIO

La construcción irregular. Un acercamiento a sus causas y efectos Arq. Enrique Flores Juca; Arq. Estefanía Mora Arias y Arq. Jéssica Chica Carmona UNIVERSIDAD DE CUENCA	Pag. 508
El derecho a la movilidad como medio para el desarrollo Arq. Enrique Flores Juca; Arq. Estefanía Mora Arias y Arq. Jéssica Chica Carmona UNIVERSIDAD DE CUENCA	Pag. 516
El ejercicio del Derecho a la Ciudad en los procesos de Planificación Urbana Arq. Lorena Vivanco y Dra Ana Salazar UNIVERSIDAD DE CUENCA	Pag. 526

Experiencias de la Planificación Urbana en el Proceso de aprendizaje Arq. Ximena Salazar y Arq. Mónica Gonzalez LL. UNIVERSIDAD DE CUENCA	Pag. 536
El bienestar subjetivo en el ejercicio del derecho a la ciudad y al territorio Pablo Osorio Guerrero – SOT	Pag. 546
Plan de ordenamiento del centro poblado San Jose Utunkus Sur Arq. Katia Paola Barros Esquivel y Arq. María Belén Vásquez	Pag. 554
Comunidades Resilientes. Doble Peine, Nuevo Modelo de Ciudad Anfibia: Intervención Urbana en el Guasmo Sur de la Ciudad de Guayaquil María Fernanda Luzuriaga Torres, Holger Patricio Cuadrado Torres y Antonio di Campi PhD	Pag. 572
Metodología para la elaboración del Diagnóstico Integral destinado a la Formulación de los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural de Montaña María Gabriela Camargo Mora PhD y Mgs María José Delgado Cruz	Pag. 582
La búsqueda del Derecho a la Ciudad y al Territorio en la Nueva Periferia Urbana de Guayaquil-Samborondon Arq. PhD. Alina Alexandra Delgado Bohórquez	Pag. 594
Asentamientos Indígenas de la Nacionalidad Shuar en el cantón Morona: Lineamientos Conceptuales y Metodológicos para la Formulación de Planes de Ordenación Territorial Eleodoro Daniel Carpio Barco	Pag. 610

EJE TEMATICO 5

TERRITORIOS Y SUSTENTABILIDAD

Territorio Hidrosocial de la ciudad de Cuenca-Ecuador Juan Pablo Córdova Hernández; Christian Hernán Contreras-Escandón y Giovanni Marcelo Albarracín Vélez	Pag. 630
---	----------

Valorización del espacio agrario periurbano de la ciudad de Loja Ing. Agrón. Verónica del Cisne Cuenca Córdova	Pag. 650
Los atributos de participación en toma de decisiones de la organización no tradicional Serranía del Iñaio, Chuquisaca, Bolivia. Susana Rengel Rojas y Winder Felipez	Pag. 668
Las Ciudades a través de la luz: Análisis de la huella urbana y el proceso de urbanización en Ecuador a través de la imagen satelital nocturna, 1992-2017 Arq. Verónica Mejía y Arq. Gina Rivera	Pag. 684
La gestión multi-actoral de los huertos urbanos y su papel en el desarrollo urbano sostenible: El caso comparativo del Huerto Tlatelolco y Huerto Espiga, Ciudad de México, 2012-2018. Lic. Francesca Larissa VerschoorHoitink	Pag. 702
Determinación de resiliencias urbanas utilizando modelos de sistemas complejos y sistemas de información geográfica: caso de estudio zona noreste del área metropolitana de la ciudad de México Lic. Maria Elvia Castillo Hernandez	Pag. 714
CONCLUSIONES DEL SEMINARIO TALLER LLEVADO A EFECTO EL 21 DE NOVIEMBRE DE 2018, SOBRE LOS PROYECTOS DE REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN -COOTAD, Y A LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO -LOOTUGS.	Pag. 727

PRÓLOGO



Doctor Edwin Miño Arcos
Director Ejecutivo - CONGOPE

Los Derechos a la Ciudad y al Territorio” no son el título a un simposio; es la expresión que agrupa los debates en el encuentro Hábitat III, pero sobre todo en el Hábitat Alternativo. No podíamos dejar de tener una visión integral sobre el territorio; ya habíamos superado la visión geográfica del territorio; en resumen, entendida como un espacio físico. No podíamos dejar de debatir que la visión urbana o de ciudad y su derecho a la ciudad o derechos en la ciudad no correspondían a la realidad del territorio. Hay un espacio que lo integra y complementa; la entendemos como, la ruralidad, la periferia, lo conurbano etcétera. Pero sin ese espacio de realizaciones humanas y productivas no se puede entender las ciudades.

Pero esa es una batalla por venir; las resoluciones de Hábitat III, hicieron poca mención al territorio como parte integral y tenemos una agenda urbana como resultado; la cual hay que adaptarla y cumplirla según los mecanismos establecidos en los foros. Solo por razones metodológicas, enunciare trabajos en el sentido como: Lefebvre

allá en 1967 hablaba de los derechos que tienen los que construyen la ciudad a diseñarla de acuerdo a sus aspiraciones; en una visión de imponer una alternativa a la ciudad capitalista y evolucionamos hasta Harvey y Soja en lo que podríamos actualizar como los derechos a la ciudad.

¿Quién construye la ciudad? Y sobre todo ¿quién hace la ciudad? Si el territorio es ese espacio vivo y vivificante, que da forma e interviene en los flujos que se desarrollan en su espacio físico; la ciudad no es esa suma de construcciones, no es la suma acumulada de capitales; entonces el elemento biológicamente activo en esa ciudad es el que si bien construye las relaciones sociales y de producción, no es consciente de la magnitud que ellas alcanzan y se pueden hacer ciudades excluyentes, marginales a determinados seres humanos (los pobres generalmente, aunque hoy hay ciudades excluyentes a los migrantes o por el credo o por su raza) también debemos apuntar hacer ciudades (y léase territorios) incluyentes. El derecho a la Ciudad es esa capacidad

para hacer ciudades que no marginen ni se autoexcluyan, que sean la fuente de todos los derechos para sus habitantes, y la naturaleza, es construir una ciudad sostenible y en las limitaciones del cambio climático.

Esos derechos es lo que reclamamos para todo el territorio; no nos confundamos, aunque aún hoy la mayoría de población de la humanidad esta equilibrada entre lo urbano – rural, las ciudades prevalecerán. Pero esa visión de derechos basados en la densidad de la población no es la única verdad, están los flujos productivos, ambientales, de materias primas etcétera, en ese otro espacio que integra a la ciudad y le da su nuevo nombre “los derechos al territorio”; pero nada es gratis en la vida y será una lucha a ser pensada y ganada desde los derechos antes que desde la geografía.

El mundo, luego del estallido social del último trimestre del 2019 y de la pandemia de Coronavirus; nunca volverá a ser el mismo. Sabemos que las fuerzas de poder querrán volver al statu quo, como aspiración válida luego de estos dos fenómenos, que lo que hicieron es mostrar: primero, que la desigualdad, la inequidad llegaba a los límites de tolerancia de las poblaciones, segundo que el cambio climático existe como un fenómeno aquí y ahora tanto así que la paralización de las ciudades, en medio de todo el drama humano, se descontaminaron. Lo que demostró que es la forma como producimos y para quién producimos lo que genera esas manchas de contamina-

ción y de emisión de gases efecto invernadero. Por último y una tercera demostración es que se venía viendo el agotamiento del estado – nación como operador de estas crisis y que, si no volvemos la vista a los territorios, volveremos a crear un mundo bastante parecido al anterior inequitativo, excluyente y contaminante.

Algunas de las presentaciones, tanto de ponentes nacionales como internacionales, se vinculan a la temática del uso y gestión del suelo urbano. En nuestro país, la ley de Ordenamiento Territorial (que es más un compendio de normativa urbanística que una ley de ordenamiento) establece un catálogo amplio de herramientas y posibles intervenciones, que buscan fundamentalmente el reparto de las cargas y beneficios de la urbanización. La ley de Tierras Ancestrales hace otro tanto respecto a herramientas específicas para la integración de tierras rurales. La LOOTUGS generó una institucionalidad que vele por el cumplimiento de la normativa, y frene el crecimiento desordenado de las ciudades. Los cuestionamientos técnicos y políticos a estas normas y estructuras aparecieron en las plenarias y foros del simposio, que tomaría una posición de defensa de la norma y de los organismos creados, a la par que la defensa de la autonomía de los GAD para la definición de los usos y la gestión del suelo.

Se incluyeron también algunos temas transversales, que con seguridad los profundizaremos en los próximos en-

cuentros, como la atención a las brechas de género, la inclusión del concepto de “patrimonio” o del enfoque de riesgo en los procesos de planificación.

Tres elementos de coyuntura marcaron el simposio:

- Hábitat III, con poca incidencia de los gobiernos locales, y un documento final (la Nueva Agenda Urbana) que propone “intervenciones” pragmáticas, muy en línea con el mercado inmobiliario, aunque mencione “de paso” el tema del derecho a la ciudad.
- Los efectos del terremoto en el sector de Manabí – Esmeraldas – Santo Domingo, que visibilizaron algunas problemáticas del sector de la construcción, y en especial de la gestión del uso del suelo.
- La posibilidad de eliminación de la normativa de ordenamiento territorial, en especial de la institucionalidad creada para el efecto (la Superintendencia de Ordenamiento Territorial -SOT, y el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo -CTUGS).

Es importante seguir apoyando a la elaboración de estos simposios, sobre todo desde la academia como es la Universidad de Cuenca y nuestro reconocimiento a su personal en especial al Arquitecto Fernando Pauta, que cumple con la misión de abrir debates y dar elementos lógicos para la construcción de una nueva sociedad.

Los momentos críticos que vive el mundo, son el mejor lienzo sobre el que debemos trabajar el diseño de nuestros nuevos espacios, las ciudades del futuro, los territorios y sus relaciones de desarrollo. Esa forma de diseño – no perdamos las esperanzas- marcarán la forma como intentaremos definir el mundo pos pandemias.

D

Fernando Pauta Calle
Profesor titular de la Facultad
de Arquitectura y Urbanismo
de la Universidad de Cuenca y
Coordinador Académico del
XI SNDU y PT.

1. TEMA GENERAL: “LOS DERECHOS A LA CIUDAD Y AL TERRITORIO”

a “Nueva Agenda Urbana” se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016 y la Asamblea General de las Naciones Unidas la refrendó en su sexagésima octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, el 23 de diciembre de 2016. Sin duda esta declaración -como no puede ser de otra manera-, ha motivado importantes debates y hasta propuestas alternativas surgidas de la reflexión de autoridades de gobiernos locales, investigadores, profesionales del urbanismo y de la planificación territorial, movimientos ciudadanos, entre otros, con énfasis en la problemática de los derechos a la ciudad y al territorio. Paralelamente los gobiernos nacionales y locales se encuentran alineando sus políticas e instrumentos de planificación referidos a la ciudad y al territorio en general, a dicha agen-

da; algunos países incluso se hallan en proceso de revisión de su ordenamiento jurídico y otros han iniciado la aplicación de nuevas normativas legales y reglamentarias, en las que ciertamente es invariante la consideración de los derechos ya aludidos, como fines, objetivos, principios rectores y otras figuras.

En este contexto, el XI Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial y el X Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico, tienen como objetivo común constituirse en un espacio de discusión y reflexión sobre los derechos a la ciudad y al territorio desde la perspectiva de los procesos de ordenación territorial y urbanística y de la gestión del suelo.

1.1 “Nuestro ideal común” en la “Nueva Agenda Urbana”

Esta agenda en su sección denominada “Nuestro ideal común”, señala en relación a los derechos a la ciudad y al territorio, lo siguiente:

“11. Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “**el derecho a la ciudad**”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas.

“12. Nuestro objetivo es lograr ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de **derechos** y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales, guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. . .

“13. Imaginamos ciudades y asentamientos humanos que:

“a) Cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras

a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del **derecho** a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida;

“b) Alientan la participación, promueven la colaboración cívica, generan un sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes, otorgan prioridad a la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad que crean las condiciones adecuadas para las familias, contribuyen a mejorar la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales y la participación política, según proceda, y fomentan la cohesión social, la inclusión y la seguridad en sociedades pacíficas y pluralistas, donde se satisfacen las necesidades de todos los habitantes, reconociendo las necesidades específicas de aquellos en situaciones de vulnerabilidad;

- “c) Logran la igualdad de género y empoderan a todas las mujeres y las niñas asegurando la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de **derechos** en todas las esferas y en los puestos de liderazgo en todos los niveles de adopción de decisiones, garantizando el acceso a un trabajo decente y el principio de igual remuneración por igual trabajo, o trabajo de igual valor, para todas las mujeres y previniendo y eliminando todas las formas de discriminación, violencia y acoso contra las mujeres y las niñas en espacios públicos y privados;
- “d) Afrontan los desafíos y aprovechan las oportunidades de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, presente y futuro, sacando los mejores frutos de la urbanización en aras de la transformación estructural, la alta productividad, las actividades con valor añadido y la eficiencia en el uso de los recursos, aprovechando las economías locales y tomando nota de la contribución de la economía informal, al tiempo que prestan apoyo a la transición sostenible hacia una economía estructurada;
- “e) Cumplen sus funciones territoriales más allá de los límites administrativos y actúan como centros e impulsores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado a todos los niveles;
- “f) Promueven la planificación basada en la edad y el género e inversiones para una movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos, así como sistemas de transporte de pasajeros y de carga que hacen un uso eficiente de los recursos y facilitan un vínculo efectivo entre las personas, los lugares, los bienes, los servicios y las oportunidades económicas;
- “g) Aprueban y ponen en práctica políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres, reducen la vulnerabilidad, aumentan la resiliencia y la capacidad de respuesta ante los peligros naturales y antropogénicos, y fomentan la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos;
- “h) Protegen, conservan, restablecen y promueven sus ecosistemas, recursos hídricos, hábitats

naturales y diversidad biológica, reducen al mínimo su impacto ambiental y transitan hacia la adopción de modalidades de consumo y producción sostenibles.”

1.2 Los derechos a la ciudad y al territorio en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

- En la Constitución ecuatoriana.

En su Título II **“DERECHOS”**, Capítulo segundo **“Derechos del buen vivir”**, Sección sexta **“Hábitat y vivienda”**, y en los Artículos 30, 31, 23 y 66, dispone que las personas tienen **derecho** a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica; al disfrute pleno a la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural; a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad; y, a una vida digna que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.

- En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD.

En el Título I **“Principios Generales”**, Artículo 3 **“Principios”**, establece, entre otros, el principio de coordinación y corresponsabilidad, como la responsabilidad compartida que tienen todos los niveles de gobierno 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, el principio de complementariedad, como la obligación compartida que tienen los gobiernos autónomos descentralizados 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 al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

- **En la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo – LOOTUGS.**

En su Título I “*Principios y Reglas Generales*”, Capítulo II “*Principios rectores y derechos orientadores del ordenamiento territorial y planeamiento del uso y gestión del suelo*”, Artículo 5 “*Principios rectores*” Numeral 6 “*El derecho a la ciudad*”, dispone que éste comprende el ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia; la gestión democrática de ella mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión; y, la función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el **derecho** a un hábitat seguro y saludable.

En su Artículo 6 “*Del ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo*”, ordena que las competencias y facultades públicas a las que se refiere este cuerpo legal, estarán orientadas a procurar la efectividad de los **derechos** constitucionales de la ciudadanía. En particular los siguientes: i) el **derecho** a un hábitat seguro y saludable, ii) el **derecho** a una vivienda adecuada y digna, iii) el **derecho** a la ciudad; y, iv) el **derecho** a la participación ciudadana.

Por su parte el Artículo 92.- “*Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo*”, dispone que este organismo emitirá parámetros para: i) la clasificación de suelo y usos, edificabilidades y ocupación del suelo, que establezcan condiciones mínimas para asegurar los **derechos** a una vivienda adecuada y digna, hábitat seguro y saludable, a la ciudad, dotación de servicios básicos de calidad y la soberanía alimentaria; ii) la elaboración de estándares y normativa urbanísticos que establezcan condiciones mínimas para asegurar los **derechos** a la vida, a la integridad física, a una vivienda adecuada y digna, a la accesibilidad de personas con discapacidad y a los adultos mayores, a un hábitat seguro y saludable y a la protección del patrimonio cultural y el paisaje; iii) la aplicación de los instrumentos de gestión urbanística que garanticen los **derechos** a la igualdad, la propiedad en todas sus formas y la seguridad jurídica de la ciudadanía; y, iv) la participación de la población en los beneficios producidos por la plani-

ficación urbanística y el desarrollo urbano en general, que garanticen los **derechos** a la igualdad, la propiedad en todas sus formas y la seguridad jurídica de la ciudadanía.

2.- TEMAS ESPECIFICOS

2.1. Marco conceptual, normativo e institucional de los derechos a la ciudad y el territorio.

Este tema pretende sentar las bases o ideas destinadas a concebir o formar el entendimiento de los derechos a la ciudad y al territorio, así como de las políticas públicas directamente vinculadas a su ejercicio, propiciando la inclusión en su debate de problemáticas como la diversidad social, económica, cultural, y ambiental de los territorios; los desequilibrios territoriales; las competencias de los distintos niveles de gobierno y su capacidad de gestión; la articulación entre niveles de gobierno; las prioridades y reivindicaciones de los territorios; la participación social; el rol de la vigilancia y control, entre otros.

Asimismo será de mucho interés conocer el marco normativo e institucional vinculado a la ordenación territorial y urbanística -incluyendo a los instrumentos de gestión del suelo-, en los países de la región y el régimen de competencias y facultades que se derivan de él -rectoría, planificación, regulación, control y gestión-, para que sean asumidas por los distintos niveles de gobierno, vale decir por la estructura del poder político, y en este contexto sus responsabilidades en la concreción de los ya aludidos derechos.

Por la gran diversidad de las realidades locales y la imposibilidad de conocerlas y responder a ellas en forma centralizada, la descentralización del Estado y el fortalecimiento del poder local, abren nuevas posibilidades para los procesos de ordenación territorial y urbanística, considerando las situaciones sociales y de participación locales; por lo que entonces será importante que este subtema asuma también la evaluación del estado de la descentralización en relación a aquellos procesos.

Subtema Ecuador: Competencias y rectoría en el ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y uso y gestión del suelo.

Sin duda en Ecuador se asiste a dificultades en la gestión pública nacidas de los diversos entendimientos y

puntos de vista en el orden práctico, sobre el ejercicio de las competencias exclusivas y de facultades como la rectoría de los distintos niveles de gobierno, que han limitado seriamente las acciones de coordinación y articulación en los ámbitos del ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y uso y gestión del suelo, situación que justifica su exposición y análisis en este evento.

Por otra parte, en el régimen institucional la LOOTUGS crea dos organismos. Por una parte, el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, que tiene la facultad para emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo; y, por otra, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que tiene como atribuciones esenciales: i) vigilar y controlar la formulación y aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial por parte de los diferentes niveles de gobierno y de planeamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, por parte de las municipalidades, ii) vigilar y controlar la imposición por parte de estas entidades de las sanciones administrativas previstas en la Ley; y, iii) definir las medidas, los mecanismos y los plazos para remediar el incumplimiento de las disposiciones contenidas en ésta.

Por lo expuesto, reviste mucho interés tratar desde la perspectiva de la temática general, los roles de estos nuevos organismos públicos y su alcance en relación al ejercicio de las competencias constitucionales y legales -especialmente de aquellas con fuertes implicaciones en la estructuración del territorio ecuatoriano-, de los distintos niveles de gobierno.

2.2. Las políticas públicas de ordenación territorial y urbanística.

Que permita conocer y debatir, desde la perspectiva de los derechos de la población a la ciudad y al territorio, la eficacia de las políticas de ordenación territorial y urbanística en los países latinoamericanos. Se pretende entonces confrontar experiencias y evidenciar los logros alcanzados -y en consecuencia también las limitaciones encontradas-, sobre el respeto y la promoción del ejercicio pleno de estos derechos, reconociendo justamente que para alcanzarlos es necesario pasar de su consideración en el ordenamiento jurídico a la transformación o evolución planificada de la ciudad y el territorio.

Subtema Ecuador: Los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial –PDOT, de Uso y Gestión del Suelo y los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico.

De conformidad con la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS, “los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes en el primer año del siguiente periodo de mandato de las autoridades locales”; esto es, a partir de mayo de 2019, proceso al cual puede aportar, en el marco de la temática general, el XI Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, sobre todo si los planes de uso y gestión del suelo –PUGS-, deberán formar parte de los PDOT, conforme al Artículo 27 de la misma Ley.

2.3. La gestión del suelo.

La gestión del suelo forma parte del conjunto de diligencias que tienen como propósito la puesta en marcha, seguimiento y control de las determinaciones de los planes de ordenación territorial y urbanística, en el marco de varios principios relacionados con la distribución de beneficios y cargas, la adquisición de suelo y el financiamiento; por lo que consecuentemente importará reconocer y deliberar los instrumentos de gestión del suelo que se vienen aplicando en los países latinoamericanos en los órdenes urbanístico, jurídico y financiero.

De hecho, el alcance de esta temática específica no se limitará al suelo calificado de “urbano”, sino que también pretende considerar la gestión del suelo “rural” en el marco de las categorías de ordenación del medio físico natural, bien sea las destinadas a su conservación o en su caso a la explotación.

Subtema Ecuador: Los instrumentos de gestión del suelo en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo – LOOTUGS.

La LOOTUGS, prevé instrumentos de gestión del suelo para: i) la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, ii) intervenir la morfología urbana y la estructura predial, iii) regular el mercado de suelo, iv) el financiamiento del desarrollo urbano; y, v) para la gestión del suelo de asentamientos de hecho. Estos instrumentos deben ser motivo de debate de cara al ejercicio de los

derechos a la ciudad y al territorio, a fin de lograr que su aplicación efectivamente coadyuve a este propósito de interés público.

2.4. Aportes académicos en el marco de los derechos a la ciudad y al territorio.

Este tema específico pretende constituirse en el espacio para que las universidades y centros de investigación expongan sus aportes en los ámbitos de la investigación, la docencia y la vinculación con la sociedad, en materia de derechos de la población a la ciudad y al territorio, con particular interés en aquellos esfuerzos desarrollados sistemáticamente por las entidades antes señaladas, como planes o programas. Paralelamente se pretende que sobre la base de las exposiciones y debates que tengan lugar, se identifiquen los desafíos que debe asumir la academia, en términos de líneas y proyectos en los ámbitos ya señalados, y propiciando la asociación entre universidades y centros de investigación.

2.5. Territorios y Sustentabilidad

Con el objetivo de recalcar la importancia del medio ambiente y la necesidad de definir medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, así como considerar la problemática relacionada con la gestión del agua y el uso de energías alternativas, se considera importante analizar y discutir sobre el tema de territorios y sustentabilidad.

El intercambio de ideas que derive de la exposición de las ponencias sobre este tema servirá para afirmar la importancia de la sustentabilidad en las diversas acciones dirigidas al mejoramiento del territorio como receptor de todas las actividades económicas, sociales, culturales y de preservación de los recursos naturales orientadas por los ordenamientos territoriales.

También serán considerados como ejes de discusión la elaboración de acuerdos sobre programas internacionales entre los países que pertenecen a International Society of Land Planning & Ecological Planning / Sociedad Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico - ISLPEP y otros que adherirán a este evento, con la finalidad de que el conocimiento y la experiencia existentes en estos países sean aprovechadas para estrategias comunes a nivel regional y mundial.

EJE NO.1 / MARCO CONCEPTUAL

NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS A LA CIUDAD Y EL TERRITORIO

PONENCIA 01

EL MIDUVI DENTRO DEL CONSEJO TÉCNICO DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO Y SU ARTICULACIÓN CON LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES Y METROPOLITANOS

Ing. Adolfo Salcedo Gluckstadt

Subsecretario de Uso, Gestión del Suelo y Catastros

Miduvi

ANTECEDENTES



El manejo inadecuado del territorio, el crecimiento desordenado de las ciudades, la toma de decisiones de ciertas autoridades basadas en intereses particulares, la falta de interpretación y análisis de la información territorial disponible, entre otras razones sustanciales, ha conllevado a problemas de habitabilidad en las ciudades, déficit en la provisión de recursos naturales para la dotación de servicios, deterioro de la calidad ambiental, conflictos de uso del suelo, asentamientos humanos irregulares, reducción de la accesibilidad a las personas con discapacidad, e incremento en la vulnerabilidad de las personas ante las amenazas naturales y antrópicas. Estos efectos negativos, que se suscitan tanto para las personas como para el hábitat en el que se desarrollan, obligan a las autoridades de todo nivel a poner especial énfasis en la planificación y gestión sobre el suelo.

La legislación ecuatoriana, desde la Constitución de la República expedida en el 2008, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPyFP), así como el Código Or-

gánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), incorpora los conceptos, mecanismos y herramientas para la planificación y el ordenamiento territorial, que formarán parte sustancial de la gestión financiera y territorial de los gobiernos autónomos descentralizados en todo nivel.

Sin embargo, dentro de la gestión territorial a nivel local, los lineamientos y procesos articularios -detallados en la legislación citada- eran plasmados “superficialmente”, en cierta manera, sin una integración adecuada y completa con los procesos de gestión territorial específica; sobre todo respecto al uso del suelo, cuya competencia exclusiva recae sobre los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos (GADM).

Esta falta de articulación y especificidad de la gestión territorial, ha conllevado a la construcción de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT), que generalmente son realizados como un mero requisito

administrativo para la asignación de recursos económicos desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, mas no como una herramienta efectiva de desarrollo y gestión del territorio, que fomente el desarrollo sustentable, económico, de acceso a un hábitat seguro y saludable a una vivienda digna, generando un progreso sostenido de las jurisdicciones locales en torno a las actividades, que diariamente efectúan en su espacio, conjuntamente con las interrelaciones armónicas para contribuir al desarrollo ambiental, productivo y social.

En este contexto, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) fue creada con el fin de visibilizar al uso y gestión del suelo como eje transversal de la planificación territorial, y de igual manera, definir a las instituciones públicas encargadas de la rectoría, regulación y control que, de manera articulada con los GADM, permitirán construir herramientas de gestión del territorio objetivas, integrales, específicas y sobre todo pragmáticas dentro de la gestión de los gobiernos locales, fundamentalmente los municipales o metropolitanos.

La planificación territorial articulada al Plan Nacional de Desarrollo

El modelo de planificación del Estado debe ser concebido

a corto, mediano y largo plazo y cada enfoque debe estar articulado entre sí, evitando visiones exclusivamente políticas y clientelares a corto plazo.

En tal virtud, adicionalmente a los objetivos y metas planeados en Plan Nacional de Desarrollo (cuyo enfoque es de mediano plazo), se han delineado herramientas para la implementación tanto del Plan Nacional de Desarrollo (PND) como de la Estrategia Territorial Nacional (ETN), que están contempladas para ser construidas y desagregadas desde el ámbito general hasta lo particular, es así, que en términos generales, dentro del Estado central, son previstos los siguientes instrumentos:

- *Agendas de Coordinación Intersectorial*: Herramientas de vinculación de las metas de cada una de las instituciones que conforman cada uno de los Consejos Intersectoriales.
- *Planes Sectoriales*: Herramientas para la planificación, seguimiento y evaluación de las metas sectoriales que correspondientes a los ministerios y secretarías, rectores de las políticas públicas.
- *Planes institucionales*: Herramientas de planificación, seguimiento y financiamiento de cada una de las instituciones públicas en particular.



Figura 1. La planificación territorial en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo. Fuente: MIDUVI, 2018

Sin embargo, como se puede observar en la figura, paralelamente al modelo de planificación del Estado central, deberán articularse los modelos de planificación locales que constitucionalmente lo deben ejecutar los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

Los modelos locales de acuerdo a la legislación ecuatoriana prevén la formulación de dos tipos de herramientas macro para la planificación local: Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT), de obligatorio cumplimiento para los gobiernos regionales, provinciales, municipales y metropolitanos, y parroquiales; y los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), de cumplimiento exclusivo para los gobiernos municipales y metropolitanos.

Rectoría nacional del uso y gestión del suelo

Para articular y profundizar los criterios de la planificación local, en el mes de julio de 2016 se promulga la LOOTUGS, en la que, adicionalmente a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se definen los Planes de Uso y Gestión del Suelo como herramientas de gestión del territorio a nivel cantonal, en cuyos términos generales prevén la clasificación del suelo a ese nivel, así como las diversas normas urbanísticas aptas para cada una de las clases de suelo definidos inicialmente.

Para este efecto, dentro del marco de la gestión municipal del suelo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en su artículo 90 dispone que la rectoría del hábitat y vivienda nacional, la ejercerá el MIDUVI como encargado exclusivo de la formulación de políticas nacionales de hábitat, vivienda, asentamientos humanos, uso y gestión del suelo, desarrollo urbano y catastro nacional.

Al tenor de la política pública nacional, respecto al hábitat y vivienda, surgen los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos, quienes formulan las herramientas de uso y gestión del suelo a nivel local, en el marco de su Plan de Ordenamiento Territorial, pero -sobre todo- basados en las políticas y regulaciones nacionales emitidas por el ente rector, en este caso el MIDUVI. A su vez, y dentro de sus competencias constitucionales, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales son los responsables de ejecutar, implementar y dar cumplimiento a las políticas,

planes y herramientas de uso y gestión del suelo a nivel de su respectiva jurisdicción.

El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, como eje de la gestión territorial cantonal

Adicional a la rectoría de hábitat y vivienda ejercida por el MIDUVI, la LOOTUGS, en su artículo 92 anuncia la creación del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, un cuerpo colegiado responsable de emitir las regulaciones nacionales respecto al uso y gestión del suelo, y conformado por tres entidades públicas con injerencia directa en temas territoriales y representada por:

- La máxima autoridad del órgano rector de hábitat y vivienda, quien lo presidirá.
- La máxima autoridad del órgano rector de la planificación nacional.
- Un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos.

Además a esto, se dispone que la Secretaría Técnica del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo será ejercida por el MIDUVI, y propiamente será asumida por la recientemente creada Subsecretaría de Uso, Gestión del Suelo y Catastros (SUGSC).

Dentro de las responsabilidades establecidas para el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, la LOOTUGS dispone:

- La promulgación de regulaciones nacionales respecto al uso y gestión del suelo de obligatorio cumplimiento para los GAD municipales o metropolitanos, entre otras temáticas. La normativa deberá restringirse a procesos de uso y gestión del suelo, contenidos en los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), normativa urbanística, instrumentos de gestión urbanística, participación de la población en procesos de gestión del suelo, aprobación de permisos, y demás.
- Emitir la normativa interna para el funcionamiento del cuerpo colegiado.
- Y, finalmente, brindar asesoría técnica a los diversos GAD municipales o metropolitanos al respecto de los temas normativos citados inicialmente.

La articulación del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo en el marco institucional territorial en el país.



Figura 2. Modelo de intervención institucional sobre el uso y gestión del suelo. Fuente: MIDUVI, 2018

La pirámide, presentada en la Figura 2, denota cómo -desde el ámbito del cumplimiento efectivo de la LOO-TUGS- se van a delinear los procesos de formulación y promulgación de las regulaciones nacionales de uso y gestión del suelo.

La primera instancia corresponde a las propuestas de regulaciones y normativa que deben ser planteadas por la Secretaría Técnica del Consejo, en este caso el MIDUVI, quien propondrá y presentará los proyectos de normativa que tendrán que ser socializados, ajustados, optimizados, debatidos y consensuados a través de diversas instituciones, cuyas competencias tienen plena relación con la gestión territorial.

La base piramidal está conformada por las diferentes entidades especializadas dentro del territorio, cuyas competencias son específicas, conocidas como las "Instituciones Aportantes". Estos organismos cumplen el objetivo de revisar, solventar dudas, proponer alternativas y demás aportes sobre los proyectos de regulaciones. La característica fundamental de los aportantes es su intervención y contribuciones, son específicos dentro de la revisión de los marcos normativos propuestos y entre las entidades aportantes se pueden citar:

- El ente rector de patrimonio cultural del Ecuador, como regulador de las políticas de conservación patrimonial de los bienes inmuebles.
- La academia o universidades, como entidades de formación de profesionales y de generación de conocimiento de vanguardia en temas específicos del territorio.
- El Banco de Desarrollo del Ecuador, entidad financiera que patrocina económicamente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro de la gestión pública en sus diferentes jurisdicciones.
- La Secretaría de Gestión de Riesgos, como rector nacional de las políticas públicas de gestión y manejo de desastres (naturales y antrópicos), cuya incidencia es absolutamente transversal en el territorio.
- El Consejo Nacional de Parroquias Rurales del Ecuador (CONAGOPARE), como agrupación de los GAD Parroquiales del país, en el marco de sus competencias.
- El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), como agrupación de los GAD Provinciales del país, en el marco de sus competencias.
- El Instituto Geográfico Militar (IGM), como ente rector nacional de la cartografía básica nacional.

El siguiente peldaño corresponde a las entidades técnicas nacionales, con plena rectoría territorial, íntegran en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Son entidades públicas nacionales que se coordinan entre sí desde una perspectiva integral de manejo territorial, cuyas relaciones y presiones en las actividades -que se desarrollan en sus respectivos sectores geográficos- son mutuamente complementarias y dependientes entre sí. Al respecto, se definen tres entidades rectoras nacionales del territorio que corresponden a:

- El órgano rector nacional del desarrollo urbano, es decir, el MIDUVI, quien rige la política de las ciudades y demás áreas de consolidación urbana.
- El órgano rector agrario, es decir, el Ministerio de

Agricultura y Ganadería (MAG), quien rige la política de desarrollo rural y agroproductivo en el Ecuador.

- Finalmente, el órgano rector ambiental, es decir, el Ministerio del Ambiente y SENAGUA, quienes rigen la política pública de las áreas de interés ambiental ecuatorianas, así como del manejo sustentable de los recursos hídricos.

Finalmente, y dentro del más amplio nivel, corresponden a las entidades que conforman el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, quienes desde el ámbito político y técnico emitirán las regulaciones nacionales respecto al uso y gestión del suelo. Es preciso recordar que el uso y gestión del suelo a nivel cantonal siempre incidirá en las jurisdicciones urbanas, rurales y ambientales.

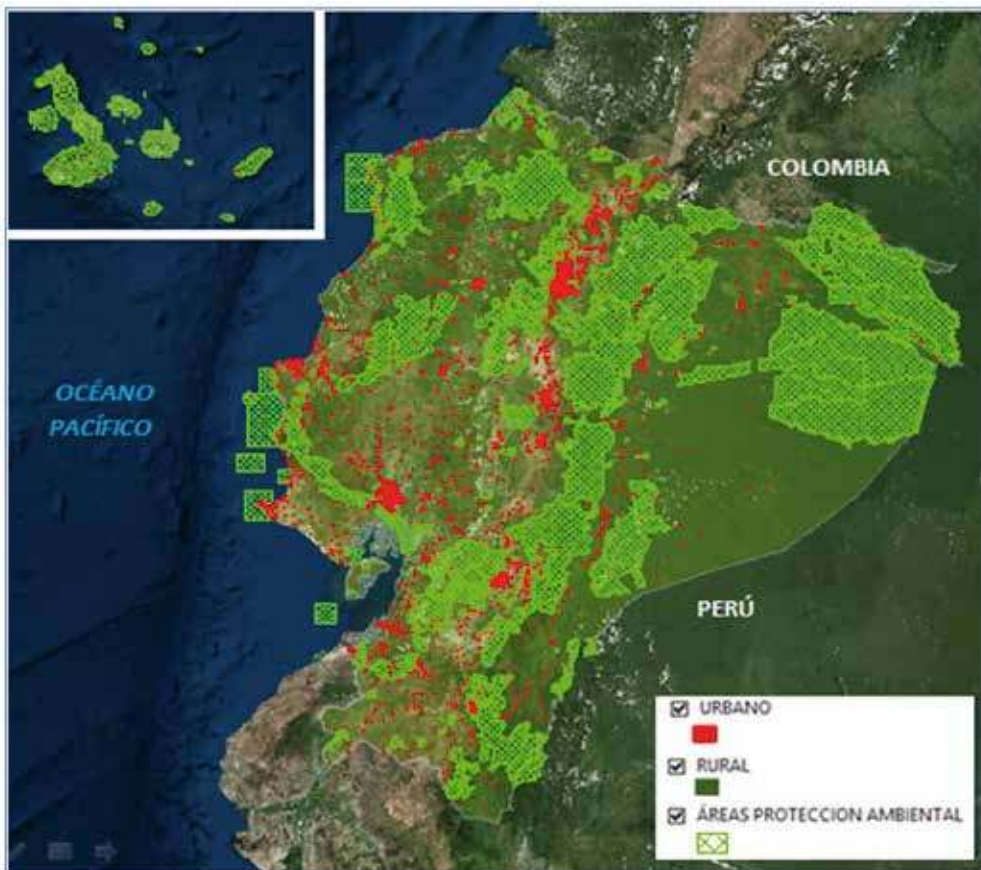


Figura 3. Interacción territorial en el Ecuador. Fuente: MIDUVI, 2018

Suelo (SOTUGS), organismo perteneciente a la función de transparencia y control social, cuyo fin consiste en realizar la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobiernos, del uso y gestión del suelo, hábitat y asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan específicamente los GAD municipales o metropolitanos. Este organismo figura transversalmente dentro de toda la articulación institucional relacionada con la gestión territorial y de uso del suelo.

El Modelo en Cascada del Uso y Gestión del Suelo a nivel nacional

El modelo de gobernanza del uso y gestión del suelo a nivel institucional funciona con el típico proceso o flujo en cascada de integración de actividades, procesos y subprocesos interdependientes (Figura 4).

El flujo inicia con la entidad rectora y reguladora del Estado responsable de la formulación y emisión de la política pública y normativa relacionada con el adecuado uso y gestión del suelo, para el caso particular, le corresponde al MIDUVI ejecutar estos procesos de manera articulada con las instituciones del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, rectores territoriales e instituciones aportantes.

La siguiente instancia dentro del ciclo en cascada les corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, quienes son los gestores y reguladores de la política pública del uso y gestión del suelo a nivel local y específico. Son responsables exclusivos de la implementación de la política pública nacional dentro de cada una de sus respectivas jurisdicciones.

Finalmente, el modelo concluye con el organismo de control, que para el efecto constituye la SOTUGS, encargada de vigilar y monitorear el cumplimiento de la implementación de la política pública de uso y gestión del suelo, que incluso dentro de sus atribuciones considera regímenes sancionatorios para las acciones y omisiones que atenten ante el incumplimiento de la política pública de uso y gestión del suelo.

Todos los procesos intermedios, que resultan de la interacción del modelo de gobernanza en cascada descrito, presentan mecanismos continuos de retroalimentación articulados, que permiten incorporar permanentemente el mejoramiento continuo en la política pública. Sin embargo, el éxito de este modelo de gobernanza radica en la voluntad política para aunar esfuerzos conjuntamente y, sobre todo, trabajar armónicamente y proyectándose la consecución de objetivos a corto, mediano y largo plazo.

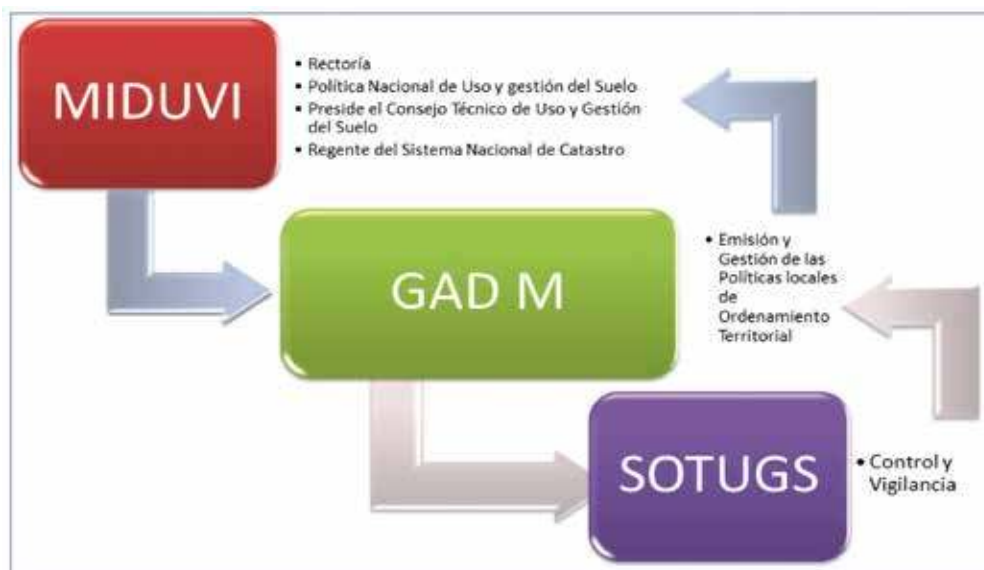


Figura 4. Modelo en cascada del uso y gestión del suelo. Fuente: MIDUVI, 2018

El Sistema Nacional de Catastro Integrado Georreferenciado

Adicionalmente, el ente rector de hábitat y vivienda tiene la potestad de regir el Sistema Nacional de Catastro Integrado Georreferenciado, que consolidará la información catastral y territorial generada por los GAD municipales o metropolitanos y otras entidades competentes. Dentro de sus atribuciones deberá formular la normativa e instrumentos relacionados para el funcionamiento y conformación del sistema, así como para el levantamiento de información catastral y de valoración de bienes inmuebles.

A partir de la información catastral municipal, cuya competencia en su formación y mantenimiento es exclusiva de los GAD municipales y metropolitanos, se deberá alimentar el Sistema Nacional Catastral. Sin embargo, para conseguirlo, es preciso contar con un proceso de estandarización, homologación y migración de la información de los GAD municipales, hacia el repositorio nacional, y es cuando la figura rectora del MIDUVI entra en acción al definir los instrumentos normativos que regulen el catastro nacional, que sea de obligatorio cumplimiento para los GAD municipales; considerando sus propias particularidades, fortalezas y debilidades al momento de efectuar la transición e implementación deseada.

Por ello, se está efectuando inicialmente la reforma integral al Acuerdo 029-16, que contiene las “*Normas Técnicas Nacionales para el Catastro de Bienes Inmuebles Urbanos – Rurales y Avalúos de Bienes*”.



Figura 5. Esquema Catastro Nacional Integrado Georreferenciado. Fuente: MIDUVI, 2018

El contexto territorial en la articulación interna del MIDUVI

Las disposiciones legales nuevas, y la concepción territorial concebida actualmente como una arista fundamental dentro de los procesos de planificación de los distintos niveles de gobierno, han influenciado para realizar una reingeniería institucional del MIDUVI como ente rector nacional de hábitat y vivienda.



Figura 6. Modelo de gestión de la rectoría MIDUVI. Fuente: MIDUVI, 2018

Como primer eje de articulación en la rectoría del MIDUVI, se contempla la Subsecretaría de Uso, Gestión del Suelo y Catastros, encargada de la formulación de políticas respecto a la gestión del territorio que incluye el registro catastral que realizan los municipios, es decir, poder contar con las reglas adecuadas respecto a la zonificación del uso y ocupación del territorio que contemplará sus potencialidades y limitaciones tanto, físicas, socioeconómicas y ambientales, así como las normas urbanísticas que se relacionan con cada una de ellas.

Con un espacio ordenado y regulado, figura la Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público, responsable de implementar las políticas para regular la dotación adecuada de servicios básicos, equipamiento urbanístico, zonas de esparcimiento, recreación y áreas verdes, que sin duda promoverán la habitabilidad y gozodel espacio público, sobre todo en las áreas urbanas, generando así beneficios en la construcción de un hábitat seguro y saludable.

Finalmente, con las condiciones de desarrollo urbano priorizadas y repotenciadas, la Subsecretaría de Vivienda se encarga de la política pública que garantice el acceso a la vivienda digna y adecuada; sobre todo promoviendo la dotación de viviendas de interés social para el segmento de la sociedad ecuatoriana más necesitado y que siempre garantice el derecho a la accesibilidad universal de las personas.

En resumen, la nueva ingeniería institucional del MIDUVI ha permitido conceptualizar el desarrollo humano desde la ordenación del suelo, el hábitat y espacio público saludable y seguro, y finalmente una vivienda digna, que garantice su accesibilidad universal para todas las personas.

Conclusiones

- Considerar la gestión del suelo dentro de los procesos de planificación nacionales permitirá obtener resultados objetivos a corto, mediano y largo plazo, puesto que la rectoría del uso del suelo aportará con el detalle y la especificidad -que los planes de ordenamiento territorial- han requerido desde hace tiempo. Además, amplía la visión del territorio desde la perspectiva de desarrollo humano a través del aprovechamiento de las reales potencialidades del territorio urbano y rural, respetando siempre los principios de accesibilidad universal y desarrollo sustentable.
- Las regulaciones, que se emitan a través del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, no se restringirán exclusivamente a procesos de construcción y de discusión únicamente en el marco de sus tres actores (MIDUVI, SENPLADES, AME), sino que será muy inclusivas, considerando las instituciones aportantes y su experticia específica en temas puntuales del territorio; los rectores naciones territoriales, quienes articularán y buscarán el equilibrio dentro de las políticas de desarrollo urbano, agroproductivo y ambiental; y, finalmente, el Consejo Técnico con sus atribuciones legales y

políticas establecidas en la LOOTUGS mediante el rector de hábitat y desarrollo urbano, el rector de la planificación nacional y los GAD municipales y metropolitanos, evidenciando así la participación íntegra de actores que ejercen sus competencias en territorio y que permitirán obtener regulaciones pragmáticas, equilibradas y estandarizadas.

- La repotenciación que realiza el MIDUVI a nivel institucional dentro de sus atribuciones como rector, permitirá delimitar el terreno claramente, respetando absolutamente todas las atribuciones y competencias de descentralización y autonomía de los gobiernos locales, pero contribuyendo en la construcción de un ente rector absolutamente visible, empoderado y solvente en la formulación de las regulaciones para un hábitat seguro y saludable, y una vivienda digna y adecuada, que considere como punto de partida, la gestión ordenada y equilibrada del suelo en función de sus verdaderas potencialidades y limitaciones. En tal virtud, se constituirá como un organismo guía y de apoyo constante para los gobiernos locales que como gestores deben tener una política territorial homologada a base de herramientas, claras, pragmáticas, socializadas, medibles y, sobre todo, susceptibles de mejoramiento continuo.
- Finalmente, rescatar que todo proceso de planificación sobre el territorio se debe plasmar a partir de contar con información relacionada, sea esta geográfica y estadística, así, mientras mayor sea el detalle, entonces mayor será el nivel de certeza en los resultados previstos en los instrumentos de planificación. En este contexto, disponer de un catastro nacional es contar con la información geográfica territorial más detallada y permitirá generar resultados muy objetivos. Para ello, dentro del MIDUVI es primordial brindar las regulaciones y las garantías técnicas, que permitan a los GAD municipales cumplir con la regulación, homologación y migración de la información catastral local para sorportar todos los procesos de toma de decisión por parte de las autoridades a nivel nacional. En resumen, sin un catastro local completo, moderno y verídico no existe un proceso eficiente de gestión del suelo.

Es importante recalcar la importancia de la LOOTUGS y su reglamento como instrumento de planificación de largo plazo y sobretodo de definición de espacio para el desarrollo urbano y rural así como multinivel.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (11 de agosto de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial del Ecuador No. 303
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (28 de junio de 2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial del Ecuador No. 790
- Consejo Nacional de Planificación. (22 de septiembre de 2017), Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021. Toda una Vida. Resolución No. CNP-003-2017
- Naciones Unidas. (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3). Santiago.

PONENCIA 02

**ECUADOR: EL PLAN
DE DESARROLLO
Y ORDENAMIENTO
TERRITORIAL CANTONAL
Y LA FORMULACIÓN DEL
“PLAN DE USO Y GESTIÓN
DEL SUELO”**

Arq. Fernando Pauta Calle
UNIVERSIDAD DE CUENCA

D

e conformidad con la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales rurales, en el plazo de un año del período de mandato de las autoridades locales en funciones, deben proceder a la adecuación o actualización de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Particularmente, los planes cantonales -por disposición del Artículo 27 de la mencionada ley- contendrán un Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS).

Con este antecedente, el presente trabajo ha sido elaborado con el propósito de contribuir al cumplimiento oportuno de las disposiciones legales antes señaladas por parte de las municipalidades ecuatorianas, en una coyuntura caracterizada por serias dificultades técnicas nacidas de las generali-

dades, imprecisiones y vacíos del marco legal, que intenta regular el ejercicio de las competencias constitucionales de planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de las provincias, cantones y parroquias rurales por parte de sus gobiernos locales, y –se ha dicho ya–, en el caso de los segundos con la inclusión del llamado PUGS, cuyas determinaciones en gran medida suplantando a las propias de los Planes de Ordenamiento Territorial Cantonal (POT Cantonal).

En una primera parte, el trabajo aborda algunos aspectos centrales sobre el marco legal, seguida de una propuesta para el debate, la cual en coherencia con los análisis precedentes, por una parte, sustenta un amplio conjunto de consideraciones previas y luego expone en detalle las determinaciones que deben contener el POT Cantonal, incluyendo al PUGS.

1. El marco legal de la ordenación territorial en el Ecuador

El estudio de este marco legal, desde la perspectiva de la ordenación territorial en tanto una disciplina científica, una técnica administrativa y una política pública, fue el propósito central de la ponencia presentada por el autor al X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: “Desequilibrios Territoriales y Gestión Local”, que tuvo lugar en septiembre de 2016, con el título “Marco legal de la ordenación territorial y modelo de gestión para su ejercicio competencial en el Ecuador: análisis de la situación con la vigencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo”; de cuyos contenidos -para fines del presente trabajo- ameritan una especial consideración los capítulos 5 y 6: “Los planes de desarrollo y ordenación territorial en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP” y “La ordenación territorial en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –LOOTUGS”, respectivamente.

Con el mismo carácter y perspectiva, importan también las conclusiones generales a las cuales se arribó en dicha ponencia y, que en síntesis, fueron las siguientes:

- a) El espíritu del constituyente de 2008, de elevar a la categoría de norma suprema la formulación de los planes de ordenación de los territorios subnacionales y de vincularla a la planificación del desarrollo, no ha sido motivo de una respuesta apropiada en la elaboración y sanción de las normas legales destinadas a estructurar un modelo para su gestión en los términos dispuestos por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Una primera prueba de este maltrato es que la normativa vigente en esta materia se halla dispersa en tres leyes: COOTAD –pues todavía quedan vigentes los Artículos 300 “Regulación de los consejos de planificación” y 301 “Sesiones de los consejos de planificación”–, COPFP y LOOTUGS; y esta última –pese a su rúbrica–, sobre todo apunta a regular la ordenación de los centros urbanos propiamente y concurrentemente la gestión del suelo urbano.
- b) A su vez, de estas leyes, los textos referidos a la ordenación territorial en lo fundamental constituyen

disposiciones generales, enunciados o directrices para la formulación de sus instrumentos en el Ecuador –la Estrategia Territorial Nacional y los Planes de Ordenamiento Territorial Regionales, Provinciales, Cantonales y Parroquiales Rurales–, que de alguna manera consideran el régimen de competencias constitucionales, miran la integración entre los niveles de planificación y buscan complementarse, pero finalmente no configuran un modelo de gestión de esta competencia global u horizontal. Más concretamente, ni siquiera los “contenidos mínimos” del COPFP y los “criterios”, formulados por este código y la LOOTUGS, establecen los contenidos específicos de las determinaciones de estos planes, vale insistir: los términos de referencia concretos de orden legal, por tanto obligatorios, para su redacción. No basta que las normas vigentes reiteradamente señalen que los PDOT se elaborarán en el “marco o ámbito de las competencias” de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

- c) Omitiendo el mandato constitucional por el cual los planes de ordenamiento territorial cantonal se formularán “(...) con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”, la LOOTUGS genera un nuevo plan, el “Plan de uso y gestión de suelo”, que en materia de uso de suelo suplanta a las determinaciones de los planes de ordenación territorial y urbanística –entendiendo a estos últimos como instrumentos que concretan a la ordenación urbanística en tanto categoría de la primera– y que, en relación a la gestión del suelo, olvida que dichos planes constituyen procesos que encierran justamente una fase de gestión o ejecución –la gestión territorial o urbanística–; por lo que no cabe la creación de un plan específico para esta tarea. Otra cuestión muy distinta es que la ley establezca y regule los instrumentos específicos para la gestión del suelo urbano y rural, que deberán ser aprovechados en dicha fase.
- d) Desde la dimensión conceptual, pero con notables efectos prácticos, resulta frustrante que el legislador no haya sido sensible con el mandato constitucional que relacionó fuertemente a la planificación del desarrollo con la ordenación del territorio, elaborando una ley que regule el modelo de gestión de estas dos competencias concedidas a los Gobier-

nos Autónomos Descentralizados, bajo esa misma condición, a fin de posibilitar la formulación de los PDOT y por extensión del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional; pues este enfoque permite:

- Alcanzar para la planificación del desarrollo el carácter de global, total, *vale decir* integral, en el sentido de que también contemple sus dimensiones territoriales;
 - Integrar la planificación de estas dimensiones territoriales a la de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, de manera tal que, para los diferentes niveles territoriales, la planificación del desarrollo humano sea un proceso único y un todo; y,
 - Prever que los planes de ordenación territorial adquieran estos atributos previstos para la planificación en el marco de objetivos muy precisos, inferidos de los propios textos constitucionales.
- e) Sin duda, la aplicación de la normativa estudiada generará nuevas conflictividades cuando se produzca la actualización de los PDOT y poco contribuirá a mejorar esta tarea pública en relación a la situación actual. Entre las primeras se destacan la discriminación de las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial cantonales y las de los planes de uso y gestión de suelo –situación que se extenderá a los planes de ordenación urbanística–, y en relación a ella la clasificación dicotómica del suelo cantonal en urbano y rural, la definición de categorías de ordenación y la asignación de usos de suelo a las unidades territoriales.
- f) En este marco legal y para empezar, la misma cuestionable aspiración vertical de la ley, que los planes se formulen estrictamente en el marco de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, será de difícil consecución y mucho más, la potencial inclusión de dimensiones territoriales que correspondan a competencias vinculadas a los aspectos o categorías de la planificación y gestión del desarrollo en los niveles territoriales subnacionales y que aún se hallan centralizadas.
- g) Las determinaciones de los planes de ordenación territorial de un mismo nivel variarán sensible-

mente en sus contenidos, impidiendo la integración horizontal. Nada limitará las duplicidades, redundancias, interferencias o solapamientos de las determinaciones de los planes de los distintos niveles territoriales, especialmente sobre aquellos aspectos que no son motivo de competencias específicas, es el caso de la ordenación del sistema de asentamientos o núcleos de población. Las articulaciones entre niveles de planificación, dispuestas por la Constitución, seguirán siendo discrecionales, y la misma suerte correrán las articulaciones específicas –igualmente–, en materia de ordenación territorial, y deberían concretarse en los modelos territoriales objetivo.

- h) Se continuará sin poder construir o configurar a estos modelos con la indispensable dimensión de propios, y establecer con pertinencia la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo, y las inversiones requeridas para alcanzarlos. Más aún, sobre estas últimas, no se garantiza la formulación, coordinación e integración de las dimensiones territoriales de los planes, programas y proyectos sectoriales.
- i) Subsistirá la falta de visión de la ordenación territorial como un sistema, pues predominará la jerarquía de los instrumentos de planificación del Estado central –dado el “carácter vinculante” y el “obligatorio cumplimiento” de sus determinaciones–, y por tanto, el diálogo institucional no tendrá mayor espacio. Así, se seguirá inobservado el mandato que subyace en el Artículo 260 de la Constitución, que aboga por un ejercicio concurrente de la gestión, y de colaboración y complementariedad entre niveles de gobierno.

2. Propuesta para el debate

2.1. Consideraciones previas. A fin de formular -con el debido sustento y coherencia- las determinaciones del componente territorial del PDOT Cantonal, esto es, del Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal (POT Cantonal) conteniendo al Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), es necesario efectuar las siguientes consideraciones previas:

- a) Las determinaciones del llamado “componente estructurante del PUGS”, por su alcance e incidencia en el territorio, tal como recoge la LOOTUGS en su

Artículo 28, cuanto en su Reglamento en el Artículo 13, deben formar parte del modelo territorial objetivo cantonal; sin perjuicio de que, manteniendo en lo posible las denominaciones constantes en dichos cuerpos legales, se exponga desde la perspectiva de la ordenación territorial las precisiones y recomendaciones destinadas a facilitar su formulación. En la condición expuesta se hallan las determinaciones: i) “clasificación del suelo” y ii) “subclasificación del suelo”;

- b) Forman parte de éstos “la delimitación de los polígonos de intervención territorial del suelo urbano y rural” y “la asignación de los tratamientos”. No obstante, es necesario que estas determinaciones se integren también al modelo territorial objetivo, en la medida que -el señalamiento de los usos de suelo desde el punto de vista técnico- debe realizarse considerando tales delimitación y asignación.

Al respecto vale precisar que la ordenación territorial dispone, por una parte y en tanto producto del análisis y diagnóstico del medio físico de la circunscripción cantonal, más concretamente de su prospección, la identificación de unidades territoriales –cuadrícula, homogéneas, no homogéneas o funcionales–, que configuren la manifestación de sus elementos, procesos y transformaciones; y, por otra, la determinación de sus valores ambientales –ecológicos, paisajísticos, científico-culturales, funcionales o productivos–, y su capacidad de acogida para los usos actuales y potenciales. Tales unidades constituyen sectores territoriales básicos en la fase de diagnóstico y en la secuencia de la toma de decisiones para su ordenación, vale decir, en la construcción del modelo territorial objetivo, y conceptualmente incluyen asimismo a los asentamientos urbanos propiamente, a las áreas periurbanas y a los poblamientos rurales. Ver Figura 1

Estas unidades territoriales para ajustarse a la LOOTUGS y a las determinaciones que dispone para el PUGS, asumirán la condición de “polígonos de intervención territorial”, que por lo dicho no siempre serán consecuencia de la orientación que subyace en el Artículo 41 de la LOOTUGS: “(...) la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico (...)”.

Por su parte la asignación de los tratamientos a los polígonos de intervención territorial ha de considerar los valores ambientales -ya señalados- y su capacidad de acogida.

- c) Si bien la inclusión de la asignación de los usos de suelo en el modelo territorial objetivo permite dar pleno cumplimiento a la disposición del Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución, relativa a la competencia municipal de regular el uso del suelo a través del POT Cantonal, la estructura de usos prevista por la LOOTUGS amerita consideraciones específicas.

Efectivamente, ya se ha argumentado lo suficiente para demostrar que tal estructura –esto es, formada por usos “generales” y “específicos”, dividiendo a éstos en “principales”, “compatibles” y “restringidos”–, es inapropiada para regular a las actividades productivas propias del medio rural y la conservación de determinadas unidades territoriales por sus altos valores ambientales; y que, superando algunas limitaciones conceptuales, es posible su aplicación básicamente en la ordenación de los asentamientos o núcleos de población.

La ordenación territorial enseña que la asignación de usos de suelo seleccionados se efectuará justamente a las zonas según categorías de ordenación, a fin de normar la relación territorio-actividades humanas, diferenciando generalmente para ello los usos vocacionales y permitidos –sin limitaciones, con limitaciones y sometidos a evaluación de impacto ambiental–, e identificando los respectivos usos prohibidos. Esta asignación supone el respeto a la lectura del medio físico y la consideración de la funcionalidad del sistema, el uso múltiple del espacio y la coherencia de los elementos físicos con el entorno.

- d) En este marco se propone el siguiente reparto de las determinaciones en materia de usos de suelo entre el POT Cantonal y el PUGS, considerando obligatoriamente el marco jurídico específico, la jerarquía de las normas constitucionales y la necesidad de establecer una razonable división técnica de las materias específicas que deben abordar.

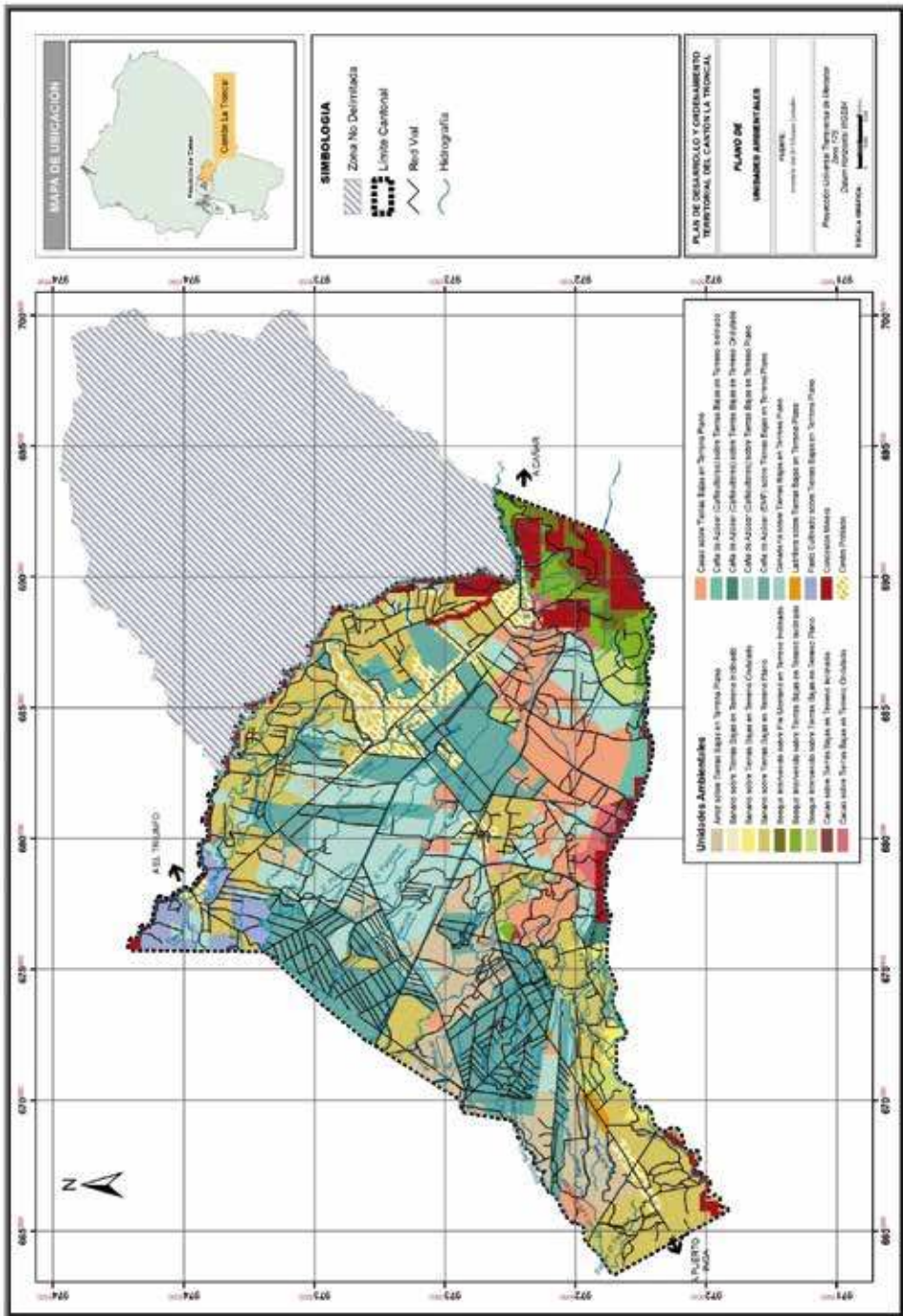


Figura 1: Cantón La Troncal. Unidades Ambientales. Fuente: PDOT del Cantón La Troncal - C+C Consulcentro Cía. Ltda.

En el POT Cantonal:

- Asignación de usos de suelo vocacionales a los polígonos de intervención territorial definidos en el suelo rural, manteniendo coherencia con el respectivo tratamiento.
- Asignación de usos de suelo generales –Artículo 22 de la LOOTUGS–, vinculados a las actividades secundarias y terciarias, a los núcleos de población urbanos y a los suelos periurbanos y poblamientos rurales, que estructuren el sistema de asentamientos del cantón.
- Se ha de entender que los planes de ordenación urbanística –esto es, de ordenamiento territorial urbano, que prevé la Constitución en su Artículo 375–, a través de los respectivos PUGS y a partir de la zonificación de los usos generales, procederán a la asignación de los usos específicos: principales, compatibles y restringidos.

En los PUGS:

- Asignación de los usos de suelo permitidos a los polígonos de intervención territorial demarcados en el suelo rural: permitidos sin limitaciones, permitidos con limitaciones y permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental.
- Para el efecto se considerarán el tratamiento y los usos vocacionales asignados a cada una de dichas unidades, a fin de alcanzar la correlación necesaria. Su alcance comprenderá a todos los predios del polígono, como opciones del destino de uso.
- Identificación de los correspondientes usos prohibidos.

De esta manera, la distribución espacial de las actividades humanas estructurantes del territorio y los usos de suelo que generan, será asumida por el POT Cantonal, en tanto que la especificación de tales usos corresponderá al PUGS.

- e) No basta con que los planes asignen los usos del suelo al territorio, vale decir las actividades, es necesario regular sus comportamientos a fin de alcanzar una gestión respetuosa con el medio físico natural, en cuanto a: i) los influentes o insumos que

utilizan –materias primas, agua y energía–, observando las tasas de renovación de los recursos naturales renovables y unos ritmos e intensidades de empleo para los no renovables; ii) los efluentes, de modo tal que no se supere la capacidad de asimilación de los factores ambientales: agua, suelo y aire; y, iii) a los elementos físicos: edificaciones e instalaciones, en cuanto a su coherencia e integración con el entorno en los órdenes: ecológico, paisajístico, territorial, social e institucional (1).

Estos propósitos de gran trascendencia y que constituyen la base para la sostenibilidad de los territorios, han de ser motivo de regulaciones que formarán parte del componente normativo del POT y por tanto del PDOT. Vale advertir que no se trata en ningún caso de crear limitaciones a las actividades, cuanto de lograr que ellas sean motivo de una gestión que incluya la vigilancia y control.

- f) La regulación de la ocupación del suelo, componente que merece la misma importancia del uso –pues se trata asimismo de una competencia constitucional otorgada a los gobiernos municipales–, es motivo de una disposición muy concreta en la propia LOOTUGS, en su Artículo 24, que teniendo justamente la rúbrica “Ocupación del suelo” dispone:

La ocupación del suelo es la distribución del volumen edificable en un terreno en consideración de criterios como altura, dimensionamiento y localización de volúmenes, forma de edificación, retiros y otras determinaciones de tipo morfológico. La ocupación de suelo será determinada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos mediante su normativa urbanística que comprenderá al menos el lote mínimo, los coeficientes de ocupación, aislamientos, volumetrías y alturas, conforme lo establecido en esta Ley.

Siendo técnicamente válida esta disposición, es necesario entonces que los POT Cantonales –tal como ocurrió con las primeras generaciones de estos planes, por lo menos con los debidamente elaborados–, regulen la ocupación del suelo rural a través de las normas sobre tamaños mínimos de parcelas, carac-

terísticas de las edificaciones –implantación, retiros, altura en pisos y materiales de construcción–, instalaciones y otros. Se trata entonces de un conjunto de determinaciones que debe incluirse en el componente normativo del POT Cantonal.

Se ha de entender que la ocupación del suelo de los asentamientos o núcleos de población, vale decir de los centros urbanos pero también de los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales –que no constituyan unidades espaciales urbanas–, anejos, recintos y otras centralidades mínimas, serán motivo de las regulaciones que determinen los respectivos planes de ordenación urbanística.

- g) La gestión del suelo que contiene el PUGS, siendo parte sustancial de la gestión de los PDOT Cantonales y de los planes de ordenamiento urbanístico, no ha sido objeto de una adecuada consideración en el ordenamiento jurídico precedente a la LOOTUGS –constituyendo una de las causas de los modestos resultados de tales planes–. Por esto, el mayor aporte de ella constituye el Título IV Gestión del suelo, pues varios de sus instrumentos son válidos y factibles técnicamente, para “(...) la adquisición y la administración de suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico (...)” –Artículo 47–, y coadyuvar al ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo –Artículo 6–.

Sin embargo, conviene señalar que los instrumentos en referencia son pertinentes para el suelo clasificado como urbano, por lo que pese a la problemática que afecta al suelo rural, la LOOTUGS no incluye los instrumentos propios para su gestión, los cuales –se estima– subyacen en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, tanto para el cumplimiento de los lineamientos de política agraria y los derechos a la propiedad de la tierra rural y al territorio, que la misma prevé en sus Artículos 9 y 24. Tales instrumentos son: i) “regularización de la posesión agraria”, ii) “redistribución de tierras”, iii) “delimitación y adjudicación de territorios en posesión ancestral”, iv) “afectación”, v) “regulación del fraccionamiento” y vi) “saneamiento”, establecidos en los Artículos 54, 71, 79, 100, 109 y 115, respectivamente, entre otros.

- h) En cuanto al componente de inversiones, que generalmente toma la denominación de “planes sectoriales”, de “programas” o “proyectos”, ha de tenerse presente que constituye una de las líneas de actuación en la gestión de los PDOT Cantonales y en general de los PDOT, con miras a pasar del modelo de desarrollo actual a la imagen objetivo o “Visión de mediano plazo” según el Artículo 42 del COPFP; pero, igualmente, para pasar del modelo territorial actual al modelo territorial objetivo o “Modelo territorial deseado”, establecido por el mismo Artículo 42 del COPFP.

Corresponde a los programas previstos en el Artículo 42 del COPFP en su numeral 2 de la “Propuesta” de los PDOT, pero que se hallan confundidos con los “objetivos estratégicos de desarrollo”, “políticas”, “estrategias”, “resultados”, “metas deseadas” e “indicadores”, que se supone configuran “*la visión de mediano plazo*”.

Es plenamente válido optar por la figura de los planes sectoriales para el ejercicio de las competencias de este carácter, los cuales pueden contener programas y proyectos. Así lo reconoce incluso el COPFP para la planificación del desarrollo y la ordenación territorial en el nivel nacional, cuando en sus Artículos 12 y 40.2 establece los “planes sectoriales del ejecutivo” y dispone acertadamente que éstos deberán “articularse con el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional”.

Era de esperarse que, manteniendo coherencia, el COPFP establezca igualmente la figura de los planes sectoriales en relación a los PDOT de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pero no ocurrió así, pues dicho código en su Artículo 13 “De los planes complementarios a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial”, crea esta figura de planes para “detallar, completar y desarrollar de forma específica lo establecido en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial”. No obstante, también dispone que los “planes complementarios podrán referirse al ejercicio de una competencia exclusiva”, advirtiendo que no podrán modificar a los PDOT. En rigor los planes sectoriales forman parte de los PDOT, pues sus dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales integran

la imagen objetivo y sus dimensiones territoriales, el modelo territorial objetivo. Por esto mismo vale insistir que solamente la ejecución o gestión de estos planes son los que finalmente transforman positivamente la realidad, es decir, permiten transitar a la imagen objetivo y al modelo territorial objetivo.

Dicho sea de paso, esta condición precisamente constituye la enorme diferencia entre la gestión del desarrollo a través de planes sectoriales resultantes de una visión integral del desarrollo, vale decir de la consideración del conjunto de las dimensiones antes señaladas en el marco dado por objetivos de desarrollo y ordenación territorial; y, aquella gestión del desarrollo sustentada en la formulación y ejecución aislada de planes sectoriales, propiciadora de la competencia entre planes por los recursos de todo orden, del apareamiento contradictorio de nuevos problemas y de resultados muy modestos.

- i) Finalmente vale señalar que la metodología comprensiva o genérica que se ha venido aplicando en la formulación de los PDOT Cantonales en el Ecuador, ciertamente con diferencias de enfoque, contenido y alcance, con la vigencia del PUGS, debe experimentar reformas. Así, la redacción del PUGS constituirá una nueva subfase de la elaboración de estos PDOT, ubicada secuencialmente entre el modelo territorial objetivo y la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo. De tal manera que aborde el detalle de las determinaciones que en materia de uso de suelo establezca el PDOT a través del modelo en cuestión y que por otro provea, conjuntamente con éste, los insumos para la redacción de la mencionada normativa.

En la Figura 2 se presenta una opción metodológica para la formulación del PDOT Cantonal incluyendo al PUGS y que tiene de antecedente la propuesta para los PDOT de los niveles subnacionales antes de la vigencia de la LOOTUGS (2).

2.2. Determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal conteniendo al Plan de Uso y Gestión de Suelo. Las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal se formularán, considerando los resultados del diagnóstico integral y la perspectiva

del correspondiente sistema territorial, los lineamientos de planificación territorial contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo o impartidos por el órgano rector, la imagen objetivo y las articulaciones a los niveles superiores e inferiores de planificación y a los territorios del mismo nivel.

A. Modelo Territorial Objetivo Cantonal. Se refiere al diseño del sistema territorial que se pretende alcanzar en el horizonte del período de planificación y constituye la base para la elaboración de las medidas o propuestas normativas y de inversión con fuertes implicaciones territoriales, y para el seguimiento y control de su aplicación. Corresponde al “*Modelo territorial deseado*”, previsto en el Artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP.

Los componentes sustanciales de un modelo territorial objetivo son: i) la delimitación del territorio a ordenar, asunto que en este caso viene dada por los límites cantonales y que lo son también para la gestión y la aplicación de normativas; ii) las estructuras y/o sistemas territoriales, que en la perspectiva de la ordenación territorial, prioritariamente son la red o sistema de asentamientos, la red de comunicaciones o sistema relacional y la red o sistema de espacios de interés patrimonial natural y cultural; y, iii) la distinción de zonas o áreas de diversidad y desigualdad (3).

Se configurará por las determinaciones relativas a: i) sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos; ii) medio físico; iii) población y actividades; y, iv) asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

A.1. Objetivos estratégicos específicos. Se formulará un sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos en materia de ordenación del sistema territorial cantonal y sus elementos constitutivos, y para el efecto el Plan considerará los resultados, las determinaciones y articulaciones antes señaladas, y en calidad de elementos orientadores los fines de la planificación y los objetivos que subyacen para la ordenación territorial en la Constitución (4).

A.2. Medio físico. En cuanto a este componente del sistema territorial, el modelo territorial objetivo contendrá las siguientes determinaciones:

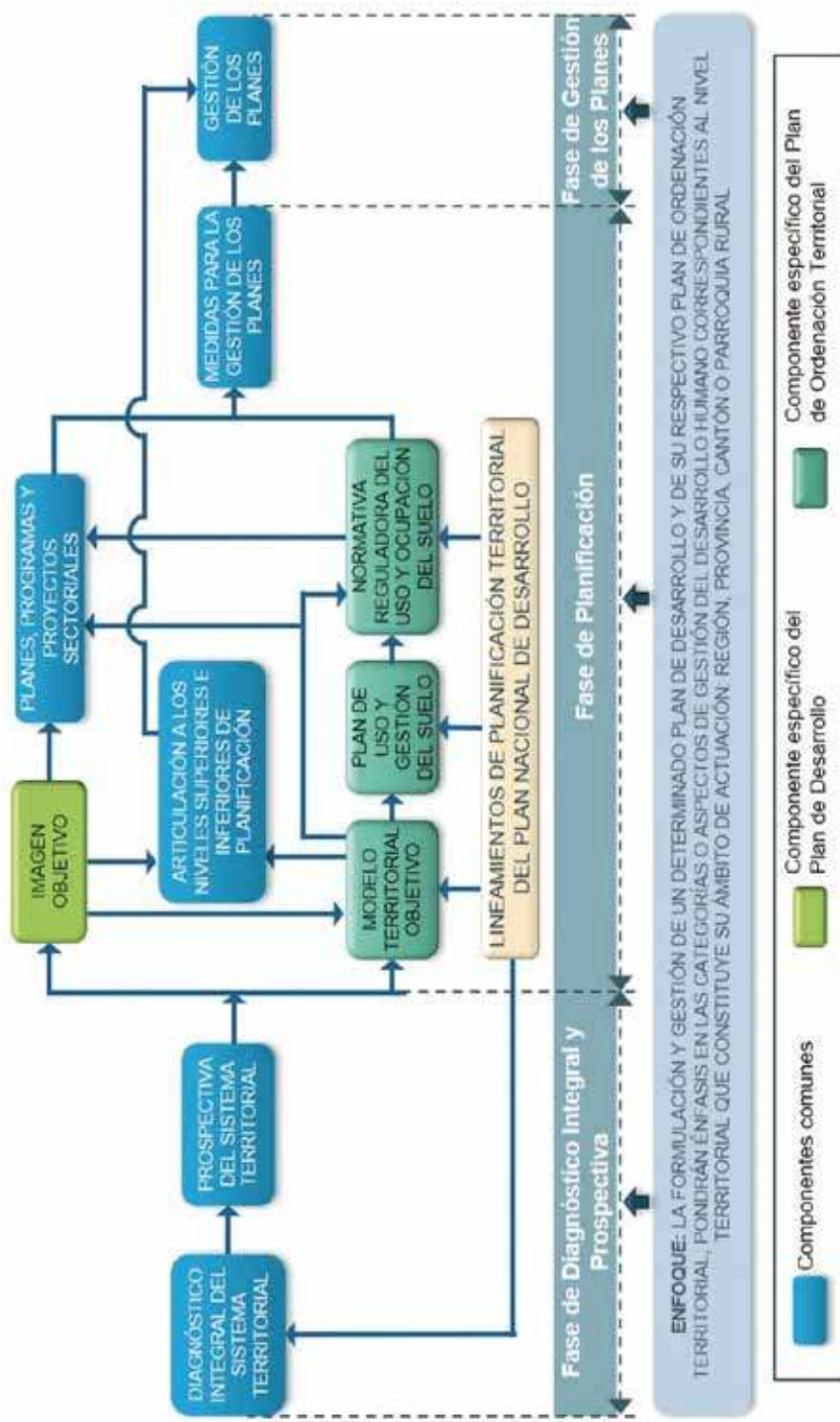


Figura 2: Fases del proceso Metodológico para la formulación del PDOT Cantonal.

- a) Clasificación del suelo cantonal en urbano y rural (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículo 17 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo).

Incluirá las áreas periurbanas y los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas.

- b) Subclasificación del suelo rural: en “producción”, “aprovechamiento extractivo”, “expansión urbana” y “protección” (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución, y Artículo 19 de la LOOTUGS).

Se trata de los niveles representativos de uso o actuación sobre el medio físico que establece la ordenación territorial, por tanto se considerará que los suelos destinados a la producción y al aprovechamiento extractivo, en suma a la explotación económica de recursos naturales, conforman la Zona de Explotación. A su vez, los suelos de protección de la Zona de Conservación, incluyendo los territorios que se someten a la conservación estricta, a la conservación activa y en su caso a la regeneración y mejora. Finalmente, el suelo de expansión urbana integrará, en lo posible, la Zona de Expansión, estos son los territorios sin vocación de uso definido, en la medida que sus recursos son insuficientes para justificar un desarrollo endógeno, siendo los más idóneos para la expansión de los centros poblados.

Su demarcación considerará las unidades territoriales determinadas en el análisis y diagnóstico del medio físico de la circunscripción cantonal, en tanto expresión de sus elementos, procesos y transformaciones.

- c) Definición en el suelo rural de los “*polígonos de intervención territorial*” (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículo 41 de la LOOTUGS).

Asumirán esta condición las, ya mencionadas, unidades territoriales resultantes del análisis y diagnóstico del medio físico.

- d) Asignación de categorías de ordenación o tratamientos a los polígonos de intervención territorial rurales (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución;

Artículo 42 de la LOOTUGS y Artículo 18 del Reglamento a la LOOTUGS).

Por los argumentos expuestos, los tratamientos previstos en la LOOTUGS serán asignados a estas unidades espaciales y para el efecto se considerarán sus valores ambientales —ecológicos, paisajísticos, científico-culturales, funcionales o productivos—, y su capacidad de acogida para los usos actuales y potenciales. Desde la perspectiva de la ordenación territorial se emiten igualmente las siguientes recomendaciones para cada uno de ellos:

- Conservación: diferenciando las áreas de conservación estricta —por su altos valores de conservación y muy frágiles en el orden ecológico—, y activa —por su origen antrópico, buen estado debido a la presencia del hombre y que requieren de ésta—.
- Promoción productiva: distinguiendo las áreas forestal, agrícola, ganadera, entre otras, pudiendo definir subáreas; por ejemplo en el área agrícola, las agriculturas extensiva, intensiva existente e intensiva a introducir.
- Mitigación: considerando que corresponde a la categoría de ordenación territorial área minera, pudiendo definirse las subáreas de explotación minera en activo y de reserva minera. Debe repararse que esta categoría, conceptualmente, supone que las diversas actividades, para mitigar el impacto ambiental de las operaciones de una explotación minera y su cierre, son partes sustantivas de su planeamiento integral, esto es, desde la fase de descubrimiento hasta el cierre.
- Recuperación: en rigor se trata de la categoría regeneración y mejora de los territorios, que presentan un estado artificialmente degradado, o que por su localización o por constituir causas de procesos indeseables, ameritan esta intervención.
- Desarrollo: reparando que el uso de este término es impropio para referirse al crecimiento urbano planificado, siendo más ajustado denominarle expansión urbanística.
- Por último, ha de considerarse que los núcleos de población —en tanto unidades territoriales— también serán asignados con una categoría Ordenación; en este caso la ordenación urbanística, pues ésta se halla comprendida en la territorial.

- e) Demarcación de áreas en función de los tipos de riesgo existentes y actuarán en calidad de condicionantes superpuestos a las categorías de ordenación territorial o tratamientos, tales como: áreas vulnerables a la contaminación de acuíferos subterráneos, áreas con riesgos de erosión o deslizamiento, áreas inundables, áreas vulnerables frente a riesgos de tipo litoral, áreas con riesgos de incendio, entre otras. (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículo 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización).
- f) Delimitación en el área rural cantonal de los territorios, que por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científico-culturales o funcionales, constituyan patrimonio natural del cantón (Artículo 264, Números 1 y 8 de la Constitución).
- g) Demarcación en el territorio rural cantonal de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, debiendo incluir los tramos comprendidos o que bordeen a los poblamientos rurales (Artículo 264, Números 1 y 10 de la Constitución).
- h) Delimitación de yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de ríos, lagos y playas de mar y de las canteras, diferenciando su aprovechamiento en explotaciones mineras en activo y de reserva minera (Artículo 264, Números 1 y 12, de la Constitución).
- b) Asignación de usos de suelo generales vinculados a las actividades secundarias y terciarias, a los núcleos de población urbanas y a los suelos periurbanos y poblamientos rurales, que estructuren el sistema de asentamientos del cantón (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículo 22 de la LOOTUGS).
- c) La distribución de la población cantonal para el período de planificación, entre los asentamientos urbanos y en el suelo rural, cuando se trate de población dispersa en la zona de explotación en forma total o parcial, en términos de tamaños de población y densidades (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).

Esta asignación de usos de suelo podrá orientarse en lo técnicamente aplicable, por los "Requisitos mínimos para la definición de usos", que contiene el Artículo 24 del Reglamento a la LOOTUGS.

A.4.- Asentamientos e infraestructuras o canales de relación. En cuanto a este componente del sistema territorial, el modelo territorial objetivo contendrá las siguientes determinaciones:

A.3. Población y actividades. En relación a este componente del sistema territorial, el modelo territorial objetivo contendrá las siguientes determinaciones:

- a) Asignación de usos de suelo propiciados o vocacionales a los polígonos de intervención territorial definidos en el suelo rural, pudiendo ser coincidentes, lo cual indica que el polígono es asignado con motivo de un aprovechamiento racional; o no coincidente, debiendo cambiarse el uso de suelo por el propiciado en caso de incompatibilidad, o superponerlo si es compatible (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).
- a) La estructuración del subsistema de asentamientos urbanos menores del cantón, primariamente las cabeceras de las parroquias rurales, articulado a su unidad o unidades espaciales urbanas de mayor rango (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).
- Incluirá las áreas periurbanas y los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas, y definirá su jerarquía en función de los roles y funciones de los asentamientos, elemento al cual se suman la localización, las áreas de servicio y el tamaño mínimo de los asentamientos.
- b) Dimensionamiento y localización de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal destinadas a la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica/sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento

Por los argumentos dados, estos usos serán establecidos para estas unidades espaciales, manteniendo coherencia con el respectivo tratamiento.

ambiental; al control de tránsito y el transporte público; y, a la salud, educación, al desarrollo social, cultural y deportivo y a la prevención, protección, socorro y extinción de incendios (Artículos 264, Numerales 1, 4, 6 y 7, y 13 de la Constitución).

Al respecto se observará:

- La definición -en cada caso- del asentamiento urbano más adecuado en el cantón para la localización de aquellos que requieren esta condición espacial, estableciendo adicionalmente las determinaciones específicas para el efecto y que serán observadas por el respectivo plan de ordenación urbanística en la selección del sector y predios urbanos.
 - La localización en el área rural de aquellos equipamientos o instalaciones, que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse en ella, observando las determinaciones del Plan para la o las unidades territoriales del medio físico implicadas en ella y garantizando su integración en los predios seleccionados y su entorno inmediato.
 - Esta ordenación incluirá la confirmación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones ya existentes y tratándose de los servicios cuyas competencias se hallen centralizadas, como los de energía eléctrica/sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones, la ordenación se coordinará con las empresas proveedoras.
- c) Ordenación de las redes fundamentales que deben emplazarse en el área rural para la provisión de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica/sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones y de otras redes de servicios públicos que pudieran crearse, en términos de su trazado y características (Artículo 264, Numerales 1 y 4 de la Constitución).

Cuando se trate de servicios, cuyas competencias estén centralizadas, se coordinará con las empresas responsables de su dotación.

- d) Ordenación en el territorio rural cantonal de la red vial de acceso a las playas de mar, riberas de ríos,

lagos y lagunas, debiendo incluir los tramos viales correspondientes a los poblamientos rurales (Artículos 264, Numerales 1 y 11, y Artículo 375, Numeral 8 de la Constitución).

- e) La delimitación de los conjuntos o en su caso de estructuras aisladas que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón, incluyendo otras obras civiles de interés: caminos, puentes y canales, por ejemplo, que se encuentren en uno y otro caso en el área rural o en los poblamientos rurales; así como el señalamiento de las centralidades históricas existentes en las áreas urbanas (Artículo 264, Numerales 1 y 8 de la Constitución).
- f) Demarcación de zonas en el área rural y, en su caso, los poblamientos rurales que ameriten programas de vivienda de interés social: de mejoramiento o rehabilitación habitacional y en su caso de viviendas de planta nueva; y, la indicación de los programas requeridos por las áreas urbanas (Artículos 264, Numeral 1, y Artículo 375 de la Constitución).
- g) Localización coordinada en el territorio cantonal de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural, establecidos y dispuestos con esta condición espacial en la Estrategia Territorial Nacional (ETN) o en los respectivos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Artículos 260 y 264, Numeral 1 de la Constitución).

Tal localización coordinada se producirá -en cada caso- entre el gobierno municipal y los gobiernos de los otros niveles territoriales, en el marco de la disposición del Artículo 44 del COPFP, que ratifica la norma constitucional por la cual los planes de ordenamiento territorial cantonal definirán y regularán el uso y la ocupación del suelo, y en coherencia con ella, dispone que "(...) Las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados". De hecho esta necesaria acción de coordinación alcanzará a los equipamientos o instalaciones de responsabilidad del Estado o Gobierno central.

La localización coordinada en el área rural o en los centros urbanos del cantón supone observar, en

el primer caso, las determinaciones del Plan para la o las unidades territoriales del medio físico implicadas en ella y garantizar su integración en los predios seleccionados y su entorno inmediato, y en el segundo, las determinaciones del correspondiente plan de ordenación urbanística; sin perjuicio de la consideración asimismo de las determinaciones específicas definidas para cada equipamiento o instalación por la ETN, o los respectivos PDOT.

- h) Emplazamiento coordinado en el territorio cantonal de las nuevas infraestructuras lineales de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural previstas, incluyendo tal dimensión espacial, en la ETN o en los respectivos PDOT (Artículos 260 y 264, Numeral 1 de la Constitución).

Tal localización coordinada se producirá en los términos ya señalados.

B. Plan de Uso y Gestión del Suelo. Por los argumentos ya sustentados, este Plan contendrá las determinaciones referidas específicamente al uso y gestión del suelo rural. En cuanto al uso, asignará a los polígonos de intervención territorial rurales, los que en coherencia con el uso de suelo vocacional tengan la condición de permitidos, e identificará los usos prohibidos. En tanto que, para su gestión identificará los polígonos cuyo suelo amerita medidas destinadas a garantizar su administración, desde la perspectiva de su conservación y explotación sostenida, y que se hallan previstas en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

B.1. Población y actividades.

- a) Asignación de usos de suelo a los polígonos de intervención territorial demarcados en el suelo rural: i) permitidos –aceptables o admisibles–, sin limitaciones; ii) permitidos con limitaciones; y, iii) permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).

Los usos permitidos sin limitaciones corresponden a actividades que se admiten, pero que no se propician; en tanto que, los usos permitidos con limitaciones significa que las actividades se admiten bajo las condiciones estipuladas en licencias o informes

emitidos por la municipalidad respectiva. Finalmente, los usos permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental, suponen actividades que se admiten en las condiciones determinadas en este proceso técnico administrativo.

Para el efecto se considerarán el tratamiento y los usos vocacionales asignados a cada una de estas unidades. Su alcance comprenderá a todos los predios del polígono, como opciones del destino de uso.

- b) Definición de usos de suelo prohibidos en los polígonos de intervención territorial establecidos en el suelo rural (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).

Se refiere a las actividades que -en ningún caso- se admitirá en un determinado polígono de intervención territorial.

- c) Regulación del uso de las de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, en el territorio rural cantonal (Artículo 264, Numerales 1 y 10 de la Constitución).

B.2. Gestión del suelo rural.

- a) Señalamiento de los polígonos de intervención territorial rurales, que serán motivo de aplicación de instrumentos de gestión del suelo (Artículo 42 de la LOOTUGS).
- b) Asignación de instrumentos de gestión del suelo, tales como: regularización de la posesión agraria, redistribución de tierras, delimitación y adjudicación de territorios en posesión ancestral, afectación, regulación del fraccionamiento; y, saneamiento (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución; y Artículos 54, 71, 79, 100, 109 y 115 de la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales).

C. El Componente Normativo: la regulación del uso y ocupación del suelo cantonal. Constituye una de las tres líneas de actuación en la gestión de los PDOT Cantonales para alcanzar el modelo territorial objetivo cantonal, conjuntamente con el componente de inversiones y las medidas de gestión, que se abordan más adelante. Se trata del conjunto de reglas a las cuales deben ajustarse

los usos de suelo, expresamente asignados por el Plan, es decir, las actividades humanas propiciadas y permitidas, y aquellos que no estando previstas por él, pueden ser motivo de localización observando dichas reglas.

Este componente se configurará por las normas correspondientes al medio físico, población y actividades, y a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación, serán generales o particulares y -en todo caso- tendrán el carácter de vinculantes. Las primeras afectarán al conjunto del territorio cantonal y constituirán prolongaciones, complementaciones y adaptaciones específicas de la legislación nacional fundamentalmente; en tanto que, las normas particulares se referirán casi siempre a las áreas según categorías de ordenación territorial o tratamientos.

C.1. Normas relativas al medio físico.

- Normas generales: Corresponden al elemento pasivo de la relación territorio-actividades humanas y abordan los aspectos comunes a toda la circunscripción cantonal de los elementos y procesos del medio físico. Se formularán para la protección, conservación, mejora, regeneración o recuperación del suelo, vegetación, fauna, complejos fluviales, acuíferos subterráneos, embalses, espacio costero, medio marino, paisaje y patrimonio geológico; y, la explotación de los recursos (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).
- Estas normas incluirán las necesarias para la mejora paisajística de los territorios degradados del cantón, especialmente de los existentes en las periferias de los asentamientos urbanos y para la restauración o rehabilitación paisajística de ámbitos con un elevado grado de deterioro o con una alta incidencia en la percepción del territorio (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).
- Normas particulares: Para cada zona según los tratamientos previstos -categorías de ordenación territorial-, en términos de: i) definición del tratamiento y su localización cartográfica; ii) criterios que se adoptan con respecto al tratamiento; y, iii) normas con respecto a los usos de suelo que se propician, permiten y prohíben (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).

Para cada una de las áreas del medio físico cantonal definidas por los condicionantes superpuestos a las categorías de ordenación territorial o tratamientos, y que limitarán no tanto los usos de suelo asignados, cuanto la forma en que éstos actúen en atención al riesgo que se encuentre; tales como: áreas vulnerables a la contaminación de acuíferos subterráneos, áreas con riesgos de erosión o deslizamiento, áreas inundables, áreas vulnerables frente a riesgos de tipo litoral, áreas con riesgos de incendio, entre otras (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución, y Artículo 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización).

C.2. Normas relativas a la población y actividades.

- Normas generales: Estas en cambio se refieren al elemento activo de la ya señalada relación y serán elaboradas desde la óptica del medio físico hacia las actividades asignadas, considerando los aspectos comunes de cada una de éstas a todo el ámbito cantonal. Se trata de regular los comportamientos de las actividades humanas, entre ellas las extractivas, la agricultura, silvicultura, ganadería, acuicultura, industrias agrícolas, turísticas y recreativas. Esta normativa pondrá énfasis en la regulación de afluentes, efluentes y presencia de edificaciones e instalaciones, a fin de conseguir una gestión respetuosa con el medio físico; y, conjuntamente con las anteriores, pueden ser prolongaciones, complementaciones o adaptaciones de la normativa nacional (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).
- Normas particulares: Para regular la distribución espacial de la población entre los asentamientos urbanos, áreas periurbanas, poblamientos rurales: cabeceras parroquiales –que no constituyan unidades espaciales urbanas–, anejos, recintos y otras centralidades mínimas; y, al suelo rural cuando se trate de población dispersa en la zona de explotación en forma total o parcial. Estas normas podrán expresarse en términos de tamaños de población óptimos, máximos y/o mínimos, dependiendo de las determinaciones del modelo territorial objetivo para cada asentamiento (Artículo 264, Numeral 1 de la Constitución).

C.3. Normas relativas a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

- Normas generales: Que se redactarán desde la perspectiva del medio físico en la condición de criterios territoriales locales para: i) la planificación, regulación y control del tránsito y del transporte público cantonal; ii) la construcción, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones, redes fundamentales e infraestructuras lineales, previstos por los planes sectoriales; iii) la intervención en conjuntos o en su caso estructuras aisladas, que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón, incluyendo obras civiles como caminos, puentes y canales, por ejemplo, identificados e inventariados por el Plan en el área rural o en los poblamientos rurales; iv) la construcción de edificaciones, espacios abiertos e instalaciones de diverso tipo en los predios rurales y en los poblamientos rurales; y, v) el planeamiento de los asentamientos urbanos, especialmente en relación a su expansión y de ser el caso, implantación (Artículo 264, Numerales 1, 4, 6, 7, 8, 11 y 13 de la Constitución).
- Normas particulares: Que se elaborarán también desde la consideración del medio físico para cada una de las áreas según tratamientos o categorías de ordenación territorial; incluyen las relativas a la ocupación del suelo propiamente por los usos: tamaños mínimos de parcelas, características de las edificaciones –implantación, retiros, altura en pisos y materiales de construcción–, instalaciones y otros. La formulación de estas determinaciones podrá orientarse adicionalmente y en lo técnicamente aplicable, por los “componentes” previstos en el Artículo 21 “Norma urbanística para bienes y servicios privados” del Reglamento a la LOOTUGS, así como por los criterios expuestos en su Artículo 25 “Asignación de edificabilidad”.

D. El Componente de Inversiones: Los Planes Sectoriales del PDOT Cantonal. El componente de inversiones, bajo la denominación de “planes sectoriales”, de “programas” o “proyectos”, constituye otra de las líneas de actuación en la gestión de los PDOT Cantonales y en general de los PDOT. Por lo que, en el marco del enfoque ya sustentado, a continuación se identifican –sin ánimo

concluyente– los planes sectoriales con fuertes incidencias o dimensiones territoriales, las cuales estructuran justamente el modelo territorial objetivo:

D.1. Planes maestros de dotación de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales y de manejo de desechos sólidos. (Artículo 264, Numeral 4 de la Constitución).

D.2. Plan de tránsito y transporte público. (Artículo 264, Numeral 6 de la Constitución).

D.3. Plan de equipamiento comunitario de alcance cantonal. (Artículo 264, Numeral 7 de la Constitución).

D.4. Plan de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural. Determinará los espacios públicos que se deban construir para el efecto (Artículo 264, Numeral 8 de la Constitución).

D.5. Plan vial rural de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. (Artículo 264, Numeral 11 y Artículo 375, Numeral 8 de la Constitución).

D.6. Plan de explotación de materiales áridos y pétreos. (Artículo 264, Numeral 12 de la Constitución).

D.7. Plan de vivienda. (Artículo 375 de la Constitución).

D.8. Plan de gestión de riesgos. (Artículo 140 del COOTAD).

D.9. Planes relacionados con las categorías o aspectos de la gestión del desarrollo cantonal y cuyas competencias se hallen centralizadas.

Estos planes sectoriales contendrán programas y proyectos a nivel de idea o perfil y sin perjuicio, por tanto, éstos, y de conformidad con el programa de puesta en marcha, alcancen posteriormente los siguientes niveles –factibilidad y diseños definitivos–, y la ejecución.

E. Medidas para la gestión del PDOT Cantonal.

Corresponde a la formulación del “Modelo de gestión” que establece el COPFP para el PDOT Cantonal –y en general de los PDOT–, en su Artículo 42. Se trata de prever la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establece dicho plan; esto es, de la regulación del uso y ocupación del sue-

lo cantonal y de los planes sectoriales, por tanto de sus programas y proyectos; cada uno con mayores o menores incidencias en los órdenes: social, económico, político, cultural, ambiental y territorial. Se ha de entender que, aquellos planes con fuertes incidencias territoriales observarán plenamente el modelo territorial objetivo.

Las medidas que estructuran esta tercera línea de actuación en la gestión del PDOT Cantonal, son las siguientes:

E.1. Diseño de un ente gestor. Se trata de establecer una entidad capaz de llevar adelante y liderar el proceso de materialización o gestión del plan de modo eficaz y obligatoriamente se conformará por un órgano político y un órgano técnico.

El primero se halla ya establecido en el Artículo 28 del COPFP, pero es pertinente pensar que el Consejo de Planificación Cantonal amplíe su integración, al menos con voz, a representantes de otras entidades públicas y de organismos privados y comunitarios, que podría variar dependiendo de los asuntos a tratar por el Consejo, a fin de alcanzar una gestión concertada. El órgano técnico quedará constituido por las direcciones o departamentos de planificación municipal, y contará con asesoría técnica y jurídica.

E.2. Diseño de un sistema de gestión. Las funciones del ente gestor se hallan definidas en el Artículo 29 del COPFP. Conviene sugerir la incorporación de las siguientes, que abordan de manera expresa asuntos de relevancia en la gestión del plan:

- Exhortación a las entidades públicas, privadas y comunitarias, para que plasmen los planes sectoriales, programas y proyectos de su responsabilidad.
- Control de la aplicación de la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo cantonal y de los planes sectoriales, programas y proyectos.
- Coordinación de las actuaciones de las entidades públicas, privadas y comunitarias, de conformidad con las previsiones del PDPT Cantonal, así como con los otros niveles de gobierno sobre sus actuaciones en el territorio cantonal en materia de equipamientos, instalaciones e infraestructuras.

E.3. Programa de puesta en marcha o instrumentación. Regulará la forma en la que se desarrollarán los planes sectoriales, programas y proyectos, mediante el uso de instrumentos de programación, que definan para el conjunto de éstos su secuencia completa y de ser el caso, las pautas a seguir para materializarlas.

Formarán parte de este programa permanente las “Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan”, dispuestas en el Artículo 42 del COOPFP.

E.4. Programa de seguimiento y control. Establecerá los instrumentos específicos –tales son los indicadores, controles e instrucciones– para realizar el seguimiento y la supervisión del programa de puesta en marcha, y determinar en qué medida las actuaciones se alejan o coinciden con las previsiones del PDOT Cantonal y las acciones a tomar en el caso de discrepancias inaceptables; sin perjuicio de recomendar su revisión, siguiendo el procedimiento diseñado para el efecto.

Corresponde a las “Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión pública”, Artículo 42 del COPFP

E.5. Presupuesto para la gestión. Incluirá la dotación de todos los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la entidad responsable de la gestión del PDOT Cantonal. Finalmente, debe indicarse que el planteamiento de “Las estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación”, que dispone el Artículo 42 del COPFP, en rigor forma parte de las estrategias de la “Visión de mediano plazo”.

NOTAS

1. Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial* (3ra. ed.). España: Ediciones Mundi Prensa.
2. Pauta Calle, F. (2013). *Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: Universidad de Cuenca & Asamblea Nacional.
3. Naranjo, F. Z. (2006). Modelos de ordenación territorial. In *Sociedad y medio ambiente: ponencias presentadas en las segundas jornadas "Sociedad y medio ambiente": Salamanca, 16 al 19 de noviembre de 2005* (pp. 251-286). Universidad de Salamanca.
4. Pauta Calle, F. (2013). *Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: Universidad de Cuenca & Asamblea Nacional.

- Pauta Calle, F. (2013). *Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: Universidad de Cuenca & Asamblea Nacional.
- Pauta Calle, F. (2014). *Modelo para la gestión de la ordenación territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución* (phd). E.T.S.I. Agrónomos (UPM). Recuperado a partir de <http://oa.upm.es/33644/>
- Pauta Calle, F. (2016). *Marco legal de la ordenación territorial y modelo de gestión para su ejercicio competencial en el Ecuador: análisis de la situación con la vigencia de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. Simposio llevado a cabo en Cuenca, Ecuador.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (11 de agosto de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial del Ecuador No. 303
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (22 de octubre de 2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). Registro Oficial No.306
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (28 de junio de 2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial del Ecuador No. 790
- Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial* (3ra. ed.). España: Ediciones Mundi Prensa.
- Naranjo, F. Z. (2006). Modelos de ordenación territorial. In *Sociedad y medio ambiente: ponencias presentadas en las segundas jornadas "Sociedad y medio ambiente": Salamanca, 16 al 19 de noviembre de 2005* (pp. 251-286). Universidad de Salamanca.
- Pauta Calle, F., & van der Zee, J. (2012). Unidades estructurales y su importancia en la ordenación del territorio ecuatoriano. *Estoa. Revista De La Facultad De Arquitectura Y Urbanismo De La Universidad De Cuenca*, 1(1), 39 - 49.

PONENCIA 03

**INSTRUMENTOS DE
PLANIFICACIÓN Y
LINEAMIENTOS DE
ORDENAMIENTO
TERRITORIAL: UNA MIRADA
DESDE EL PLAN NACIONAL
DE DESARROLLO**

Katherine Argotty
SENPLADES

Capítulo 1. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su vinculación con la Planificación Nacional



En 2018, Ecuador presenta, ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, el primer Examen Nacional Voluntario, como parte de su compromiso con la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Examen recoge los aportes de los sectores gubernamentales, privado, academia, sociedad civil y gobiernos locales, bajo un criterio de corresponsabilidad y participación colectiva, para trabajar juntos en la promoción del crecimiento económico sostenido, el desarrollo social y la protección ambiental, el combate a las desigualdades y la discriminación. Aspiramos a no dejar a nadie atrás y a alcanzar una sociedad más justa y solidaria.

Uno de los instrumentos, que reflejan la voluntad del Gobierno ecua-

toriano para su implementación en el país, es el Decreto Ejecutivo No. 371, que declara “como política pública del Gobierno Nacional, la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, orientada al cumplimiento de sus objetivos y metas en el marco de su alineación a la planificación y desarrollo nacional”, para lo cual se han establecido mecanismos de alineación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) a los objetivos de la Agenda 2030.

Como parte del PND y con el propósito de lograr la consecución de los objetivos y metas nacionales se establecieron diecinueve “Intervenciones Emblemáticas”, que priorizan el accionar del Estado en aquellos sectores con mayor necesidad. Asimismo, se ha desarrollado una serie de acciones, que guían la planificación nacional, hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 y propone soluciones a los desafíos que enfrenta Ecuador.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece como visión para el desarrollo mundial en el largo plazo una transformación encaminada a la sostenibilidad económica, social y ambiental. Esta hoja de ruta representa una oportunidad histórica para América Latina y El Caribe, ya que incluye temas altamente prioritarios para la región como la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, el crecimiento económico respetando los límites de la naturaleza, la garantía de un trabajo decente para todos, el desarrollo de ciudades sostenibles y resilientes, y las medidas de mitigación y adaptación para hacer frente a los efectos del cambio climático, entre otros.

Los diecisiete objetivos de Desarrollo Sostenible reflejan el llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza y el hambre, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad, sin que nadie se quede atrás.

Ecuador ha asumido su compromiso frente a la adopción de estos objetivos mundiales en la elaboración de su Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda Una Vida”, aprobado el 22 de septiembre de 2017 por el Consejo Nacional de Planificación, máxima instancia que rige el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Este instrumento se fundamenta en principios constitucionales y del régimen del *buen vivir*, que guía el accionar de las políticas públicas para la construcción de una sociedad más justa, equitativa y que garantice los derechos fundamentales del ser humano y la naturaleza.

El Plan Nacional de Desarrollo 2017- 2021 se organiza en tres ejes, nueve objetivos nacionales y 149 metas, así como intervenciones emblemáticas que guiarán las políticas públicas, sobre la base de la sustentabilidad ambiental y el desarrollo territorial. Además, incluye la Estrategia Territorial Nacional con la finalidad de orientar las intervenciones hacia una mejor calidad de vida de la población, mediante la construcción de lineamientos de política que favorezcan la articulación, coordinación y gestión y ordenamiento territorial.

Aunque los ODS no son vinculantes desde el punto de vista jurídico, es compromiso de los Estados, en función de sus capacidades, niveles de desarrollo, obligaciones y prioridades, asumirlos como propios dentro de su planifica-

ción nacional. En este sentido, el PND de Ecuador contiene elementos que comulgan con la Agenda 2030 y con el compromiso mundial para alcanzar el desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza, la reducción de las brechas de desigualdad y el impulso al crecimiento económico dentro de la cosmovisión de la sustentabilidad ambiental.

Capítulo 2. Políticas Nacionales: Instrumentos de Planificación

Para hablar de políticas nacionales es necesario mencionar al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), mismo que se constituye como el conjunto de procesos, entidades e instrumentos, que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno.

Los principios que gobiernan el SNDPP se orientarán por los principios de obligatoriedad, universalidad, solidaridad, progresividad, descentralización, desconcentración, participación, deliberación, subsidiaridad, pluralismo, equidad, transparencia, rendición de cuentas y control social.

El funcionamiento del sistema se orientará hacia el logro de resultados:

- Contribuir, a través de las políticas públicas, al cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República;
- Generar los mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno; y,
- Orientar la gestión pública hacia el logro de resultados, que contemple los impactos tangibles e intangibles.

De los instrumentos que conforman el SNDPP, tienen la finalidad de orientar, coordinar y gestionar cada fase el ciclo de la planificación, siendo el Plan Nacional de Desarrollo la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública, será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores y tiene una vigencia de cuatro años.

El SNDPP también contempla, dentro de sus instrumentos, una escala supranacional que propone los Planes Binacionales Fronterizos (Colombia y Perú), en tanto que, a escala nacional se posicionan instrumentos como Planes Territoriales Diferenciados (Régimen Especial Galápagos, espacio marino costero y Amazonía), y por otra parte, planes especiales para los proyectos nacionales. Además de instrumentos de coordinación como las Agendas de Coordinación Intersectorial (ACI), Planes Sectoriales con enfoque territorial, Planes Institucionales, Agendas de Coordinación Zonal y, los mismos, Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Capítulo 3. Políticas Territoriales: Estrategia Territorial Nacional (ETN)

El Plan Nacional de Desarrollo se complementa con la Estrategia Territorial Nacional, que representa la oportunidad de concretar un modelo territorial futuro para Ecuador, considerando su diversidad, tanto cultural como natural. Busca ser un marco que potencie la unidad y la complementariedad entre la población, sus asentamientos humanos, sus actividades y relaciones, su identidad y cultura, en función del medio físico que las sostiene.

La ETN es la expresión de la política pública nacional en el territorio y es un instrumento de ordenamiento territorial a escala nacional. Comprende directrices sobre el ordenamiento del territorio, considerando:

- Recursos naturales.
- Grandes infraestructuras y equipamiento.
- Asentamientos humanos.
- Actividades económicas.
- La protección del patrimonio natural y cultural.

Sobre la base de los objetivos y políticas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Las determinaciones de la ETN tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones del Gobierno Central.

La ETN propone lineamientos de carácter territorial y de articulación: los lineamientos de carácter territorial

posición aspectos vinculados con la cohesión territorial basada en la sustentabilidad ambiental y la gestión de riesgos; así como, el acceso equitativo a infraestructura y conocimiento. Los lineamientos de articulación motivan a la gestión territorial y la gobernanza multinivel, en el marco de la consolidación de modelos de gestión descentralizada y desconcentrada, con pertinencia territorial

Capítulo 4. Retos en la planificación y el ordenamiento territorial

Entre los principales retos propuestos para la planificación y el ordenamiento territorial del país tenemos los siguientes:

1. **Correspondencia** entre los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, es decir, una efectiva articulación vertical entre niveles de gobierno y coordinación horizontal.
2. Consolidar instrumentos y fortalecer los **espacios de concertación, diálogo y discusión en territorio**.
3. Generar y monitorear **indicadores territoriales**, con el propósito de analizar dinámicas espaciales y desequilibrios territoriales, para observar comportamientos y tendencias en los lugares donde se implementan las diversas políticas públicas.
4. Consolidar la **generación de información multi-propósito** con fines de planificación (catastro).
5. Incluir en **procesos de articulación a las instancias que financian** los procesos, así como a la cooperación internacional, para fomentar la vinculación plan-presupuesto. Además de la territorialización de la inversión pública en los diferentes niveles de gobierno.
6. **Formación de capacidades** a nivel nacional y local y trabajar en coordinación con las universidades, Consejo Nacional de Competencias, Gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Cooperación Internacional y otros actores relevantes.

PONENCIA 04

EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA SOCIEDAD BIOPOLÍTICA

Arq. Marcelo Herrera Moreira
AME

INTRODUCCIÓN

*“Ya no hay puertos de pesca,
se convirtieron en estacionamiento de yates,
una millonada que no sirve a sus dueños
sino sólo un par de semanas al año.
Ni playas para pescadores, se las tragan los hoteles.
ni bosques y selvas, sino escenarios artificiales
ya contaminados para el distinguido turismo de aventura.
ni pastizales, sino terrenos de golf;
ni ríos, sino drenajes abiertos;
ni paisajes campesinos, sino parques turísticos;
ni paisajes callejeros de antoñonas ciudades,
sino disneylandias coloniales...”*

*“la conquista neoliberal arrebató tierras como hace 500 años,
destruye terruños para construir
territorios regalados a cosechadores de divisas.”*

Andrés Aubry¹

Luego de la realización -en Quito- del Encuentro Internacional Hábitat III, uno de los temas que más ha convocado a distinto tipo de encuentros, talleres, conferencias en el país es *el derecho a la ciudad*. Más aún, este Simposio tiene como eje principal “por el derecho a la ciudad y al territorio”. Definitivamente, se trata de un tema al que estamos dedicando mucho tiempo, muchos esfuerzos por comprenderlo y por ejercerlo, pero, sobre todo, en el que sostenemos la esperanza de transformar y de mejorar nuestros territorios.

El llamado que nos convoca el Simposio a pensar “por el derecho a la ciudad y al territorio” es original y sumamente motivador. De manera inmediata nos desencadena una serie de inquietudes y preguntas claves e importantes. ¿Porque “por el derecho” y no solamente “el derecho”? Esta pequeña diferencia

marcada apenas por la introducción de “por”, implica un cambio en los sentidos y en las prioridades que se da a ese derecho.

El “por el derecho a la ciudad y al territorio” supone, per se, que ya está definido o consensuado lo que significa “el derecho a la ciudad”, que la preocupación ahora es la de pensar, luchar y organizarnos “por” ejercer ese derecho. Claramente, el *derecho a la ciudad* se convierte en el sujeto por el cual debemos luchar, se vuelve en el fin que debemos lograr. En las próximas páginas intentaremos asumir que, más bien, todos nosotros somos el sujeto y que el fin, al que debe destinarse todos nuestros esfuerzos, será construir las ciudades y territorios que deseamos, queremos y necesitamos. Entonces, *el derecho a la ciudad* será el medio que utilizaremos para lograr construir esas otras ciudades y territorios.

Para quienes hacemos la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), la dilucidación de estos sentidos y prioridades es vital para definir el contenido de los procesos de asistencia técnica a los 221 municipios del país en el tema del desarrollo y el ordenamiento territorial urbano y rural.

Es interesante remarcar que, si bien el tema hoy está vigente, siempre tuvo presencia en el país. Por ejemplo, en el año 2004 en Quito se realizó el “Foro social de las Américas: otra América es posible”, donde el derecho a la ciudad no solo fue un tema presente en la agenda, sino fue el que más movilizó a los participantes. En los programas de estudios de las facultades de arquitectura, de sociología y las relacionadas a las ciencias sociales de las principales universidades del país, estaba contemplado el tema del derecho a la ciudad. Los movimientos sociales de finales del siglo pasado, que se organizaron y lucharon por la vivienda, el hábitat y la dotación de los servicios básicos, siempre se guiaron y tuvieron presente el contenido de este derecho.

Desde el año 2008, el derecho a la ciudad se encuentra ya consagrado en nuestra constitución. También consta en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, como un principio básico de la planificación territorial y urbana.

Desde el gobierno nacional y algunos gobiernos locales se demanda su reconocimiento como un derecho institucionalizado, judicializado, que garantice el acceso y usufructo de todos a los recursos y espacios de la ciudad. Sin embargo, se trata de un derecho colectivo, no individual. Cuando este derecho se contempla en los planes y estudios urbanos locales se reduce, generalmente, al derecho de la población a participar en la elaboración de dichos planes. Sin embargo, como lo señaló Henry Lefebvre², si el participar es como participar en una obra de teatro, una puesta en escena realizada por otros, (promotores, empresarios, constructores), la participación no conduce a ningún lado. En la academia, en cambio, se privilegia la discusión sobre los alcances sociales y políticos de este nuevo derecho social. Sin embargo, el contexto en el cual debe ejercerse es sumamente complejo, se reivindica que las ciudades han triunfado y que deben ser para la gente³. Esa gente -en el caso de Ecuador- es cada vez más urbana, 2 de cada 3 ecuatorianos vivimos en ciudades, muchos en condiciones nada dignas ni hu-

manas, que requieren urgentemente la creación de algunos prerequisites y condiciones justas y equitativas para, justamente, vivir dignamente. Un sinnúmero de colectivos y organizaciones sociales han convertido a este derecho en su principal consigna, reivindicación y lucha. Aunque, el derecho a la ciudad se está convirtiendo más en una condena que en un derecho, por el tipo de ciudad y territorio que hemos y estamos creando y recreando.

Por ello mismo, el derecho a la ciudad se convierte en el derecho que requerimos para cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo a nuestros deseos⁴. Tal vez, esto convierte al derecho a la ciudad en el medio más valioso que contamos para hacer y rehacer nuestras ciudades. Justamente, pensamos que, por lo avanzado en el campo legal, metodológico y técnico del ordenamiento territorial en los últimos años en el país, este derecho puede jugar el papel constructivo y transformador de nuestras ciudades.

Desde siempre, como AME reivindicamos la construcción de un futuro territorial ideado y decidido por nosotros mismos⁵. Esto significa que el derecho a la ciudad es un deber (o en los términos utilizados por Henry Lefebvre), es una obra⁶ que debemos y podemos hacer: imaginar y construir un futuro distinto y mejor del territorio, de las ciudades, del campo y de las interrelaciones entre lo urbano y lo rural. Un futuro donde los encuentros y relaciones sociales sean distintas, amenas, agradables, positivas y productivas.

La construcción de esa otra ciudad, de ese otro territorio, obligatoriamente pasa por “repensar todo de nuevo”. Implica repensar el derecho a la ciudad, la propia ciudad y el territorio, más bien, en su potencial transformador social. El reto es grande, ya que pasa, principalmente, por no dejarnos despojar el futuro. Si es posible, necesario y deseable construir otra ciudad, otro territorio más humano, más equitativo, más agradable. Ha llegado la hora de explorar nuevos caminos y alternativas, pero, primero pasa por esclarecer el nuevo y, tal vez, original contexto en el que se desarrollan nuestras ciudades y territorios. Solamente cuando lo dilucidemos, creemos, comienza el camino “por el derecho a la ciudad”.

Lo que se intenta demostrar es que el derecho a la ciudad es una categoría abierta, todavía en construcción, y sobre todo en disputa. Una categoría que requiere

necesariamente ubicarla en el nuevo contexto social, económico y territorial del país y del mundo.

El derecho a la ciudad como categoría abierta

El derecho a la ciudad tal vez sea el derecho humano más complejo y difícil de entenderlo, de enfrentarlo y de ejercerlo. Posiblemente el ejercicio de este derecho también sea el que más aporte a la construcción de otros territorios, de otras ciudades en donde se desarrollen otras distintas formas de vida, más dignas y más satisfactorias, donde prevalezca otro tipo de relaciones sociales.

El derecho a la ciudad es un concepto singular, extraño, sui generis. Se trata, para algunos actores, de incorporarlo como un derecho individual que garantice el acceso de todos los ciudadanos a los espacios y recursos de la ciudad. Sin embargo, contradictoriamente, es un concepto en el que prevalece o se pone en primer plano la propiedad comunal, el espacio público, los bienes comunes. Para muchos otros, sí se trata de un derecho más colectivo que individual, lo pertinente es la organización de distintos colectivos y movimientos sociales que reivindiquen e incorporen este derecho como demanda social en sus procesos de lucha por cambiar las ciudades y los territorios. Si la clave de este derecho es cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo a nuestros deseos, esa reinvención dependerá del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización⁷ y sobre las relaciones de poder. Si se lo plantea como un derecho al que es necesario devolverle su sentido original, su sentido transformador y revolucionario⁸, ello implica concebirlo como el derecho a la impostura y a la desilusión. Muchos colectivos y organizaciones sociales se niegan a reivindicarlo, a demandarlo y luchar por éste, lo que cotidianamente ven y sienten en la ciudad simplemente les indigna y se cuestionan ¿qué sentido tiene reclamar ese derecho?⁹

El punto de partida del pensamiento sobre el derecho a la ciudad, entonces, no puede ser otro, que comprenderlo y tratarlo como una categoría abierta. Se trata de una categoría siempre en tensión, en conflicto por los sentidos y proyecciones, que los distintos actores sociales y políticos lo plantean. Sus varios significados dejan ver un mundo de paradojas y contradicciones. Plantear este derecho como categoría abierta implica que, en vez

de tomarlo como un concepto, una abstracción y una forma ya dada, ya totalmente definida, debe ser debatida y analizada. Este es el principal objetivo que busca esta ponencia: repensar el derecho a la ciudad para dilucidar su aporte al cambio en la organización del territorio y de las ciudades.

Por otra parte, el propio concepto de ciudad o de lo urbano, también debe ser tratado como una noción abierta, sujeta a interpretaciones y propuestas complejas, disímiles y contradictorias, que obligatoriamente requieren el intento de arribar a una abstracción y a una síntesis que permita actuaciones y decisiones coherentes de las municipalidades en la construcción de otras ciudades, de otros territorios.

La ciudad como sobrecarga sensorial, que tensa nuestro sistema nervioso y que nos enseña nuevos reflejos o nuevos valores estéticos, o como problema de complejidad organizada, como un sistema autoorganizado que cataloga a la ciudad como un organismo vivo con capacidad de adaptación. Dice Jane Jacobs que “las ciudades vitales tienen asombrosas habilidades innatas maravillosas para comprender, comunicar, planificar e inventar lo que se requiere para contrarrestar dificultades”¹⁰.

Pero, tal vez la ciudad “como una estructura especialmente equipada para almacenar y transmitir los bienes de la civilización”¹¹, o la ciudad informacional¹², en la cual se privilegia las relaciones entre las innovaciones tecnológicas, la estructura social y el espacio urbano. Las ciudades como entes que tienen la capacidad de innovación, o, más bien, la ciudad como el proceso perverso de diferenciación y segregación espacial, donde -por un lado- se erigen muros para limitar zonas intranstitables para los pobres y -por otro- la preponderancia de tugurios donde se hacinen los pobres.

La reflexión que plantean algunos urbanistas¹³ sobre el evidente “triumfo de las ciudades”, en el sentido de que, a pesar de que existe todavía en el planeta enormes cantidades de suelo, seguimos prefiriendo las ciudades porque aquí es donde el progreso y el desarrollo son evidentes, nos lleva a considerar a la ciudad en relación con el entorno territorial, con aquellas más pequeñas, los asentamientos humanos, las aldeas, pueblos, con el espacio de lo rural, con la naturaleza¹⁴. También -en este caso- existen múltiples rostros y proyectos sobre

el porvenir de esas relaciones. La división tradicional entre ciudad y campo se ha venido abajo y reorganizado. La vida rural, por ejemplo, ya no se caracteriza por el aislamiento y la incomunicación, allí los circuitos de cooperación y comunicación tienen simplemente otra intensidad.

El rápido crecimiento de nuestras ciudades desvinculadas a los procesos de industrialización y, por ello mismo, alejadas de la producción de empleo, se enfrentan a fuerzas -muchas veces globales- que expulsan a las personas del campo y al crecimiento de barrios miseria, donde se aglomera la pobreza sin servicios básicos. Así, a lo rural hay que tratarlo como algo distinto a lo urbano que hay que delimitarlo y separarlo, porque no pensar esos límites como umbrales, que permitan el paso y la articulación permanente del uno al otro y viceversa.

En definitiva, la ciudad, el territorio, la relación urbana rural, el derecho a la ciudad, todas ellas, son categorías abiertas, en permanente disputa. Por lo tanto, también de disputa política.

Transformaciones actuales en la ciudad y en el territorio

Hegemonía de la producción biopolítica. Es hora de explorar nuevos horizontes en nuestros territorios. Probablemente se está produciendo un cambio estructural muy importante en nuestras ciudades, en nuestros territorios y en la relación entre lo urbano y lo rural, se trata del impacto de las formas desmaterializadas -con las que hoy actuamos- para producir bienes, mercancías y servicios, y con las que desarrollamos el mundo. Nos encontramos atravesando un período de transición hacia un nuevo orden social: la sociedad del conocimiento, el capitalismo cognitivo o biopolítico, o -a veces- la denominada sociedad posmoderna o *posfordista*¹⁵.

La tendencia actual a que el centro de la vida social y económica se refiere mucho más a la producción de bienes inmateriales¹⁶ o *biopolíticos*¹⁷, es decir a la producción de formas de vida, de relaciones sociales, en desmedro de la producción de bienes materiales, significa transformaciones estructurales importantes y complejas, casi inimaginables, en la organización del mundo, de la vida, de la producción y de las formas de trabajar. Por supuesto, también, importantes cambios en

la organización del territorio, en su uso, en su ocupación y, sobre todo, en las posibilidades y dificultades, de cambiarlos, de transformarlos.

La hegemonía o supremacía de la producción inmaterial o biopolítica significa que, las actividades y productos intelectuales, comunicativos, relacionales y afectivos prevalecen sobre la producción de bienes materiales o industriales. El incremento de la producción y la productividad se expresa, hoy, por el papel que juega las actividades intelectuales, la invención científica y la aplicación de la ciencia y la tecnología en la elaboración de la actividad de transformación de la materia. Imágenes, información, conocimiento, afectos, códigos, placeres, relaciones sociales tienen más importancia que los bienes y mercancías materiales. En cada bien, mercancía y servicio el componente inmaterial es cada vez mucho más trascendente.

Si bien el peso cuantitativo de las empresas y de los trabajadores directos presentes en esta forma de producción, o el porcentaje que ocupa este tipo de producción en el territorio no es muy significativo, su importancia -en cambio- es la influencia que su dinámica ejerce sobre todas las demás formas de producción. Toda actividad humana, de relacionamiento y de vida, va asumiendo, adoptando y adaptando las nuevas formas de organización del mundo, de lo inmaterial, tendencialmente lo inmaterial se convierte en lo hegemónico, en lo predominante. Por ejemplo, la forma red y la organización en red, las conexiones múltiples, donde todo nodo está interconectado con los demás, está presentes y, poco a poco, va prevaleciendo en todas las actividades humanas, cotidianas, productivas, gubernamentales, culturales, etc. La revolución informática transforma radicalmente la naturaleza de las relaciones sociales: favorece y fortalece formas de organización horizontal, reticular, democrática, *rizomática*¹⁸, de cooperación que, muchas veces, entra en conflicto y tiene ventaja sobre formas jerárquicas de organización.

El hecho de que hoy es mucho más importante el tiempo destinado a los procesos de formación cognitiva, intelectual, comunicativa y relacional, que el tiempo dedicado a propia producción, deja entrever la importancia que tiene el mundo de la biopolítica. Las relaciones, que nutren el conocimiento y lo im-

pulsan hacia decisiones mentales, son mucho más esenciales que aquellas cantidades de tiempo de trabajo dedicado a la realización material de bienes, mercancías y servicios.

Producción del común. Ahora bien, los mecanismos y medios que hacen posible el trabajo cognitivo, el trabajo afectivo, el trabajo comunicacional, en resumen, la producción biopolítica, dependen del trabajo del común¹⁹. Aquella admiración general de la creatividad actual en algunos sectores como el diseño, la creación de marcas, la moda, la aplicación de avances científicos en la agricultura y en la industria, la industria cultural, el internet, se debe a que son producidas y desarrolladas por el común, por todos, en condiciones y dinámicas abiertas, con flujos culturales e intelectuales constantes.

El propio mundo financiero es, hoy, el sector dominante y hegemónico en el mundo global, en el manejo de sus derivados financieros, fondos de inversión, permutas de riesgo, en el poder que generan sus abstracciones, lo que dejan entrever que son el reflejo del trabajo del común. El capital financiero exige encuentros impersonales, donde los modelos matemáticos abstraigan la naturaleza social de la riqueza, presente y futura. Lo común¹, en definitiva, irrumpe en toda la vida.

Los procesos y mecanismos de producción del común –claramente– se diferencian de los de la producción industrial o fabril, en ésta se requiere el mando y la dirección de algún actor social que proporcione la necesaria cooperación productiva. El capitalista, el propietario o el gerente eran los encargados de reunir a los trabajadores en un determinado lugar de trabajo (la fábrica), proporcionar las suficientes y necesarias herramientas, medios y objetos de trabajo y, sobre todo, proponer un plan o un programa para que se genere la cooperación productiva.

La diferencia de esta lógica de cooperación con la lógica de cooperación para la producción de conocimientos, información, afectos, códigos, etc., es que estos no requieren ni el poder, ni el mando, ni la dirección de actores distintos a los propios productores: el común. La cooperación se produce de manera autónoma²¹, generalmente en los encuentros cotidianos, impredecibles con los demás, con la alteridad, con la forma en que se da la *socialidad* de nuestras relaciones.

Aquí surge un concepto complejo y discutible, el de las externalidades²², noción que expresa el hecho de que el valor, la riqueza y la forma en que se produce lo biopolítico son externos al propio proceso productivo. La producción y la productividad se crean e incrementan de conformidad a factores que son externos al propio proceso productivo. Una externalidad, por ejemplo, es la buena formación educativa de la población, o, tal vez la más importante, es la ciudad. Las capacidades que se requieren para realizar el trabajo biopolítico se refieren, entre otras, al potencial de generar cooperación, de crear redes organizativas, a la habilidad de generar competencias comunicativas, a los talentos intelectuales y afectivos. Ninguna de éstas se practica en forma individual²³, en un lugar específico o en un territorio determinado, se genera en la calle, en la casa, en la oficina, con los vecinos y en cualquier momento.

La ciudad biopolítica y el papel de los encuentros. La relación entre el proceso de producción biopolítica, el común y la ciudad es, hoy, intensa y directa. La ciudad entera se convierte en la sede de la producción de la riqueza, es la fuente y el depósito del capital producido por el común.

La ciudad posmoderna biopolítica es el resultado espacial del desplazamiento de la hegemonía de la sociedad industrial a la sociedad biopolítica. En la época anterior, el crecimiento y desarrollo de la ciudad moderna industrial estuvo determinado por las necesidades y ritmos de la producción de la fábrica industrial. La fábrica requería algunas condiciones y prerrequisitos: concentración geográfica de los trabajadores, proximidad a los mercados de consumo, a otras industrias y a cierto tipo de recursos, sistemas de comunicación y transporte. etc. La industria organizó la ciudad y el territorio, determinando las cualidades del espacio urbano.

La ciudad posmoderna biopolítica está, también, determinada por ciertas necesidades y ciertos ritmos, ya no de la fábrica sino de la producción inmaterial. Para que se despliegue su ciclo productivo, requiere algunas condiciones y prerrequisitos: capacidades culturales, intelectuales, afectivas, redes de comunicación y, sobre todo, encuentros impredecibles y aleatorios entre sus habitantes. Toda la ciudad se transforma en el lugar y en el requisito de la producción inmaterial. La producción ya no se limita a la fábrica, se extiende a todo el territorio urbano.

Las cualidades del espacio urbano están ahora determinadas por la organización de lo biopolítico. Las cualidades de la ciudad que demanda la producción biopolítica son exactamente las mismas que caracterizan el entorno urbano. Esas cualidades emergen de la particular articulación de los dos componentes²⁴ que definen la ciudad: el hábitat urbanizado, es decir la organización, ordenamiento o configuración de los edificios, viviendas, calles, parques, redes de agua y alcantarillado, cables; y, las dinámicas y prácticas culturales, circuitos intelectuales y comunicativos, redes sociales que le dan vida a la ciudad.

Esas cualidades, además de ser externas al propio proceso productivo, se presentan como externalidades positivas y negativas. Entre las primeras se encuentran la proximidad a zonas de recreación, la presencia de relaciones culturales vivas, circuitos de intercambio intelectual, interacciones y encuentros tranquilos, seguros y estimulantes. Entre las negativas prevalece altos déficits de equipamientos, contaminación ambiental, atascos permanentes de tráfico, altos niveles de ruido y de inseguridad, conflictos sociales²⁵.

El cómo funcionan y dónde se ubican estas externalidades²⁶, permite o dificulta la generación de condiciones para que el común cree la riqueza. Existe, entonces, distintas cualidades del común, aunque no todas se están convirtiendo en lo mismo. Unas facilitan la comunicación, el encuentro, la cooperación y otras, en cambio, las entorpecen, las imposibilitan. El entorno urbano al ser el depósito de las capacidades y habilidades, que sostienen las actividades del común y la producción inmaterial, debe tratar de reproducir permanentemente las condiciones para que los encuentros, relaciones, interacciones devengan en positivos y agradables.

Las ciudades tendrán ahora que clasificarse como ciudades fallidas o ciudades inteligentes. Las primeras serán aquellas en las que, además de exponer la pobreza, indigencia, marginación, falta de planificación, caos en la movilidad, se despliegan condiciones para que los encuentros y las relaciones con los demás sean peligrosas, infelices, perjudiciales y negativos. Esto se da cuando la contaminación del aire degrada la vida, cuando el ruido de los vecinos molesta o se percibe malos olores, cuando el contacto con los demás es chocándose o detrás de un parabrisas, o encerrados en condominios o

en centros comerciales, levantando muros para evitar encuentros con otros y sólo interactuando con aquellos que son iguales; allí se genera formas nocivas del común, se descompone la vida en común. Con casi certeza, procesos de desterritorialización, de gentrificación, de conformación de enclaves y de crisis se devienen en estas ciudades.

Las ciudades inteligentes serán, en cambio, ciudades que funcionan, que producen formas de vida, y de encuentros con la alteridad, amenos, agradables, positivos y productivos. Esas formas son, precisamente, las que generan los recursos y las capacidades que permiten la realización del ciclo de producción biopolítico. La producción del común se torna en la vida misma de la ciudad, posiblemente donde los encuentros sean positivos las ciudades serán ciudades vivas.

Derecho a la ciudad y a la esperanza

Las transformaciones, que genera la hegemonía de lo inmaterial o lo biopolítico, ponen de manifiesto, en principio, la posibilidad de una vida metropolitana virtuosa. La gran riqueza que las ciudades podrían generar, si los encuentros con los demás fuesen siempre positivos, el resultado inimaginable de ese circuito expansivo. Nuevas y mejores condiciones y capacidades para la producción del común, nuevas formas de vida social, nuevo cuerpo social siempre más capaz y apto para volver a producir la ciudad como un vasto reservorio del común, también mucho más humana, más solidaria, más agradable. En el contexto urbano biopolítico el común y los encuentros son mutuamente necesarios.

Pero lo que comúnmente encontramos en nuestras ciudades es que la mayoría de los encuentros con los otros son, al contrario, conflictivos y destructivos. No es fácil formar -con los demás- nuevas relaciones que promuevan la cooperación, la comunicación; tampoco es sencillo realizarlos, si no existen las condiciones espaciales y físicas para aquello. Si no existen, por ejemplo, espacios para el encuentro o están mal ubicados, son inseguros, o se construyen espacios -justamente- para evitar los encuentros, en estos casos lo más seguro es que serían negativos y destructivos. En la mayoría de nuestras localidades, los espacios del común y del encuentro dejan de ser los lugares de la cooperación y de la comunicación. La ciudad

-en este caso- se deteriora, se degenera y con ello se degenera también el común y la vida económica; más bien, la ciudad aparece como el lugar del que hay que escapar.

Por ello, la política de la ciudad debe centrarse en la organización política de los encuentros entre sus habitantes. El común debe ser producido y reproducido continuamente. La tarea es compleja y difícil. Pasa, primero, por promover y organizar encuentros alegres y positivos, luego, por hacer que estos encuentros se repitan y se multipliquen constantemente y, por último, por minimizar los encuentros negativos y patológicos. Esto exige generar capacidades y habilidades para organizar encuentros y relaciones positivas, para aprender a retirarse de las relaciones conflictivas y destructivas, y para descubrir la manera de transformar los encuentros negativos en encuentros positivos y productivos. Todas ellas, además, deben plasmarse en una reorganización, en un reordenamiento de los elementos del hábitat urbano, es decir, se requiere que se planifique los espacios, los lugares territoriales y físicos, que permitan la organización política de los encuentros y el desarrollo de otro tejido urbano.

Aquí es importante aclarar que, si continúa predominando la tendencia a organizar del territorio, únicamente en base a la dinámica y a la lógica del valor y de la ganancia, el fracaso como ciudad y del común será evidente. Las ciudades seguirán siendo el lugar peligroso y nocivo sobre todo para los más pobres. Los encuentros serán básicamente económicos, de intercambio de bienes y servicios y serán políticos de antagonismo y de conflicto, más bien, de evitarlos.

El punto clave es entender que el común no es algo espontáneo ni automático, sino que necesita de quien lo realice y lo sustente; el común debe ser producido y reproducido continuamente. El llamado a organizar estos encuentros, para que siempre devengan en positivo, es el propio común, quien, de manera libre, autónoma y sin barreras, reivindique colectivamente el espacio urbano, el espacio público, conjuntamente con su gobierno local, con el que está más cercano al común: los municipios, con el objeto de planificar, configurar y ordenar las ciudades y los territorios de acuerdo a sus profundas necesidades y aspiraciones.

La tarea, cuando se menciona el derecho al territorio, debe quedar completamente clara, se trata de recuperar su sentido transformador. El derecho a la ciudad es descubrir el común, construir la proximidad, las condiciones espaciales y sociales para los encuentros positivos, alegres y productivos. Se trata de luchar por la defensa de la productividad del común y de la libertad de los encuentros, de crear las condiciones para construir otra ciudad, donde prime otro tipo de encuentros y relaciones sociales, de manera libre, consensuadas. Éstas pasan por crear condiciones, requisitos, regulaciones y reglas planificadas sobre el ordenamiento territorial, el uso y la ocupación del suelo. También por la forma en que se toman las decisiones de manera consientes, planificadas y consensuadas entre todos los habitantes, o espontánea y desordenada, no planificada, entregada al libre juego del mercado.

Todo esto nos invita a reflexionar sobre lo que nosotros -los hombres- hemos creado como territorio, como ciudad y sobre lo que debemos hacer para cambiar y transformar. Robert Enza Park, sociólogo urbano de la famosa escuela de Chicago, afirmó en la década de los veinte que la ciudad es el intento más coherente y mejor logrado por el hombre por rehacer el mundo, donde vive de acuerdo a sus deseos más profundos. Asimismo, indicó que, si la ciudad es el mundo creado por el hombre, también es el mundo en el que está condenado a vivir.

La cuestión es qué tipo de ciudad queremos, ya que no se puede separar del tipo de personas que queremos ser, el tipo de relaciones sociales que pretendemos, las relaciones con la naturaleza que apreciamos, el estilo de vida que deseamos y los valores estéticos que respetamos. Como lo señala David Harvey, el derecho a la ciudad es por tanto mucho más que el derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena y protege, es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo a nuestros deseos.

El derecho a la ciudad y al territorio es plantear la esperanza en un territorio desesperanzador. La esperanza es el desafío a organizar políticamente los encuentros, que es algo central en la vida; eso tal vez nos hace humanos, es esa esperanza en contra de lo que existe y más allá. Solamente cuando hayamos definido la manera de construir políticamente esos encuentros y relaciones nuevas es que se podrá plantear el “por el derecho a la ciudad”.

NOTAS

- ¹ Aubry, A. (01 de junio de 2007). Tierra, terruño y territorio. *Periódico La Jornada*, p. 1. Ciudad de México.
- ² El filósofo francés Henry Lefebvre es el creador del derecho a la ciudad. La primera edición de su principal texto *El derecho a la ciudad* data del año 1967
- ³ Edward Glaeser en su libro *El triunfo de las ciudades*, afirma que hoy en la ciudad se ve el progreso, pero también anota que las ciudades ganan, pero los ciudadanos pierden.
- ⁴ Véase al respecto los planteamientos que realiza Harvey D. (2014). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. España: Editorial AKAL.
Véase también: Lefebvre, H. (1973). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Editorial Península.
- ⁵ Véase los planteamientos del filósofo Ernst Bloch en *Principio esperanza*, donde afirma que nosotros somos los únicos creadores de la sociedad, de las ciudades.
- ⁶ Henry Lefebvre en *El derecho a la ciudad* define el derecho a la ciudad como el derecho a crear una obra de arte colectiva de la ciudad.
- ⁷ Harvey, 2014, p.20
- ⁸ El sentido revolucionario del derecho a la ciudad lo planteó su creador en la década de los sesenta. Véase Henry Lefebvre *El derecho a la ciudad*. Véase también los planteamientos al respecto de Jean Pierre Garnier en *Lucha urbana para apropiarse la ciudad*.
- ⁹ Hoy nuestras ciudades tienen serios problemas de distinto tipo: contaminación ambiental, congestión vehicular, inseguridad. Los encuentros con los demás en la ciudad generalmente son negativos.
- ¹⁰ Jacobs, J. (2011). *Vida y muerte de las grandes ciudades*. Salamanca: Editorial Capitán Swing Libros.
- ¹¹ Mumford, L. (1979). *La ciudad en la historia*. Barcelona: Editorial Tusquets.
- ¹² Concepto generado por Manuel Castells en Pflieger, G. (2011). *De la ciudad a las redes*. Diálogos con Manuel Castells. Olacchi: Textos Urbanos.
- ¹³ Véase Glaeser, E. (2011). *El triunfo de las ciudades*. Editorial Taurus.
- ¹⁴ Las ciudades actuales, a pesar de ocupar solamente el 3% de la superficie del planeta, consumen las dos

terceras partes de la energía y producen, entre muchas otras cosas, el 80% de CO2, uno de los gases responsables del cambio climático. Véase Fariña, 2015.

- ¹⁵ Este nuevo orden se concibe con las siguientes características: nuevos métodos de producción basados en la microelectrónica, prácticas de trabajo flexibles, mayor grado de individualismo y diversidad social, predominio del consumo sobre la producción, posición muy reducida de los sindicatos y organizaciones de los trabajadores en la sociedad.
- ¹⁶ “Estamos convencidos que la capacidad de conocer es lo que nos permite acceder hoy a la producción y, por medio de ellas, las actividades interhumanas” Véase la producción teórica sobre este tema generada por Toni Negri y Michael Hardt en *Imperio, Multitud y Commonwealth*.
- ¹⁷ La biopolítica es un nuevo paradigma del poder. Se refiere a la instauración del poder, de políticas, de técnicas y mecanismos de control sobre la población y la vida. Opera sobre el cuerpo y con el cuerpo. Lo biopolítico se refiere al uso de las nuevas tecnologías para controlar y dominar la vida de los individuos (biopoder) y a la resistencia a ese biopoder, lo que implica nuevas formas de acción, de resistencia y de transformación social. El control de la sociedad hoy no solo requiere actuar sobre la ideología, la conciencia con políticas disciplinarias, sino necesita controlar el cuerpo y la vida de la población. No es suficiente aquellas políticas disciplinarias que buscaban el dominio social a través de una red de dispositivos o de aparatos que producían prácticas productivas que ponían a trabajar a la sociedad y que aseguraban la obediencia a su poder por medio de instituciones disciplinarias: prisión, fábrica, asilo, hospital, colegio. Hoy se requiere controlar y regular no sólo las transformaciones de las formas de trabajo (cognitivo, inmaterial) sino la totalidad de las relaciones sociales. Véase La producción teórica de Michael Foucault.
- ¹⁸ Un rizoma es un modelo en el que la organización de los elementos no sigue líneas de subordinación jerárquica. Una base o raíz da origen a múltiples ramas. Cualquier elemento puede afectar o incidir en cualquier otro. Véase Guilles Deleuze y Félix Guattari.
- ¹⁹ Lo común se refiere a prácticas locales, comunitarias y participativas que buscan dar respuestas a demandas sociales, que se caracterizan por una gestión no mercantil de los recursos y de nuevas formas de compartir tiempo, bienes, conocimientos y espacios que están

ensayando el recorrido de futuros posibles y que están prefigurando un nuevo escenario urbano, una ciudad común. Observatorio Metropolitano de Barcelona, 2014.

El común se refiere a una densa trama creativa y afectiva capaz de posibilitar las condiciones necesarias para proporcionar sostenibilidad, y equidad en un territorio. Massimo de Angelis. (Entrevista a Angelis y Stavrides, 2010)

²¹ “A más autonomía de la organización social de la producción biopolítica más productiva es” Negri, T., & Hardt, M. (2009). *Common wealth. El proyecto de una revolución del común*. Madrid: Editorial Akal.

²² La comprensión más precisa del tema de las externalidades y de la autonomía del trabajo biopolítico se logra si se analizan los mecanismos sociales, económicos y políticos de la apropiación de la riqueza generada por la producción biopolítica y la forma de captura de beneficios a través de la renta. Las finanzas son el instrumento idóneo para expropiar la riqueza de la producción biopolítica Este importante tema rebasa las intenciones de esta ponencia. Sin embargo, vale señalar que el derecho a la ciudad adquiere mayor vigencia precisamente porque la intervención urbana del capital inmobiliario y la privatización de los servicios urbanos y del suelo urbano han profundizado aún más las contradicciones sociales urbanas que son, justamente, las que estudio Lefebvre.

²³ “Las ideas, imágenes, códigos no son producidos por un genio solitario, ni siquiera por un maestro asistido por varios aprendices, sino por una amplia red de productores cooperando”. Negri, T. & Hardt, M. *ibid.* p.125

²⁴ “Si un conjunto urbano-monumental sigue habitado por un volumen consistente de gente, es decir, por una población que sigue inyectándole vida, estamos históricamente en presencia de una ciudad. Dicho de otro modo, la pura aglutinación de habitantes en un mismo lugar tan sólo dibuja un fenómeno migratorio; pero cuando estos pobladores dejan allí una huella durable, visible, permanente, con los medios que sea, le dan una existencia histórica que se llama ciudad”. Aubry

²⁵ A Mike Davis autor de *La ciudad de los tugurios*, le preocupa más las formas negativas, perjudiciales y peligrosas de los encuentros que las propias condiciones de pobreza y de la falta de servicios en lo que él denomina los *slum*, las ciudades miseria. A Toni Negri, en “La multitud y la metrópoli”, le preocupa mucho más que el rápido crecimiento de la población urbana en el mundo, la destrucción o la

obstrucción de las condiciones que faciliten para que los encuentros sean positivos y productivos.

²⁶ En el valor de un bien inmobiliario urbano (vivienda, departamento, oficina) interviene, por un lado, su tamaño y la calidad de la construcción y, por otro, las externalidades, positivas o negativas, que cada vez se hacen más importantes. El valor de estas externalidades depende de la ubicación o localización y de las dinámicas urbanas que allí se generan.

BIBLIOGRAFÍA

- Aubry, A. (01 de junio de 2007). Tierra, terruño y territorio. *Periódico La Jornada*, p. 1. Ciudad de México.
- Ávila-Fuenmayor, Francisco (2006). El concepto de poder en Michel Foucault. *Telos*, 8(2), undefined-undefined. ISSN: 1317-0570. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=993/99318557005>
- Bloch, E. (2007). *Principio esperanza*. Madrid: Editorial Trotta.
- Davis, M. (2006). *La ciudad de los tugurios*. Londres: Verso.
- Garnier, J.P. (s.f.). *Lucha urbana para apropiarse la ciudad*.
- Glaeser, E. (2011). *El triunfo de las ciudades*. Editorial Taurus.
- Harvey D. (2014). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. España: Editorial AKAL.
- Jacobs, J. (2011). *Vida y muerte de las grandes ciudades*. Salamanca: Editorial Capitán Swing Libros.
- Lefebvre, H. (1973). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Editorial Península.
- Mumford, L. (1979). *La ciudad en la historia*. Barcelona: Editorial Tusquets.
- Negri, T. (s.f.). *La multitud y la metrópoli*
- Negri, T., & Hardt, M. (2009). *Common wealth. El proyecto de una revolución del común*. Madrid: Editorial Akal.
- Pflieger, G. (2011). *De la ciudad a las redes. Diálogos con Manuel Castells*. Olacchi: Textos Urbanos.

PONENCIA 05

NO SÓLO EL DERECHO A LA CIUDAD: EL DERECHO AL TERRITORIO

René Larenas Loor

Del concepto inicial al concepto restrictivo



Cumplimos cincuenta años de la concepción de Lefevre del “derecho a la ciudad”, publicado en 1968, dos meses antes del movimiento de Mayo del 68 en París. Lefevre se vinculó tempranamente a los movimientos sociales de la época, entre otras de las poblaciones urbano-marginales. En su libro habla del,

derecho de los ciudadanos a figurar en todas las redes y circuitos de dominación, de información, de intercambios. Lo cual no depende de una ideología urbanística, ni de una intervención arquitectural, sino de una calidad o propiedad esencial del espacio urbano: la centralidad. (Lefebvre, 1968)

Es decir que el tema del derecho a la ciudad es la centralidad del ser humano, de los grupos o movimientos sociales en la construcción de la ciudad, de la “ciudad deseada”, o el control de la vida urbana. Lo opuesto al derecho a la ciudad, en la concepción lefebreviana, es la exclusión, la marginalidad.

El libro de Lefevre y su concepto fueron dejados de lado por muchos años. A fines del siglo pasado se empezó a retomar, por ejemplo por David Harvey, pero como una cuestión de servicios públicos y de urbanismo. Aún el “derecho a la participación”, que se plantea desde el urbanismo, “no suele ser otra cosa que participación de los dominados en su propia

dominación” (Delgado, 2018). Así, en la *Carta Mundial de Quito* (2004), descendiente directa del Foro de Sao Paulo, se dio a luz la “declaración del derecho a la ciudad”, que implica a todos los derechos que una persona requiere para una vida digna. Como “derechos de ciudadanía” consta el derecho a “la planificación y gestión de la ciudad”, “a la producción social del hábitat”, al “desarrollo equitativo y sustentable”, a la “información pública”, a la “libertad e integridad”, a la “participación política”, a la “asociación, reunión, manifestación”, al “uso democrático del espacio”, a la justicia, a la seguridad pública, a la convivencia. Además, se muestra en la Carta Mundial –específicamente a una serie de servicios, que aparecen como “derechos de acceso”, constando entre otros el acceso al agua y a los servicios públicos, al transporte y la movilidad, a la vivienda, al trabajo, a un ambiente sano y sostenible (ONU-Habitat, 2004).

En la academia el concepto se amplía o se contrae en la discusión del “espacio público”, que igual puede ser interpretado como todo espacio de uso colectivo, en el que los ciudadanos pueden o deben sentirse como ciudadanos,

donde se construye la memoria colectiva y se manifiestan identidades múltiples y las fusiones en proceso. El espacio público democrático es un espacio expresivo, significativo, polivalente, accesible, evolutivo. Es un espacio que relaciona a las personas y que ordena las construcciones,

un espacio que marca a la vez el perfil propio de los barrios o zonas urbanas y la continuidad de las distintas partes de la ciudad. (Borja, 2012)

Es muy difícil, casi imposible, dar materialidad a este concepto de espacio público de Jordi Borja. Por ello, la salida más fácil suele plantear al “espacio público” como “áreas públicas”: parques, parques lineales, plazas, calles, vías, zonas verdes, donde ese “espacio” se materializa, se convierte en ese sentido en un ejercicio de diseño urbano.

La discusión de los pobladores rurales en la nueva agenda urbana

Los ODS, lanzados en 2015, parten del principio de totalidad, que se resume en la frase “que nadie se quede atrás”. La ciudad sostenible podría entenderse como aquella en la que se cumple el derecho a la ciudad (ODS 11). Pero al preguntar a los planificadores urbanos y a los arquitectos, la visión de Lefevre queda muy lejos y se centran en los derechos de acceso, que hemos señalado de la Carta Mundial.

El derecho a la ciudad fue parte de la discusión de la Nueva Agenda Urbana, que también se lanzó en Quito, en el año 2016. Entre las múltiples críticas que han surgido a este texto está su “atemporalidad”, pues no hizo referencia a las agendas anteriores, ni denunció, ni propuso remedios a los múltiples problemas urbanos; y la falta de participación de las redes de gobiernos locales, y el “mundo habitacional” (actores sociales, dirigentes, profesionales, técnicos, funcionarios, académicos, y las mujeres y hombres que habitan el planeta).

En línea a la “atemporalidad”, en una declaración tan amplia, en la que “todo entró”, una de las decepciones fue la “casi” inclusión del derecho a la ciudad: al final lo que se dice es tan colateral que realmente no implica nada. Quedó en la declaración final, escondido en la pomposa declaración del número 11, que transcribimos:

11. Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos,

seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas. (Naciones Unidas, 2017)

En línea de lo que mencionábamos en la parte anterior, el “derecho a la ciudad” de la visión de Lefevre, queda muy lejos de una declaración tan edulcorada como la transcrita. Aunque los Artículos 12 y 13 se refieren al mismo tema, se hubiera querido algo más preciso y más amplio. Más pomposa si cabe es la amplitud casi mágica de esperanza, que se señala en el número 5:

“(…) la Nueva Agenda Urbana ayudará a poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y dimensiones, a reducir las desigualdades, promover un crecimiento económico, sostenible, inclusivo y sostenido, lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a fin de aprovechar plenamente su contribución vital al desarrollo sostenible, mejorar la salud humana y el bienestar, fomentar la resiliencia, y proteger el medioambiente”.

En el tema de la comprensión de lo urbano y lo rural, el CONGOPE y otras organizaciones plantearon —específicamente— que esta temática se desarrolle en la Agenda. Aunque podamos encontrar trece menciones a lo rural en la Agenda Urbana, no podemos decir que el tema haya sido abordado de la manera necesaria, si se considera el tema de las brechas urbano rurales o de las articulaciones urbano rurales. Lo más cercano se encuentra en los números 49 y 50 de la nueva agenda:

49. Nos comprometemos a prestar apoyo a los sistemas territoriales que integran las funciones urbanas y rurales en los marcos espaciales nacionales y subnacionales y los sistemas de ciudades y asentamientos humanos, promoviendo con ello la ordenación y el uso sostenibles de los recursos naturales y la tierra, garantizando el suministro fiable y las cadenas de valor que conectan la oferta y la demanda en las zonas urbanas y rurales para fomentar el desarrollo regional equitativo en todo el proceso continuo de las zonas urbanas y rurales y colmar las brechas sociales, económicas y territoriales.

50. Nos comprometemos a alentar la interacción

y la conectividad entre las zonas urbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la movilidad y el transporte sostenibles y las redes e infraestructura de tecnología y comunicaciones, sobre la base de instrumentos de planificación fundados en un enfoque urbano y territorial integrado, a fin de aprovechar al máximo el potencial de esos sectores para mejorar la productividad, la cohesión social, económica y territorial, y la seguridad y la sostenibilidad ambiental. Ello debería incluir la conectividad entre las ciudades y sus alrededores, y entre las zonas periurbanas y rurales, así como una mayor interrelación entre la tierra y el mar, cuando proceda.

El derecho a la ciudad en la ley de ordenamiento es excluyente

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo recoge en el Art. 5 el derecho a la ciudad entre los “principios rectores” para el ordenamiento territorial, como un elemento adicional a los principios de sustentabilidad, equidad territorial y justicia social, autonomía, coherencia, concordancia, la función pública del urbanismo, y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Ese artículo es complicado en varios sentidos. Desde nuestro punto de vista, el tratamiento al principio de autonomía, en el Numeral 3, confunde el principio de legalidad de la actuación pública con el principio de autonomía, atentando a la descentralización. Pero el tema de esta ponencia es el derecho a la ciudad, por lo que volvamos al mismo. El numeral 6 del artículo 5 dice textualmente:

6. El derecho a la ciudad: comprende los siguientes elementos:
- a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.
 - b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas;
 - c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación.

El numeral a) realiza una declaración al menos molesta, si no excluyente, pues busca asegurar el ejercicio pleno de la ciudadanía “de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia”. ¿Y los habitantes de la ruralidad? En el Ecuador –aproximadamente- cuatro millones de personas viven en asentamientos humanos dispersos, de menos de dos mil habitantes, con fuertes brechas de acceso a servicios, y con mayor concentración de la pobreza de ingresos y de la extrema pobreza.

¿Tiene eso importancia o impacto en las políticas? Creemos que sí. No tanto por el texto de la ley, sino porque refleja una forma de ver el mundo tecnocrática, en la que sólo lo urbano aporta al desarrollo. Un ejemplo: cuando la política de vivienda propone construir únicamente en zonas con servicios, de hecho se está excluyendo a gran parte de la población. Más si en el último censo se determinó que en el sector rural el déficit cualitativo de vivienda (casas en estado inadecuado) superaba las 600 mil viviendas.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo fue pensada principalmente desde una visión urbana y con el centro en el ordenamiento de suelo urbano. Aparte de la mención en el Art. 11 de las competencias de los distintos niveles de gobierno, no provee herramientas de ordenamiento más que a los municipios, sobre el manejo de los límites periurbanos, como si los problemas de ordenamiento fueran sólo detener el crecimiento de las áreas urbanas, el cambio de uso de suelo y el crecimiento de la plusvalía originado en especulación.

El ejercicio de la ciudadanía plena para los habitantes de la ruralidad supone retomar la idea inicial de Lefèbvre: lograr la “centralidad” de los marginados. Por eso preferimos hablar de “derecho a la construcción social del territorio”, como se propuso en la cumbre de Hábitat (y no fue incluido). Aunque no importa tanto cómo se nombra el derecho, sino cómo se vive en la práctica, por ello pensamos que la gestión de ordenamiento territorial tiene que ser realmente participativa e integrar legítimos representantes de la ruralidad, que hasta ahora se excluyen de estos procesos por su misma dispersión. Y encontrar herramientas que fomenten la integración de la nueva ruralidad en el territorio, no sólo como proveedores de servicios o insumos, sino como territorios de derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- Borja, J. (2012). *Espacio público y derecho a la ciudad*. Barcelona. Recuperado de: https://debatesocial.files.wordpress.com/2013/03/espacio_publico_derecho_ciudad_jordiborja.pdf
- Delgado, M. (18 de marzo de 2018). Elogio y rescate de Henry Lefebvre. *Diario El país*, sección Seres Urbanos.
- Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Editorial Península.
- Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Quito
- ONU-Habitat. (2004). *Carta Mundial del Derecho a la Ciudad*. Quito.

PONENCIA 06

¿QUIÉN VIGILA Y CONTROLA EL CUMPLIMIENTO DE NUESTROS DERECHOS A LA CIUDAD Y AL TERRITORIO?

Fernando Cordero Cueva¹

RESUMEN

D

Desde 2008, en Ecuador vivimos en un “Estado constitucional de derechos”. Setenta y dos artículos de la constitución incluyen derechos de la naturaleza, amplían y relanzan, con mucho vigor, nuestros derechos: económicos, sociales y culturales; políticos; civiles, en seis grupos de derechos, que modifican las clasificaciones tradicionales de los derechos humanos. Los “Derechos del *Buen Vivir*” remplazan a los derechos económicos, sociales y culturales; los “Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria” sustituyen a los de los grupos vulnerables; los “Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades” a los “Derechos colectivos”. Los derechos políticos son ahora denominados “Derechos de participación”; los derechos del debido proceso son ahora agrupados en los “Derechos de protección” y los derechos civiles como “Derechos de libertad”.

La naturaleza es entendida en nues-

tra constitución como “la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia”. Por ello se incluyen como una novedad constitucional los “Derechos de la Naturaleza” para “respetar integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.”

Todos estos derechos “serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.”

La constitución ecuatoriana -por sí misma- es una propuesta de desarrollo alternativo, ya que hemos sido y somos testigos, en los más variados y diferentes ámbitos de la convivencia social, de los problemas y consecuencias negativas,

derivadas del actual sistema económico y político mundial, que ha extendido la pobreza, multiplicado las desigualdades, incrementado los desastres ambientales, la inseguridad, la exclusión, y -en más de una ocasión- ha pretendido y pretende justificar intervenciones armadas, que han ocasionado terror y muerte, en nombre de la paz mundial.

Una enorme responsabilidad, en la crisis capitalista, se deriva del “rol del mercado”. Adicionalmente a las “leyes del mercado”, la humanidad se ha desarrollado y ha formado sociedades muy complejas que, lamentablemente, se han desentendido y separado de los ciclos naturales. Éstos, de manera equivocada, han sido sustituidos por conceptos distintos, e incluso, antagónicos a los contenidos en las leyes físicas y biológicas. Ello ha desencadenado severas consecuencias sobre los recursos naturales y el clima².

Este proceder equivocado, que no respeta los *límites del crecimiento*³ en un mundo finito como el nuestro, sostiene que se puede “domesticar, sin consecuencias negativas” los ciclos económicos para realizar un crecimiento económico duradero o desarrollista, sobreponiéndose a los límites biofísicos de los ecosistemas⁴.

Estos desfases, que originalmente tuvieron asiento en la economía, se han extendido a diferentes ámbitos como el político, social y ambiental, cada vez con una mayor frecuencia e incidencia, generando graves consecuencias. La peor y la más evidente es el “calentamiento global” y sus repercusiones negativas en los “cambios climáticos” se derivan de esta frenética e irresponsable apuesta por un “crecimiento sin fin” y lo que es peor, “sin fines”. Este equivocado y perverso modelo se muestra, social y espacialmente diferenciado, afectando –especialmente- a las sociedades y colectivos más vulnerables y empobrecidos.

En este contexto, la constitución ecuatoriana es una propuesta seria y responsable frente a ese crecimiento canceroso. Propone un crecimiento “con fines”, coherente, que planifique la eliminación de la pobreza y posibilite nuevas formas de creación y distribución de la riqueza social. Un crecimiento que dé al mercado su propio rol, pero explore nuevas formas de la economía, que hoy subyacen en nuestras sociedades. Un crecimiento que asigna nuevos roles al Estado para el mejor aprovecha-

miento de los recursos estratégicos y la regulación de ese “poder de mercado”, que pretende con frecuencia confundir su papel.

Se plantea el Buen Vivir como un modelo de desarrollo social; esto es un crecimiento que busca el equilibrio del hombre con la naturaleza y consigo mismo. Un equilibrio entre los hombres y mujeres para reducir las desigualdades económicas y sociales, y propiciar la integración a la vida económica y social de los sectores más desvalidos. Un equilibrio entre las comunidades de hombres que privilegien la solidaridad y complementariedad que conduce hacia la paz.

Dentro de este planteamiento y considerando que todo desarrollo social se expresa en el territorio y que –hoy- en Ecuador más del 70% de ciudadanos viven en ciudades, es indispensable articular las aspiraciones a un desarrollo más justo y equitativo, a nuevos paradigmas en las relaciones con la naturaleza, con el territorio y entre ciudadanos.

En los setenta y dos artículos sobre derechos que contiene nuestra constitución, al menos veinte de ellos corresponden a derechos de la naturaleza y las personas en su relación con el territorio y la ciudad -como la expresión territorial más preponderante en el mundo contemporáneo-.

Principalmente los derechos de la naturaleza, del Buen Vivir y de las comunidades, pueblos y nacionalidades configuran un conjunto singular de derechos, que se expresan y dejan huella cotidianamente en el territorio, y por ello deben ser cuidadosamente analizados en los procesos de planificación territorial para evitar que -las intervenciones en el territorio- afecten negativamente nuestros derechos y los de la naturaleza, a pretexto del desarrollo social.

El Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, nos debe garantizar: un hábitat seguro y saludable; una vivienda adecuada y digna -con independencia de nuestra situación social y económica- ; el disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos bajo principios de sustentabilidad y equilibrio entre lo urbano y lo rural, respetando la función social y ambiental de la propiedad, propiciando la gestión democrática de su gobierno y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Descentralización y Ordenamiento Territorial

Entre las grandes estrategias que plantea la constitución ecuatoriana para alcanzar el Buen Vivir y –particularmente- para garantizar nuestros derechos a la ciudad y al territorio se distinguen claramente: La descentralización como forma de gobierno y el ordenamiento territorial como la política pública, que se debe aplicar para respetar esos derechos en todas las escalas territoriales: parroquial, cantonal, regional, nacional. La Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo no solo ratifica sino desarrolla esta disposición constitucional al señalar que

tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno⁵.

Considerando que la constitución establece que, los Gobiernos Autónomos Municipales tienen como competencia exclusiva las de “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 “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”, y que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUS) desarrolla esta disposición a fin de que todos los niveles de gobierno deberán incorporar sus propuestas de ordenamiento territorial, uso y ocupación del suelo en los correspondientes planes municipales⁶, exploramos esos veinte artículos que hacen relación a derechos de la naturaleza y derechos ciudadanos a la ciudad y el territorio, y hemos identificado al menos treinta y cuatro objetivos implícitos y explícitos que le dan fuerza y dirección a esa declaración constitucional de derechos. La Figura No.1 muestra esos objetivos y sus diferentes relaciones.

Han pasado diez años desde la aprobación de la constitución y es muy poco lo que hemos avanzado en la consecución de esos derechos de la naturaleza y de los ciudadanos en la ciudad y el territorio.

La descentralización está consagrada en el artículo primero de nuestra constitución, como un mandato claro y preciso “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. Lamentablemente tenemos una larga historia de 188 años de centralismo y no lo hemos logrado derrotar. La Constitución es y será por mucho tiempo más nuestra guía y nuestra mejor aliada para eliminar los vestigios centralistas, que tanto daño causan al país y a su gente.

La constitución –adicionalmente- desarrolla un concepto revolucionario de competencias exclusivas para cada uno de los diferentes niveles de gobierno. Todos los gobiernos subnacionales forman parte de los llamados Gobiernos Autónomos Descentralizados, que además tienen la enorme responsabilidad de “compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”⁷. Igualmente la constitución establece que esos mismos tipos de gobiernos serán los responsables de impulsar el Ordenamiento Territorial, como la otra estrategia constitucional, para garantizar los derechos de la naturaleza y los de los ciudadanos en la ciudad y el territorio. Para asegurar esta obligación descentralizada, se vuelve obligatoria la planificación territorial.⁸

Luego de una década de vigencia de la constitución vemos con preocupación que ni nos gobernamos descentralizadamente ni se ha avanzado en el abatimiento de desequilibrios territoriales.

La Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, (LOTUS) intenta corregir ese rumbo y crea -para ello- una Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, cuya principal misión será “la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos”.

OBJETIVOS CONSTITUCIONALES PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS A LA CIUDAD Y EL TERRITORIO

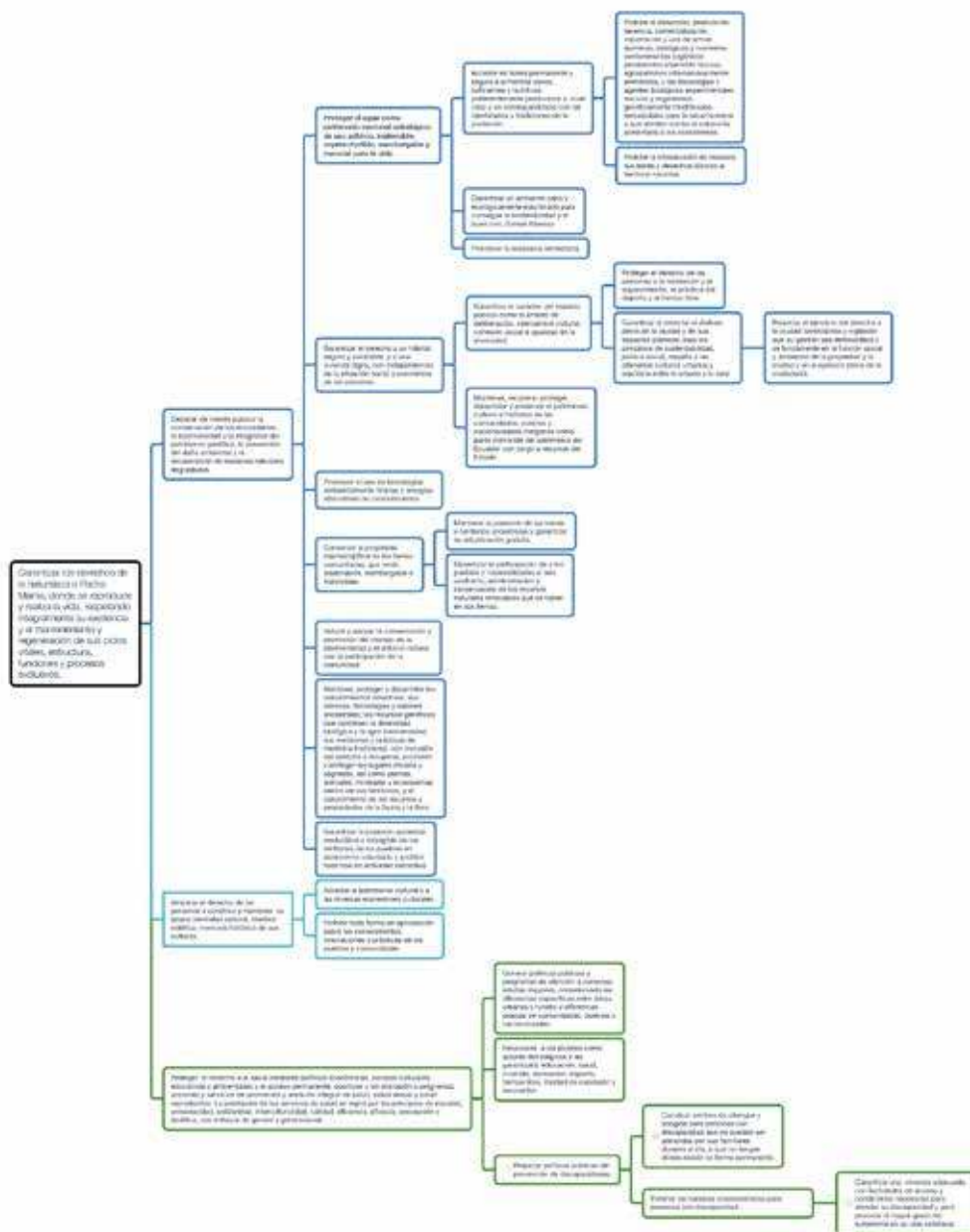


Figura 1. Objetivos Constitucionales para proteger los Derechos de las Personas a la Ciudad y el Territorio.

Contradictoriamente el Estado, principalmente por acciones y omisiones de la Asamblea Nacional y el Gobierno Nacional -que las desarrollamos y precisamos en la ponencia- han puesto, nuevamente, en riesgo la protección de nuestros derechos a la ciudad y al territorio, y al mismo tiempo están congelando el mandato constitucional de gobernarnos descentralizadamente.

Entre otras, las omisiones y actitudes centralistas, y las múltiples omisiones municipales, que retardan la descentralización y afectan gravemente nuestros derechos a la ciudad y el territorio, se pueden citar los siguientes:

- a) La inobservancia de las normas urbanísticas en la construcción de edificaciones que, en muchos casos, ha deteriorado fuertemente las condiciones de habitabilidad de predios vecinos y hasta la privacidad de sus moradores.
- b) La incompatibilidad entre usos de suelo urbano – es decir de actividades humanas que no pueden coexistir al mismo tiempo y en el mismo lugar– con impactos negativos, asimismo en las condiciones de habitabilidad especialmente del uso de suelo vivienda y de sus usos complementarios –como los equipamientos comunitarios–, y la generación de riesgos.
- c) La destrucción del patrimonio cultural edificado, por demoliciones o incuria, causando daños irreparables a las culturas nacional y local.
- d) La informalidad en la construcción, que en las áreas metropolitanas y en las ciudades intermedias más pobladas supera el 70%; es decir, de cada diez actuaciones, siete se dan al margen de toda forma de control municipal.
- e) La ocupación de las llanuras de inundación de ríos, quebradas y esteros –comúnmente conocidas como márgenes de protección–, con edificaciones y obras de urbanización, alterando sustancialmente el relieve natural y su paisaje, y degradando o deteriorando el dominio público hidráulico.
- f) La ocupación significativa de suelos sin aptitud para la urbanización –por su relieve y condiciones geológicas y geotécnicas–, con asentamientos generalmente de vivienda, cuya consolidación en el tiempo supone el incremento del nivel de riesgo.
- g) La toma indiscriminada e irresponsable de suelo de alto valor ambiental –ecológico, productivo, paisajístico, funcional y científico-cultural–, para la expansión de las ciudades, cuyas tasas anuales de crecimiento físico hasta triplican a las de crecimiento poblacional. Las cámaras de agricultura y ganadería del país –permanentemente- han denunciado la pérdida anual de miles de hectáreas de suelo de alto valor para la agricultura y ganadería, por esta causa.
- h) La generación de modelos de crecimiento dispersos de las ciudades, que, a más de propiciar la expansión ya señalada, deja áreas intersticiales como producto de la especulación con el suelo urbano, incrementa los costos de dotación de infraestructuras, servicios y equipamientos comunitarios, y otras secuelas más, como la exclusión de importantes sectores sociales del acceso al suelo urbano. “La invasión inmobiliaria a la ruralidad”, que denunció documentadamente la Junta Parroquial Rural de Cumbayá del cantón Quito a la SOT, es un ejemplo patético de esta situación.
- i) El hacinamiento de las familias pobres en casas de inquilinato y aún de las familias de estratos medios en edificios “multifamiliares”, en clara contraposición al derecho constitucional del acceso, igualmente, a la “vivienda adecuada y digna con independencia de su situación social y económica”.
- j) La ocupación de espacios de uso público con actividades ajenas a sus propósitos de dotación –muchas veces de manera permanente–, particularmente de las vías y espacios verdes.
- k) La ocupación indiscriminada de los márgenes de protección y derechos de vía de carreteras y autopistas de ingreso y salida de las ciudades, con edificaciones de todo tipo, que afectan a la seguridad y funcionalidad de estas infraestructuras y reducen sensiblemente su vida útil.
- l) La presencia de edificaciones que amenazan ruina y ponen en riesgo a las familias residentes en ellas y sus bienes.
- m) La saturación de las centralidades de las ciudades y áreas metropolitanas por las intensidades que alcanzan los usos de suelo vinculados al comercio y servicios, y que deterioran las condiciones de habitabilidad urbanas y afectan sobre todo a sus moradores permanentes.
- n) La presencia de fuertes conflictos en las áreas de influencia de los proyectos de minería artesanal y a gran escala, vinculados al medio físico natural, a la población y actividades, y a los asentamientos e infraestructuras de estos territorios.⁹

Las cincuenta denuncias ciudadanas que recibió la SOT, en sus primeros seis meses de funcionamiento, demuestran de manera objetiva y contundente que las situaciones antes descritas son una realidad en todo el territorio ecuatoriano y particularmente en sus ciudades. También confirman que existe inobservancia mayoritaria de los planes de ordenamiento territorial y de los instrumentos de planeamiento urbanístico y sus normas. Las municipalidades aludidas en las denuncias, no han atendido debidamente a los ciudadanos que las presentaron, esto es: que no les dieron respuesta o que ésta es insatisfactoria de cara al ordenamiento jurídico aplicable. Las denuncias ciudadanas y múltiples investigaciones muestran la existencia de serias presunciones de violación de la normativa legal, con la consiguiente afectación a los derechos de los ciudadanos y de la naturaleza. Lo anterior ratifica la existencia de una debilidad histórica en la gestión de las municipalidades ecuatorianas. Ésta es, sin duda, el deficiente control de las actuaciones sobre sus circunscripciones territoriales urbanas y rurales y en las cuales durante décadas han ejercido importantes competencias en materia de regulación y control del uso y ocupación del suelo –ratificadas y ampliadas recientemente por la Constitución de 2008.

Aunque también, históricamente, entre las causas se hallan la falta de planificación y de recursos humanos y materiales en las municipalidades; es verdad igualmente que aun contando con los instrumentos destinados al ordenamiento de las ciudades y de los territorios cantonales, así como razonablemente con recursos para su gestión, los planes en varias oportunidades no son motivo de sanción y aplicación en franco desacato a la ley –privando a las municipalidades del cumplimiento de su funciones previstas en ella–, o en su caso de groseras inobservancias a sus normativas y ordenanzas .

La creación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT)

La expedición de la ley orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo tiene como punto de partida a los grandes problemas del Ecuador vinculados con los derechos a la ciudad y al territorio incluidos en la Constitución de 2008 y que, en forma sintética los hemos expuesto en líneas anteriores. Dentro de ella, la creación de una Superintendencia, lejos de atentar contra la autonomía municipal, está llamada a poten-

ciar la descentralización y por ende combatir los mil y un rostros del centralismo. Los procesos sobre los cuales pretende tener incidencia la LOTUS, y que en buena medida se explicitan en sus tres primeros artículos –“objeto”, “ámbito de aplicación” y “fines”–, ameritan su transcripción completa a fin de que todos podamos tener una idea exacta de las enormes posibilidades de esta Ley para vigilar y controlar que se respeten nuestros derechos a la ciudad y al territorio.¹⁰

En consecuencia, mientras los antecedentes expuestos de alguna manera configuran la situación actual de los ámbitos en los cuales pretenden intervenir las políticas públicas que subyacen en la LOTUS –incluyendo la gestión desplegada por las entidades responsables del Ordenamiento Territorial, en todos los niveles de gobierno y las municipalidades en el Uso y Gestión del Suelo–, las normas transcritas de la misma ley configuran a su vez una imagen objetivo, un futuro deseado para la sociedad ecuatoriana en relación a sus territorios y ciudades, y, obviamente también, para su gestión desde lo público prefigurando su hábitat, en el sentido no solamente del espacio construido por ella, sino de los lugares ocupados por las comunidades vegetales y animales.

En este marco se inserta la esfera de gestión de la SOT como entidad de vigilancia y control del cumplimiento de las normas constantes en la LOTUS, el COOTAD y el COPFP –para no mencionar sino en principio los tres cuerpos legales más cercanos a las materias de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, y uso y gestión del suelo–; pues en un intento de considerar las leyes de carácter sectorial cuyo objeto tiene fuertes implicaciones territoriales, y por esto sus disposiciones ameritan vigilancia y control, deben mencionarse, entre otras, las siguientes: de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales; de Minería; de Hidrocarburos; de Telecomunicaciones; de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua; del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre; y, a las cuales se suman cuerpos legales más integrales como el Código Orgánico Ambiental. A este conjunto de normas deben adicionarse –asimismo– las ordenanzas y reglamentos emitidos por los gobiernos provinciales y municipales.

En este sentido vale constatar que el objeto de las superintendencias que establece el Artículo 213 de la

Constitución para los servicios públicos, se corresponde plenamente con la esfera de gestión identificada en líneas anteriores para la SOT, y por esto mismo, el legislador lo ha incluido entre los considerandos de la LOTUS, norma que al respecto dice:

Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan el interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano.

En este contexto, no es difícil deducir que procesos como la formulación y aplicación de los planes e instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y uso y gestión de suelo —de los distintos niveles de gobierno—, así como la formulación y aplicación de los planes de carácter sectorial con implicaciones territoriales —así mismo de los diferentes niveles de gobierno—, deben ser motivo de vigilancia y control por la SOT a fin de garantizar que ellos observen el ordenamiento jurídico aplicable y no vulneren nuestros derechos.

De hecho, la vigilancia y control deben apuntar a que prevalezca la remediación o subsanación de la inobservancia a las disposiciones legales y normativas, sobre las sanciones y -en este sentido- su acción sin duda será muy provechosa de cara a precautelar de manera efectiva los derechos de la población vinculados a la ciudad y al territorio, pero también los derechos de la naturaleza. En esta misma línea de pensamiento se halla la obligación de que la SOT actúe de oficio cuando estos derechos se vean afectados.

Finalmente, es necesario destacar que una de las necesidades es de controlar que los instrumentos de planificación nacional y local y los de carácter sectorial sean motivo de aplicación o gestión en coherencia con los instrumentos de uso y gestión del suelo -a cargo de los gobiernos municipales y metropolitanos por ser ésta una sus competencias constitucionales exclusivas-; en la medida que éstos determinan la localización de las actividades humanas en el territorio cantonal y regulan su comportamiento o funcionamiento. De esta manera ha de recordarse que el territorio es fuente de recursos y materias primas, pero también soporte de actividades

y receptor de efluentes; en tanto que las actividades humanas demandan influentes, elementos físicos y espacios transformados, y generan productos, subproductos, así como efluentes al aire, al suelo y al agua.

Es en esta perspectiva que la LOTUS en su Artículo 95 crea a la SOT, en los siguientes términos:

Créase la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y el uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo será una entidad técnica de vigilancia y control, con capacidad sancionatoria, personería jurídica de derecho público y patrimonio propio, que funcionará de forma desconcentrada e independiente. Tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. Formará parte de la Función de Transparencia y Control Social, y será dirigida, organizada y representada por la o el Superintendente. La Superintendencia se organizará y funcionará conforme con el reglamento interno que se dicte para el efecto.

En este marco jurídico, al configurar la SOT¹¹ incluimos, adicionalmente, como sus principales principios rectores de actuación, a los siguientes:

Coherencia institucional con el carácter de Estado constitucional de derechos. La constitución ecuatoriana en forma explícita establece que *El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada*. Por esto, la SOT -como entidad de vigilancia y control del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y del uso y gestión de suelo en los gobiernos municipales y distritos metropolitanos- coadyuvará para conseguir el respeto a los derechos ciudadanos, colectivos y de la naturaleza, contemplados en la Constitución —Artículos del 10 al 82—, con énfasis en los derechos del Buen Vivir, de las comunidades, pueblos y nacionalidades, que se relacionan con el territorio, así como en los de la naturaleza.

Imparcialidad frente a los diversos actores. De conformidad con la ley, la SOT deberá actuar en todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas. Frente a todos y cada uno de estos actores, siempre actuará con absoluta imparcialidad y apegada a la Constitución y la ley, a fin de conseguir plena confianza ciudadana e institucional en sus actuaciones.

Rigurosidad técnica y científica en todos los procesos de vigilancia y control. Siendo el territorio ecuatoriano una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, y un legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales, la SOT actuará tanto en el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo, con rigurosidad técnica y científica, y en absoluta coordinación con los titulares de las competencias constitucionales y facultades legales sobre estos espacios.

Transparencia en la gestión. En coherencia con el mandato constitucional y las normas legales vigentes las actuaciones de la SOT y toda la información generada o derivada de ella será pública y en todos los casos posibles de libre acceso. Especial importancia se concederá a la conformación de un sistema cooperativo de información territorial georreferenciada en la que las entidades competentes mantendrán y gestionarán los “Registros Originales”, pero crearán mecanismos para compartir y permitir el acceso a toda información pública, en lo posible mediante servidores y otros mecanismos que permitan el intercambio automático de información territorial.

Respeto y apoyo a los procesos de descentralización y autonomía de los GAD. Siendo el mandato constitucional obligatorio, la SOT -desde el primer día de su gestión- vigiló y controló que el Estado, en todos sus niveles territoriales, se gobierne de manera descen-

tralizada, a fin de fortalecer la autonomía de los GAD y propender a la compensación los desequilibrios territoriales en los procesos de desarrollo.¹²

Eficiencia y eficacia en la atención de las denuncias ciudadanas. La participación ciudadana está garantizada constitucionalmente, tanto en la formulación cuanto en la ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos. Siendo así, la SOT entiende que la participación ciudadana es una actividad permanente y transversal en todos los procesos de vigilancia y control del ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, y por tanto concede superlativa importancia a las denuncias ciudadanas responsables sobre las afectaciones de sus derechos relacionados con el territorio.

La remediación y la prevención sobre la sanción. Partiendo de los derechos humanos y de aquellos de la naturaleza, es obvio que, siendo importantes y obligatorias las sanciones económicas establecidas en la LOTUS en correspondencia con las infracciones leves, graves y muy graves, la Superintendencia procurará siempre por la prevención y la remediación, ya que esas son las únicas formas de evitar que se afecten derechos humanos y de la naturaleza¹³.

Conclusiones

Comprensiblemente, el centralismo y diferentes actores, que violan permanentemente las normas constitucionales y legales, -que nos garantizan derechos sobre la ciudad y el territorio a todos los ecuatorianos y garantizan derechos a la naturaleza- se oponen a la existencia de una Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Para oponerse a la LOTUS y a la SOT, los mil y un rostros del centralismo argumentan, justamente, que dicha ley y particularmente la creación de la SOT es una estrategia centralista, sin reparar que dicha entidad pública, controlará y vigilará el cumplimiento de la Constitución y la Ley en todos los niveles de gobierno. Las primeras acciones de la SOT dejan ver que el centralismo disfraza sus acciones en nombre de una mal entendida “rectoría” y -por ello- ha mostrado su incomodidad con la existencia de la SOT que hasta septiembre de este año ha defendido en todas sus actuaciones la rectoría de los GAD, en todas sus competencias exclusivas.

Es muy preocupante advertir que existe una generalizada actitud pasiva y contradictoria en los GAD frente a las actuaciones y decisiones centralistas. Hay cientos de ejemplos de intromisiones inconstitucionales e ilegales en las competencias exclusivas de los GAD y su reacción es simplemente inexistente. En diez años de vigencia constitucional no hay una sola demanda en sede administrativa para dirimir sobre competencias arrebatadas a los GAD, especialmente municipales.

Existen disposiciones legales que, “estirando” la facultad de rectoría nacional, violan claramente la constitución y menoscaban las competencias municipales exclusivas sobre el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. Tampoco en estos casos se han presentado acciones de inconstitucionalidad para extirpar del ordenamiento jurídico ecuatoriano tales disposiciones.

La propia Asamblea Nacional está en mora respecto a normas contradictorias y violatorias de la autonomía de los GAD municipales. Un ejemplo de esta contradicción se expresa entre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, y la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, al exigir esta última una “autorización” del Ministerio de Agricultura para que los GAD Municipales puedan delimitar sus áreas urbanas.

Con el desmantelamiento inconstitucional e ilegal de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo se perderá una extraordinaria posibilidad de profundizar la descentralización y coadyuvar a que el Estado garantice nuestros derechos a la ciudad y al territorio y los derechos de la naturaleza.

El Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial debe vigilar de cerca los extraños intentos legislativos para eliminar la LOTUS y -con ello- suprimir la SOT. Los grandes perjudicados con estas contradictorias propuestas serán nuestros derechos a la ciudad y al territorio y los derechos de la naturaleza.

NOTAS

- Asamblea Constituyente. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (28 de junio de 2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial del Ecuador No. 790.
- Cordero Cueva, F. (2018). *¡CUMPLIMOS! LA SOT ESTA CONFORMADA...* Cuenca, ECUADOR: SOT.
- Cordero Cueva, F. (2010). *LA CONSTITUCION DE MONTECRISTI, UN SUEÑO COLECTIVO*, El camino hacia el Buen Vivir. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Cordero Cueva, F. (2013). *La Asamblea del Buen Vivir*, informe de labores 2009-2013. Quito: Asamblea Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ¹ La ponencia expuesta me fue solicitada en mi condición de Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2017-2022) de la República del Ecuador. En septiembre de 2018, en forma inconstitucional e ilegal fui “cesado anticipadamente” de mis funciones.
- ² Existen -desde aproximadamente cuarenta años atrás- una serie de teorías que desdican de los principios sobre los que tiene asiento la *economía clásica* y que se denominaron originalmente como Bioeconomía o más recientemente como *economía ecológica*. Esta ciencia es mayormente definida como la economía de la sustentabilidad de los sistemas o como la ciencia de la baja entropía de los sistemas. Uno de sus más brillantes expositores y precursores fue el matemático rumano, Nicolás Georgescu-Roegen, quien en su obra *La ley de la entropía y el proceso económico*, deduce de una manera brillante como la segunda ley de la termodinámica, referente a que un porcentaje de la energía que entra en un sistema, tiende naturalmente a perderse o a no estar disponible, principio que es aplicable también a los procesos y sistemas económicos.
- ³ Título de la investigación que desarrolló un equipo del MIT bajo la dirección de la científica y biofísica, doctora Donella Meadows, ha pedido del Club de Roma y publicado en 1972. Tenía como premisa fundamental: “si el actual incremento de la población mundial, la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y la explotación de los recursos naturales se mantiene sin variación, alcanzará los límites absolutos de crecimiento en la tierra durante los próximos cien años”.
- ⁴ Una de las falencias más graves de la ciencia económica actual es que muestra un marcado divorcio entre las leyes naturales biofísicas y sustituidas inicialmente con el monetarismo, que no contempla las externalidades ni el valor real de los bienes y recursos naturales y que, luego del cambio del patrón oro en el año 1971, ha creado diversos instrumentos financieros, cuyos mercados, han dado origen a un sinfín de crisis económico-financieras.
- ⁵ LOTUS, 2016, Artículo 1.
- ⁶ LOTUS, 2016, Art. 11.3.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población. Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno
- ⁷ Constitución de la República del Ecuador, 2008, 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.
- ⁸ Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.
- ⁹ La exposición de estas situaciones negativas podría continuar ya que corresponden a expresiones concretas de los *Grandes problemas del Ecuador vinculados con el ordenamiento territorial*, que fueron expuestos en la introducción general del Informe Ejecutivo de Gestión de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y que, al parecer, nunca fue considerado por los supuestos “evaluadores” y autores de un “informe” plagado de errores, sesgado y direccionado inconstitucional e ilegalmente no solo a cesar anticipadamente a su titular sino a eliminar la SOT.
- ¹⁰ **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUS), 2016**
Artículo 1.- Objeto. Esta Ley tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y

ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta Ley serán aplicables a todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas.

Artículo 3.- Fines. Son fines de la presente Ley:

1. Orientar las políticas públicas relativas al ordenamiento territorial, desarrollo urbano, a la vivienda adecuada y digna; promover un uso eficiente, rural a través de la definición de principios, directrices y lineamientos, y generar un hábitat seguro y saludable en todo el territorio. 2. Definir mecanismos y herramientas para la gestión de la competencia de ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno, generar articulación entre los instrumentos de planificación y propiciar la correspondencia con los objetivos de desarrollo. 3. Establecer mecanismos e instrumentos técnicos que permitan el ejercicio de las competencias de uso y gestión del suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos y del Estado en general, dirigidos a fomentar y fortalecer la autonomía, desconcentración y descentralización. 4. Promover el eficiente, equitativo, racional y equilibrado aprovechamiento del suelo rural y urbano para consolidar un hábitat seguro y saludable en el territorio nacional así como un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable. 5. Establecer mecanismos que permitan disponer del suelo urbanizado necesario para garantizar el acceso de la población a una vivienda adecuada y digna, mediante la promoción de actuaciones coordinadas entre los poderes públicos, las organizaciones sociales y el sector privado. 6. Definir parámetros de calidad urbana en relación con el espacio público, las infraestructuras y la prestación de servicios básicos de las ciudades, en función de la densidad edificatoria y las particularidades geográficas y culturales existentes. 7. Racionalizar el crecimiento urbano de las ciudades para prote-

ger los valores paisajísticos, patrimoniales y naturales del territorio que permitan un desarrollo integral del ser humano. 8. Garantizar la soberanía alimentaria y el derecho a un ambiente sano, mediante un proceso de planificación del territorio que permita la identificación de los valores y potencialidades del suelo para lograr un desarrollo sustentable que aproveche de manera eficiente los recursos existentes. 9. Homologar a nivel nacional los conceptos e instrumentos relativos a ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y gestión del suelo, de acuerdo con las competencias de cada nivel de gobierno; incrementar la eficacia de la gestión pública en el ámbito del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y gestión del suelo; y brindar seguridad jurídica a las actuaciones públicas y privadas sobre el territorio. 10. Propiciar los mecanismos que permitan la participación de la sociedad en los beneficios económicos, derivados de las acciones y decisiones públicas en el territorio y el desarrollo urbano en general. 11. Establecer un sistema institucional que permita la generación y el acceso a la información, la regulación, el control y la sanción en los procesos de ordenamiento territorial, urbanístico y de gestión del suelo, garantizando el cumplimiento de la ley y la correcta articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno.

¹¹ Para ampliar, ver de Fernando Cordero Cueva, (2018) *¡CUMPLIMOS!, LA SOT ESTÁ CONFORMADA, Informe de Gestión 2017*, Cuenca, Ecuador: SOT.

¹² Lamentablemente la SOT, desde septiembre de 2018, fue víctima de un proceso inconstitucional e ilegal para cesar a sus autoridades e iniciar un desmantelamiento técnico y administrativo de dicha entidad, con los consiguientes perjuicios a los derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas y los derechos de la naturaleza.

¹³ Con buen criterio la Ley establece que, Hasta antes de la emisión de la resolución por parte de la Superintendencia, la entidad pública sujeta a control de la Superintendencia podrá ofrecer un compromiso tendiente a enmendar la acción u omisión motivo del procedimiento sancionatorio y la reparación de los bienes jurídicos afectados. La entidad pública sujeta a control de la Superintendencia tendrá el plazo de tres meses para cumplir el compromiso, caso contrario el procedimiento sancionatorio continuará su trámite.

PONENCIA 07

**LA OPERATIVIDAD DEL DERECHO A
LA CIUDAD COMO PRÁCTICA SOCIAL.
CORRESPONSABILIDAD ACADÉMICA E
INSTITUCIONAL**

Pedro Jiménez-Pacheco
Universidad de Cuenca

INTRODUCCIÓN

“Si lo posible se revela hoy como un horizonte indeterminado y sin límites, es porque lo real lleva en sí contradicciones radicales”
(Lefebvre, 1971).

F

ruto de resultados parciales de la tesis doctoral titulada “La Rebelión del espacio vivido. Teoría social de la urbanización capitalista”, defendida en julio del 2018, tomamos la raíz del concepto del derecho a la ciudad —pensado como un estatuto teórico de apropiación social eficaz a ras del suelo en la lucha permanente de la sociedad por transformar su cotidianidad y no como un cuerpo normativo— y seguimos su movimiento práctico. De este modo, es llamativa la inoperancia de su recuperación en el siglo XXI, mientras en el mundo anglosajón se procedía con su “restauración científica”, obteniendo interesantes registros críticos y empíricos que no llegaron a plasmarse claramente en plan o normativa alguna; en Latinoamérica se incorporaba el concepto purificado (sin mayor reflexión o discusión) en varias agendas progresistas. Asistimos así, a un coro en el marco normativo regional que no solo adulteró los contenidos

del concepto, sino que condenó su eficacia y potencial transformador, al aislarlo de todo contexto epistemológico, racionalizarlo dentro de las instituciones y confinarlo en la inaplicabilidad de la norma. En rigor, consideramos que es posible recuperar su operatividad, pero blindándolo de la apropiación institucional (no de la política), sin inflarlo de conceptos, ni reducirlo, sino más bien, encadenándolo a otras estrategias. Así, el derecho a la ciudad puede ser un riquísimo aglutinante no sólo de la academia con los fenómenos urbanos, sino de las diferentes luchas en la ciudad, lamentablemente dispersas por sus visiones parceladas de la problemática urbana. La conferencia se decanta por el diseño de una estrategia académica a través de los lineamientos y contenidos de un “curso continuo y abierto por el derecho a la ciudad de facto”, con perspectiva de adscripción al sistema universitario ecuatoriano.

2. Objetivos

- Esclarecer los obstáculos en la operatividad del “derecho a la ciudad” como una práctica institucionalizada.
- Allanar el camino para la producción de una teoría del espacio crítica y para la producción social de un espacio diferencial, como parte de una estrategia articulada por el “derecho a la ciudad de facto” en la ciudad global.

3. Hacia una pluralidad metodológica

Para el cumplimiento de los objetivos se plantea el diseño de un sistema metodológico abierto que ordene los procesos de producción. Este sistema articula una serie de enfoques dinámicos multidisciplinares de aspiración, no únicamente a la interdisciplinariedad sino sobre todo a la *transdisciplinariedad*; además, debe ser capaz de habilitar la concatenación de nuevos métodos en su desarrollo crítico, pedagógico y político. De este modo, dados los descubrimientos en el progreso de nuestra investigación, así como el movimiento de los enfoques, creemos que para evitar el habitual cierre del proceso metodológico, debemos avanzar hacia el concepto de “pluralidad metodológica”, un principio comprometido con el orden de un sistema abierto y con los desafíos y procedimientos de partida.

4. Discusión

Dada la hiperestática alcanzada por el concepto del derecho a la vida urbana (institucionalizado en Francia entre finales de los años sesenta y la primera mitad de los setenta y re-institucionalizado universalmente en las primeras dos décadas del siglo XXI) es fundamental añadir la *transformación* de esa vida urbana como médium clave para destrabar su parálisis. Esto implica, siguiendo el movimiento en el pensamiento de Lefebvre, apropiarse del conflicto urbano, producir un espacio diferencial y autogestionarlo, procurando que lo “urbano” se torne amenazador; así entonces, desplegar lo que denominamos una “rebelión del espacio vivido” capaz de transfigurar esa cotidianidad. Siguiendo el pensamiento de Lefebvre como un *todo* a través de la fragmentación y reducción de las especialidades, y cotejando las interpretaciones que se han hecho con la praxis, varios auto-

res y activistas coinciden que el derecho a la ciudad es en sí mismo la lucha en el espacio. Efectivamente, una lucha inherente a las relaciones sociales (pero con énfasis en la relación de propiedad), en la cual, el conflicto persiste sin tregua, fijándonos y deteniendo el desarrollo; así, si bien se dan conquistas parciales, pequeñas transformaciones, entendemos que la lucha debe ser permanente.

4.1. La operatividad del derecho a la ciudad como práctica social. Bien, para Lefebvre, lo urbano es siempre una hipótesis en desarrollo, que se plantea con el fin de la industrialización y la absorción del campo en camino hacia la urbanización planetaria, incluso ante el “fin de la ciudad” (Lefebvre, 1965/2016). Entonces, dentro de lo urbano va quedando atrapada esa ciudad que hay que conquistar, apropiándonos de ella y transformándola para cambiar la vida. En esta dirección, de un examen de las experiencias racionalizadoras, se ha detectado que el derecho a la ciudad como “derecho”, que consolida otros derechos humanos, no es suficiente; tanto es mejor entenderlo como un dispositivo teórico útil a ras del suelo para ejercer las estrategias de conquista y transformación del espacio vivido; ya que, desde lo vivido, es posible conectar otras categorías (autorizadas por el propio desarrollo teórico-práctico de Lefebvre) como la “producción del espacio”, la “*jouissance*” (siendo el goce más que el placer de lo sensual-sensorial), la “diferencia”, la “reproducción de las relaciones sociales de producción”, etc. Además, dado que las grandes categorías *lefebvrianas* de lo “urbano” y la “vida cotidiana” no pueden contenerlo todo y se interpelan entre ellas; para ensamblar eficazmente la epistemología lefebvriana recomiendo desde mi investigación emplear su teoría mas amplia del “espacio social”.

De este modo, nos situamos en 1972, cuando en su libro *Espacio y política, el derecho a la ciudad II*, Lefebvre decía:

Los ‘derechos’ necesarios, desde el habeas corpus hasta el derecho a la ciudad, ya no son suficientes. También hace falta que lo urbano se torne amenazador... Esa revolución total y planetaria, económica, demográfica, psíquica, cultural, etc., es, hoy por hoy, por excelencia, lo posible-imposible (¡la posibilidad, la necesidad y la imposibilidad!). Nada más cercano, nada más urgente. (Lefebvre, 1972/1976a, p.8)

Resulta que el concepto fue muy “exitoso” y se institucionalizó en París y Francia entre finales de los años

sesenta y la primera mitad de los setenta, siendo una de las principales razones por las que Lefebvre lo abandonó. Creemos que en rigor hay como recuperarlo pero blindándolo de las instituciones (no de la política) y sin inflarlo de conceptos, ni reduciéndolo, sino encadenándolo a otras ideas; recordando siempre que no es lo que Lefebvre decía, sino cómo pensaba. Así fue como él estudió a Marx, siguiendo su movimiento.

Para acortar el camino, nos aproximamos a algunos sucesos recientes que clarifican los equívocos al momento de buscar profundizar la discusión sobre el derecho a la ciudad. En el mes de junio del 2017, la Diputación y el Ayuntamiento de Barcelona organizaban un amplio coloquio denominado “Del Civisme al Dret a la Ciutat” con el involucramiento de varias organizaciones sociales¹, académicos y dependencias administrativas, que proponía como marco general no precisamente la reivindicación de las luchas contra la violencia urbanística o la violencia inmobiliaria, sino más bien, la ineficacia institucional —a través de los códigos del civismo— para administrar los conflictos en la ciudad en materia de “convivencia en el espacio urbano”. Entonces, si su objetivo no era la búsqueda de mecanismos para empoderar a los colectivos o profundizar en el análisis de la comprensión de los conflictos relativos a la vida social en el espacio urbano, ¿de qué “derecho a la ciudad” hablamos? Así, se desvelan los esfuerzos que están haciendo las instituciones por despojar -del sentido revolucionario- al derecho a la ciudad en sentido opuesto al movimiento propuesto por Lefebvre en 1972, relacionado con el ejercicio (más subversivo) individual y colectivo de apropiación de los conflictos, en un proceso que va desde la imaginación hasta la producción social y autogestión del espacio, con el fin último de transformar sus propias vidas. Este fenómeno institucional se aclara mejor a propósito de otro coloquio internacional, esta vez en París, titulado “Derecho a la ciudad en el sur, experiencias urbanas y racionalidades de gobierno”, que tuvo lugar en el mes de noviembre del mismo año, organizado por la Universidad de París Diderot junto con la municipalidad y otras instituciones. Este encuentro buscaba entender las relaciones entre las prácticas cotidianas de los habitantes de las ciudades y las racionalidades gubernamentales. A primera vista, la relación propuesta era interesante, en favor de cómo se explique ésta. Así, se llegó a plantear el “derecho a la ciudad de facto”, que según los organizadores, designaba un proceso de ordenamiento social y espacial que emerge de las interacciones entre la acción

pública (diseño de las políticas públicas, prácticas de los agentes del Estado) y las prácticas cotidianas de los ciudadanos, al establecerse como “rutinas reconocibles”. Por consiguiente, esto implicaba identificar: “la participación ciudadana en la construcción de un orden social y espacial en la ciudad mediante, entre otras cosas, la repetición cotidiana de gestos, la consolidación de redes y conexiones sociales, el cumplimiento de las reglas de convivencia, y los medios de ocupar y apropiarse del espacio”; es decir, lo que, en la experiencia de la vida urbana, conduce a la formación de una concepción normativa y predecible de nuestra existencia en la ciudad. En última instancia —pero en última— esta noción del “derecho a la ciudad de facto” cuestionaba también las temporalidades de estos procesos y sus modos de institucionalización en el tiempo. Los debates, de acuerdo a la perspectiva del coloquio, recordaron que son los habitantes a través de sus prácticas espaciales en la ciudad, quienes experimentan el proceso de exclusión social, relegación, marginalización, pero también de inclusión política y social, de afirmación de formas de ciudadanía, en parte local, cuyos contenidos siguen sumamente difíciles de interpretar (y en lo cual, el propio Lefebvre y sus estudios del *ritmoanálisis* podrían ayudar).

Conforme a esto, el “derecho a la ciudad de facto” implicaría considerar fundamentalmente las prácticas urbanas en sus dimensiones predecibles, aunque también subversivas para poder interpretarlas, es decir, capturarlas en el nivel institucional. Así, las prácticas urbanas parecen constituirse en objetos de estudio privilegiados para profundizar la reflexión en torno al derecho a la ciudad, entendido no como el resultado de conflictos políticos abiertos (movilizaciones, luchas urbanas, etc.) sino como un proceso de ajuste entre las experiencias urbanas y la producción normativa de las racionalidades gubernamentales. Estos planteamientos, que buscan comprender -a través de posibles arreglos normativos- el mal denominado “derecho a la ciudad de facto”, son armónicos con las teorías *postneoliberales* y *ciudadanistas* de pacificación urbana y adaptación cívica en Barcelona con el epílogo de más control y límites institucionales; en menoscabo de la posibilidad de explorar un verdadero derecho a la acción de facto, en el que las instituciones serían, en primer término, las obligadas a comprender y adaptarse a determinadas situaciones insurgentes halladas fuera de la legalidad.

¿Existen otras formas de resistencia y ofensiva contra la violencia “legal” de los sistemas de promoción inmobiliaria y de consumo del espacio alejadas del reformismo paliativo? Apilánez (2017) menciona que el “Sindicato de Inquilinas de Gran Canaria” (SIGC), creado el 21 de enero de 2017, se asocia con mucha más “justicia histórica” que el sindicato barcelonés al movimiento anarcosindicalista de los años treinta. En la sección “Finalidades y medios” de su declaración de principios aparece el siguiente postulado:

El objetivo del sindicato es garantizar para todas las personas sin recursos una vivienda digna. Intentará lograrlo organizando a l@s afectad@s, promoviendo en ell@s la necesidad de entender sus problemas como un conflicto colectivo, tejiendo redes de solidaridad y apoyo mutuo y reforzando la idea autonomista de que les corresponde a ell@s resolver, sin delegar, sus propios problemas. (SIGC, 2017)

En apariencia, el diagnóstico y las estrategias tienen una familiaridad con las organizaciones de tradición *quincentista* de Barcelona, Madrid o Málaga². Sin embargo, el ideario del Sindicato canario excluye la confianza en la vía legalista-institucional con sus vanas esperanzas de alterar el statu quo a través de la presión sobre los poderes del Estado. Años luz de quienes —como Barcelona en *Comú*— ven en el “respetable anhelo a tener una vivienda propia” un legítimo ideal de vida, las actuaciones de este Sindicato reflejan la necesidad de luchar sin rebajarse ni desnaturalizarse con la tentación reformista³. Ni una sola mención a reformas legislativas ni a recurrir a las palancas de la política oficial. Aspiran a crear una organización que no les reduzca a simples reguladores de las desigualdades del sistema, con

“una estrategia que ponga sobre la mesa la necesidad de probar otras alternativas de gestión de la vivienda, que aspire a que ésta se dé de forma directa por parte de los vecinos sin injerencias de intereses privados y que plantee la necesidad de que las decisiones sobre las viviendas las tomen quienes las habitan”. (SIGC, 2017)

Para el SIGC se trata de aprovechar las perspectivas transformadoras y de movilización social, que abre el frente de lucha por la vivienda, una problemática que implica a todos los mecanismos coercitivos del sistema, enlazados por los flujos que recorren el circuito inmobiliario-financiero, incluyendo a las fuerzas de seguri-

dad. El Sindicato canario propugna —así— la defensa del i-legalismo como principio de actuación; acompañado, cuando sea necesario, del recurso siempre táctico a la legalidad y a los resortes institucionales como mecanismos para aprovechar el lado garantista, que —a pesar de su carácter de clase— tiene la legislación de una “democracia profesional”. Se trata pues de evitar la doble tentación del infantilismo revolucionario y de la institucionalización domesticada: las dos cámaras a través de las que se encierra y desactiva la posibilidad práctica de incidir en la transformación sustancial de la vida cotidiana (Apilánez, 2017). La práctica, breve pero fructífera del Sindicato canario, demuestra la necesidad de poner en jaque a la constelación jurídico-policia de blindaje de la sacrosanta propiedad privada, lo cual exigiría:

... poner el acento en el papel neurálgico de la okupación como herramienta política y no meramente asistencial. En lugar de una concepción defensiva de la okupación, como medio de realojo de las víctimas de la violencia inmobiliaria ante la falta de alternativas habitacionales —enfoque característico de la PAH—, se trata de recurrir a la okupación política como herramienta de socialización y arma de lucha contra el establishment: la ‘Comunidad la Esperanza’, la mayor comunidad okupa de España y la sede del sindicato canario, es el símbolo del intento de trascender el cariz paliativo del realojo mediante el carácter combativo de la okupación política como revulsivo para aglutinar colectivos y unificar las luchas. (Apilánez, 2017, p.17)

Las prácticas comunitarias, que se producen en “La Esperanza”, ofrecen atisbos de las potencialidades de desarrollo de la vida social, sin las bridas y camisas de fuerza que las reglas del juego imponen en la sociedad alienada con sus miserias cotidianas. A pesar de su condición minoritaria, el solo hecho de crear entornos autónomos donde se abran las brechas para desarrollar actividades que impliquen cooperación, apoyo mutuo y estímulo de tejidos asociativos y vecinales, supone la puesta en cuestión de los cimientos de la producción capitalista del espacio y de los pragmáticos consejos de los reformistas. Esta apertura de lo posible, ha logrado también que en pleno centro de Madrid, el colectivo humano de “La Ingobernable” —gracias a sus pulsiones y deseos, a la rabia y las necesidades— se atreviera a ocupar un inmueble vacío⁴. Allí se materializan la producción del cuerpo, de los espacios de representación para una realidad actual y

no de representaciones del espacio, ni de símbolos mercantilizables; la producción de lo práctico sensible, de lo posible-imposible, de las máximas diferencias, y sobre todo, de las nuevas relaciones sociales (de apropiación y no de propiedad). En fin, se concreta en esa escala, la producción del “espacio social radical” por la vía del verdadero “derecho a la ciudad de facto”.

Finalmente, para procurar llevar este derecho más allá de su raíz interpretativa, Merrifield (2017) nos recuerda que Lefebvre fue un hombre de los márgenes, a saber, periférico⁵; su derecho a la ciudad era un ideal concebido desde la periferia, por tanto, su objetivo fue facultar a los de las “afueras” para entrar en la vida urbana. El derecho a la ciudad puede parecer un tipo de derecho humano borroso, pero es muy concreto, explica Merrifield:

Significa el derecho a vivir la ciudad como propia, a vivir para la ciudad, a ser feliz allí. El derecho a una vivienda asequible, una escuela decente para los niños, servicios accesibles, transporte público confiable. El derecho a tener su horizonte urbano lo más ancho o estrecho que se desee. Esto podría significar lealtad al vecindario, a su calle y edificio, pero también a lo que hay más allá. El conjunto urbano debe ser de uno, para mudarte, para explorar, poseer, sentir que tienes algo en juego, si lo deseas. Por lo tanto, participar no significa necesariamente involucrarse en política todas las noches, tocando puertas y yendo a reuniones; también puede significar un sentido de pertenencia al ámbito urbano, ser activo en su bienestar. Significa que sientes cierto sentido de propósito compartido y colectivo, que no estás alejado de los asuntos de la ciudad. (Merrifield, 2017)

Su intuición le permitió a Lefebvre observar que la “democracia profesional” reproduce sus propias costumbres de gestión y dominación. No es exagerado decir que los derechos formales de los ciudadanos continúan siendo reducidos junto con el alcance para ejercer esos derechos. Lefebvre pensaba que se requería una nueva visión, un nuevo tipo de ciudadanía y apropiación. En 1989, en su último ensayo, titulado *Quand la ville se perd dans une métamorphose planétaire*, afirmó que el derecho a la ciudad implica nada menos que una “concepción revolucionaria de la ciudadanía”.

El movimiento dinámico de la máquina urbana con su fuerza totalizadora que se desprende de los procesos de

urbanización capitalista producen, lo que Lefebvre llamó, un “residuo”. A medida que el espacio urbano se expande, se empuja implacablemente así mismo hacia el interior rural, al tiempo que expulsa a las personas que ya no son convenientes ni útiles. Los “residuos” son personas que sienten la periferia dentro de ellos, incluso si a veces se encuentran en el núcleo. Por ejemplo, la Rambla de Barcelona y otros espacios de Ciutat Vella congregan esos “residuos”: trabajadores precarios y reducidos a una economía informal y un concierto de trabajadores en el sector de pequeños servicios. Los “residuos” son trabajadores sin regularidad, sin salarios y seguridad, sin beneficios y pensiones; son refugiados rechazados y reprendidos, retratados y patrullados sin importar dónde vaguen; son personas obligadas a abandonar la tierra, expulsadas de sus viviendas por los mercados de propiedad y desalojos violentos, cuyas casas han sido reformadas, cuyo espacio habitable se tambalea entre el borde económico y su supervivencia cotidiana que depende de una decisión política.

En el artículo de Merrifield, este derecho a la ciudad se amplía para aquellos que han sido expulsados, los “residuos” que reclaman o claman -por primera vez- su derecho a una vida urbana colectiva, a una sociedad urbana que están creando activamente y en la que -hasta ahora- les han sido privados de sus derechos. Bajo esta apariencia, la figura de una ciudadanía revolucionaria se encuentra dentro y más allá de un pasaporte, dentro y más allá de cualquier documentación oficial; no expresa un derecho legal otorgado por ninguna institución del estado nación burgués. Incluso podríamos decir que una “ciudadanía revolucionaria” no es un derecho en absoluto: tiene que ser luchada, tomada, recreada de nuevo, y no por un sello de goma; de lo que estamos hablando es de una ciudadanía sin bandera, sin un país, sin fronteras. Los “ciudadanos de las sombras” son la nueva norma, la nueva posición predeterminada global. Por lo tanto, los “residuos” no son ahora meramente la secreción de la ciudad, sino su propia sustancia. En consecuencia, ese verdadero “derecho a la ciudad de facto” también puede ayudarnos a crear nuevas formas de organización y el “nuevo sujeto colectivo”. Como plantea Merrifield, tal vez lo que se necesita ahora, “cuando nuestra democracia es licitada, es algún tipo de ágora de los nuevos ciudadanos, un ágora de los ‘ciudadanos sombra’, un lugar donde un público fantasma podría constituir una ciudadanía sólida, una ciudadanía revolucionaria (...)” (Merrifield, 2017).

4.2. Breves contenidos del curso: El derecho a la ciudad de facto en la ciudad global.

Teoría	Introducción al espacio radical humano. El espacio social lefebvriano. La producción del espacio. El derecho a la ciudad de facto.
Crítica	Estrategia del conocimiento y estrategia política. Análisis del espacio urbano y del nivel del habitar. Espacio y política. ¿Quién manda en mi ciudad? El proyecto contra-espacial.
Acción	Conflicto y prácticas urbanas. Producción del espacio diferencial.
Pedagogía	Autogestión del espacio. Pedagogía social.

Tabla 1. Contenidos generales del curso por el derecho a la ciudad de facto. Jiménez-Pacheco, P., 2018

4.2.1. Teoría social del espacio. Del balance epistemológico confirmamos que, con la irrupción de mayo de 68, se postula el proyecto teórico del “espacio social” lefebvriano. De manera general, un año antes, Lefebvre proclama el “derecho a la ciudad” y termina participando lateralmente en los acontecimientos de mayo. En 1970 crea el marco de la urbanización planetaria y de la sociedad urbana; inserta la emergencia de lo urbano, la cuestión del espacio social, y el “derecho a la diferencia” con su *Manifeste différentialiste*. En 1971, dando un paso certero en la teoría de Marx, revela los límites de la supervivencia del capitalismo en la reproducción de las relaciones sociales de producción. Desde su *Espace et politique*, subtítulo como “El derecho a la ciudad II”, Lefebvre entiende en 1972 por varias razones (principalmente, debido a la apropiación institucional del concepto), que este derecho no es suficiente y plantea la urgencia de que lo urbano se torne amenazante; dando como resultado, la publicación de su teoría unitaria de la producción del espacio en 1974. En este momento, participa en la discusión de un programa común insertando la idea de un espacio socialista en los debates de los partidos de la izquierda francesa. Su proyecto desemboca, desde la segunda mitad de la década de 1970, en la revelación del modo de producción estatal de un espacio neoliberal emergente, y plantea la exigencia de un proyecto global, el de “otra sociedad en otro espacio”.

Para habilitar un punto de partida en la emergencia de una teoría social del espacio en los años 70, es necesario destacar el problema que supuso operativizar el estatuto del derecho a la ciudad desde 1968 hasta 1972 en que aparecía la máxima de Lefebvre en la introducción de su obra *Espacio y Política*. Para llenar esa escasez o ciertas insuficiencias luego de la irrupción de Mayo de 1968, Lefebvre plantea un retorno a la dialéctica desde la crítica radical al introducir la condición bajo la cual el análisis de un espacio conduce hacia la relación dialéctica “mandar-demandar”, con sus consiguientes preguntas: ¿quién?, ¿para quién?, ¿por qué? y ¿cómo? Cuando cesa esta relación dialéctica, es decir conflictiva, cuando no hay sino demanda sin orden, u orden sin demanda, entonces la historia del espacio también cesa. Esta situación daría pie a lo que Lefebvre considera una “actividad revolucionaria”, que entre otras cosas, debe intentar traspasar los límites de lo cualitativo (calidad) y de la reproducción de las relaciones sociales de producción, poniendo en tela de juicio el proceso de crecimiento cuantitativo, no solo con el objeto de quebrarlo, sino para identificar sus virtualidades (indicaciones para el futuro).

De forma paralela, sobre un abanico de conceptos que designan el espacio mental, físico y social, Lefebvre

plantea la necesidad de una ciencia del uso del espacio, lo que implica primero el aprovechamiento del conocimiento sobre la producción del espacio, sus contradicciones, y la declaración de un espacio contradictorio confrontado con obstáculos no resueltos en la supervivencia del capitalismo a través de la reproducción de las relaciones de producción neocapitalistas en el espacio urbano. Lefebvre observó con agudeza en el campo del conocimiento del espacio que la esfera global era abandonada, aceptando la fragmentación y recogiendo las piezas sueltas, o también la totalización arbitraria de esas piezas por una u otra especialidad. Por tanto, esta ciencia del espacio sería una ciencia del “uso”. Mientras que, las ciencias especializadas se prefieren como ciencias de intercambio, la tendencia lefebvriana estaría interesada en la materialidad, la cualidad sensible y la naturalidad, enfatizando en la segunda naturaleza: la ciudad, la energía urbana y social, otorgando a la “apropiación” un estatus teórico y práctico.

El círculo se completa (pero no se cierra) con la definición de la “producción del espacio”, como una expresión que marca un paso hacia delante en la reflexión arquitectónica y urbanística, rebasando esos ámbitos y haciendo recaer su peso sobre el conjunto de la sociedad. Significa que no se considera al espacio como un “dato a priori”, sino más bien se ve “en” el espacio el despliegue de una actividad social. Lefebvre establece, pues, la teoría por la cual comprendemos que toda sociedad produce “su” espacio o, si se prefiere, toda sociedad produce “un” espacio. De este modo, su teoría social del espacio abarca por una parte el análisis crítico de la realidad urbana y, por otra el de la vida cotidiana; en efecto, lo cotidiano y lo urbano vinculados de forma indisoluble, a la par productos y producción, ocupan un espacio social generado a través de ellos y de manera inversa. El análisis comprende el conjunto de las actividades de la práctica social, habida cuenta de que se intrincan en un espacio complejo, urbano, cotidiano, garantizando, hasta cierto punto, la reproducción de las relaciones sociales de producción. Por medio de ese espacio, de su crítica y de su conocimiento se alcanzan lo global y la síntesis teórica.

Así, esta teoría social del espacio, descubre que el espacio social no se reduce ni a los objetos que contiene ni a su mera agregación. Estos objetos no son sólo cosas sino también relaciones, por lo tanto, en su reali-

dad material, el espacio es también una relación social, pero inherente a las relaciones de propiedad. Además, el espacio social está ligado a las fuerzas productivas (que conforman la tierra y el suelo). Vemos, pues, que el espacio social manifiesta su versatilidad, su “realidad” tanto formal como material. Producto utilizado y consumido, el espacio social es también medio de producción: redes y flujos que determinan el espacio y son determinados por él. En consecuencia, este medio de producción -producido como tal- no puede separarse de las fuerzas productivas, incluidos las técnicas y los conocimientos, ni separarse de la división social del trabajo que lo modela; ni de la naturaleza, ni del Estado y de las superestructuras de la sociedad. Así, el concepto de espacio social se desarrolla a través de su expansión y en consecuencia se introduce en el concepto de producción, convirtiéndose en parte esencial de su contenido.

Sus estudios lo llevan a fijar ciertos atributos al espacio social. Hasta ahora sabemos que el espacio social proviene del cuerpo (humano), que es el lugar de la vida social, de la sociedad; y también es una relación social en una realidad formal y material. La génesis del orden lejano sólo puede ser explicada por el orden cercano, el orden del cuerpo. En el propio cuerpo, considerado espacialmente, por tanto, las sucesivas capas de sentidos prefiguran las capas del espacio social y sus conexiones. Se revela así, que no hay un solo espacio social, sino una multiplicidad ilimitada, un conjunto innumerable. Durante el crecimiento y desarrollo no desaparece ningún espacio: lo global no suprime a lo local. Así, el espacio social, y especialmente el espacio urbano, emerge en toda su diversidad —y con una estructura mucho más parecida a los pasteles de mil hojas que al espacio homogéneo e isotrópico de la matemática clásica (euclidiana/cartesiana). Los espacios sociales se interpenetran entre sí y/o se superponen unos a otros, no son cosas que se delimitan mutuamente y que colisionan debido a sus contornos o como resultado de la inercia. El principio de interpenetración y superposición de espacios sociales contiene una indicación útil: cada fragmento de espacio deducido por el análisis oculta no una relación social, sino una multiplicidad que el análisis puede revelar potencialmente.

En comparación con la realidad, el espacio social tiene una relación metodológica y teórica con tres conceptos generales: forma, función y estructura. Es decir, cual-

quier espacio social puede convertirse en el objeto de un análisis formal, estructural y, finalmente, un análisis funcional. En ese caso, cada uno proporciona un código y un método para descifrar lo que a primera vista parece impenetrable. El análisis formal, estructural y funcional no puede realizarse sin reservas como método capaz de descifrar un espacio social. Este “esquema de rejilla” permite que pase lo esencial, uno puede adoptar este enfoque y emplear el mejor modo de hacerlo, pero actuando con precaución. Este análisis tripartito no elimina la necesidad de estudiar las escalas, proporciones, dimensiones y niveles. Esta tarea se realiza mediante el análisis estructural, relacionado con los vínculos entre el todo y las partes, lo macro y lo micro. Tanto en el campo metodológico como en el teórico, este análisis debe complementar los otros, no abolirlos. Corresponde a este análisis definir el todo (lo global), descubrir si implica alguna lógica, es decir, una estrategia, así como un simbolismo. Además Lefebvre se apoya en clasificaciones complementarias: las propiedades del fenómeno urbano y las dimensiones (semánticas) del espacio urbano. En la etapa pedagógica confirmamos que la operación simultánea de los tres esquemas proporcionan una “rejilla” que ordena eficazmente la complejidad del análisis espacial. Para su correcta aplicación Lefebvre propone los niveles (P-m-G). La jerarquía de los niveles está dada por la consideración de priorizar el habitar y reconocer la primacía de lo urbano.

De este modo, en su operatividad, la teoría social lefebvriana del espacio agrega medidas estratégicas tendientes a la producción de otro espacio, a través de la necesidad de una conciencia teórica, la introducción de la cuestión urbana en el programa político, la gestión espacial de las luchas y los conflictos, y la experimentación de una arquitectura y un urbanismo diferenciales a la búsqueda de la realización de lo posible-imposible.

4.3. Producción del espacio diferencial (programa y lineamientos generales).

“La autogestión, lejos de ser establecida de una vez por todas, es en sí mismo el sitio y la hoguera de la lucha” (Lefebvre, 1979/2009d: 134, Trad. del A.). La producción del espacio diferencial debe intentar percibir (antes de concebir) un espacio legible al nivel de la vida cotidiana con sus ritmos cíclicos (más que lineales), capaz de acoger, posibilitar y reproducir la actividad creadora del ser humano; de entrafñar el potencial cohesionador (no homogeneizante)

de la comunidad fragmentada y jerarquizada por clases sociales; de contribuir a corregir la desigualdad social, profundizando en la tensión de las desigualdades espaciales; y de alimentar de acontecimientos (situaciones) los momentos humanos, con el objeto de intensificar el ritmo vital de su cotidianidad, su facultad de comunicación, de información y sobre todo, de goce. Se trata de un espacio que, desde su producción social, potencie nuevos modos de relacionarse entre el ser humano y la vida natural, y entre los humanos mismos; un espacio diferencial del cual sea posible apropiarse y, en el cual, una persona común pueda lograr su individualidad (no individualismo), es decir, diferenciarse en su comunidad. La práctica urbanística debe esforzarse por entender su espacio abstracto como una realidad concreta con propiedades transformadoras y alienantes, pero también *desalienantes*, en otras palabras, del mismo modo que la crítica de la vida cotidiana, este urbanismo debe prepararse para detectar los problemas de la cotidianidad y guiar a los interesados en la creación y uso del espacio urbano, para que sean ellos, quienes, -apropiados de sus problemas- decidan cómo resolverlos con el fin de cambiar sus vidas. Este urbanismo deberá estar en contacto permanente con los momentos de lo cotidiano, ya que una de sus funciones es contribuir a liberarlos en caso de que las cualidades -de tal o cual momento- correspondan a una cotidianidad miserable. Estos principios programáticos se integran en su relación con la ciudad y lo urbano, haciendo que este urbanismo participe detrás (no por delante) de los que luchan por la conquista del derecho a la ciudad, para desalojar a la superestructura de la urbanización capitalista de la ciudad por las vías del conocimiento y de la política, en busca de la instauración de una democracia urbana real (no profesional) mediante la politización de la cuestión urbana y de la autogestión estratégica del espacio.

El proyecto de Lefebvre proyecta un espacio -no sin conflictos- donde predomina el uso y domina el valor de uso, cuya radicalidad se reafirma en la acepción más amplia de la producción: como obra y producto para la realización del ser social. Esto plantea una profundización del programa del espacio diferencial en varios lineamientos para la práctica arquitectónica y la acción pública, simultáneamente en el plano político (gubernamental: economía, legislación y planificación), y académico (arquitectura y urbanismo):

- a) El replanteo de la importancia de la planificación territorial a gran escala (estatal) y el desvelamiento del campo ciego del urbanismo táctico. A pesar de sus limitaciones, la planificación territorial de posguerra se orientó hacia la producción del espacio a gran escala, con enormes contradicciones como indicó el propio Lefebvre. Era ambiciosa en su visión de cómo el espacio puede ser formado a través de la acción pública colectiva, no solo a través de la canalización de las fuerzas del mercado o las decisiones de localización individuales, sino a través de la gestión del territorio. Neil Brenner sugiere que la izquierda debe –hoy– volver a ese tipo de visión territorial a gran escala, en lugar de retirarse a las intervenciones tácticas que se han hecho populares entre muchos urbanistas bienintencionados y progresistas (Sevilla Buitrago, 2017). Obviamente, enfrentarse a esta gran escala de planificación territorial tiene graves peligros y riesgos, pero si dejamos la gran escala territorial y, en última instancia, el planeta, a las empresas transnacionales y los sistemas de gobierno orientados al mercado, la izquierda solo podrá hacer intervenciones intersticiales con impactos limitados.
- b) La ponderación rigurosa de la conflictividad urbana, disgregándola a su unidad mínima para relacionar cada uno de los conflictos y volver a imbricarlos, haciendo un ejercicio constante de *reescalamiento* de la problemática y los múltiples canales políticos para administrarla, deseando la interacción en todos los niveles. La política, a través de las instituciones a o b, facilitará canales, abrirá vías y espacios, no puede, ni debe empeñarse en racionalizar exclusivamente por norma o plan todos los conflictos.
- c) Parte de la tarea ejecutiva y legislativa, al abrir la llave de la inversión, es que los presupuestos públicos nacionales y municipales reconfiguren su flujo de prioridad de inversión pública en la estructura formante centro-periferias, por una nueva vía de atención prioritaria en la estructura periferias–multiplicidad de centros, con el corolario de monumentalizar socialmente las centralidades existentes y el centro tradicional (por las vías de la desvalorización y des-funcionalización creativas), y principalmente, dignificar la vida de los que habitan en las “afue-
ras”. La creación de nuevas centralidades es factible bajo los principios del urbanismo diferencial pero mirando en condiciones de igualdad a sus nuevas periferias, a pesar de las diferencias.
- d) La desprogramación de los espacios de consumo, especialmente en los centros urbanos y espacios de ocio en general, regulando -con todos los instrumentos posibles (legislación y planeamiento)- la inversión inmobiliaria y comercial, promoviendo el consumo de proximidad en los intersticios entre lo público y lo privado, que atienda las necesidades de socialización y los ritmos cíclicos de lo cotidiano. La desprogramación debe propender a *rehabitar* el espacio comercial, sin que una actividad desaloje a la otra, permitiendo la realización del goce individual y colectivo, tanto en las calles como en el nivel privado.
- e) La suplantación de la ambigüedad del principio reformador recogido en la función social del suelo, por el avance revolucionario hacia la restauración del predominio del uso de la tierra mediante el progresivo desincentivo a la propiedad privada, promoviendo regímenes de tenencia alternativos (cooperativas, *cohabitatge*, alquiler, cesión de uso, protección oficial, etc.). El acompañamiento institucional es esencial en una primera etapa (de aprendizaje con la sociedad) de gestión del suelo y de los recursos naturales, realizando la pedagogía social necesaria para enfrentar -en un segundo momento- el quiebre del régimen de propiedad privada y superar la transición de una propiedad pública a otra comunal y autogestionada. Además, las instituciones tienen la responsabilidad de facilitar y promover la asociación y la organización de nuevos sujetos colectivos, preparando las condiciones para la autogestión por parte de la comunidad. En términos amplios la autogestión no será únicamente de la propiedad, la economía, la construcción, la energía u otros recursos, sino de la reproducción social y la vida colectiva en sí misma.
- f) El *reensamblaje* de la propiedad parcelada de la tierra (urbana y rural) para obstaculizar su mercantilización, comenzando por establecer las normas que impidan la fragmentación desenfrenada del espacio en manos de promotores y propietarios capitalis-

tas del suelo, también es necesario proceder a la unificación de todo lo que se considera el espacio público -igualmente fragmentado-, y avanzar en la promoción de la producción comunitaria del habitar productivo en los espacios ensamblados.

- g) La creación de impuestos progresivos que retornen las sobreganancias o ganancias extraordinarias fundidas en el sistema de promoción inmobiliaria al conjunto de la sociedad. Asimismo, desde el ámbito estatal es necesario crear mecanismos eficaces para detectar los dispositivos (desapercibidos por los regímenes legales-contractuales), cada vez más sofisticados, de corrupción en el sector de la construcción a través de lobbies y entramados locales-nacionales-transnacionales financiados y diseñados por actores privados (inversionistas) y operados por lobistas con conexiones en paraísos fiscales y gobiernos o agencias de gobiernos descentralizados.
- h) La definición de un nuevo marco de reescalamiento de la política para avanzar hacia una descentralización real. Empezar por poner atención en la redistribución de poder, no únicamente de la responsabilidad competencial con recursos financieros, siendo esta la fórmula perfecta del clientelismo estructurado sobre la base electoral de una endeble democracia representativa. Para esto hay que revisar con detalle los mecanismos de contención del poder y los dispositivos centralizadores tanto en lo orgánico y legislativo, como en lo presupuestario. Además, dicho reescalamiento se comprende a partir de un nuevo espacio social hipercomplejo, multi-escalar, con una multiplicidad de capas, y que no se delimita en la escala administrativa y política fijada, menos en la planificación tradicional; sino que se entrecruza o yuxtapone en todos los casos. De ahí la importancia de propuestas como la mancomunidad (en Ecuador) o del municipalismo confederal (España), pero también de la idea de ciudad como un terreno de mediación interescalar y no otro centro urbano para la acumulación de capital, poder y violencia.
- i) La *deshomogeneización* del espacio urbano-arquitectónico, primero del espacio institucional estandarizado y atravesado por modelos de planificación de predominio economicista y luego de la vivienda pública, en ambos casos sometidos al orden funcio-

nalista, estructuralista o formalista, que buscan dominar en cualquier caso al espacio y tiempo vividos (sin conseguirlo). Así, la infraestructura institucional debe dar el salto de lo socialmente necesario a lo socialmente producido, sin que lo primero sea descuidado. En el mismo sentido, si bien la creación arquitectónica debe volver a reflexionar los códigos, releer los estilos en las escuelas, también debe aprender a imaginar-crear con el que habita, a partir de su cuerpo y sus deseos, en un ejercicio de transdisciplinariedad continua con las ciencias sociales y la realidad humana fuera de las escuelas.

- j) Esta estrategia debe tener siempre presente algunas de las palabras aleccionadoras en la teoría de Lefebvre (1973/2014c) para el arquitecto, tanto en el momento del espacio-análisis, como en el momento de la imaginación y la creación de nuevos espacios: el arquitecto valorará lo multifuncional y lo transfuncional en lugar de lo simplemente funcional, dejará de fetichizar (separadamente) la forma, la función, y la estructura como los significados del espacio. En lugar de la idea formal o más bien formalista de la perfección, el arquitecto la sustituirá por la idea de la perfección incompleta (la cual se persigue, se busca en la práctica), o, en todo caso la del estado incompleto perfecto, la cual descubre un momento en la vida (expectativa, presentimiento, nostalgia), proporcionándole una expresión mientras hace de ese momento un principio para la construcción de ambientes favorables para la producción de las máximas diferencias. No es a través de la forma sino del contenido que el arquitecto puede influir en la práctica social. En consecuencia, la arquitectura es una práctica social y nada más; y el arquitecto, un productor del espacio que procura actuar como un condensador social y lucha por producir un espacio sustraído de los poderes, es decir, un espacio apropiado de las relaciones, pero liberadas de sus restricciones.
- k) La academia, guiada por el programa expuesto, debe ir en la búsqueda del desarrollo y aplicación de los conceptos que permitan expresar una arquitectura y un urbanismo diferenciales; sólo así será posible liberar las relaciones humanas de sus restricciones, conduciendo a momentos en los que la vida cotidiana en la totalidad social escape a la

sociedad alienada y se eleve al nivel de la historia como tal (el amor y la fiesta, e incluso el ocio, pero *desalienados*, la tragedia, la revolución, etc.). No olvidemos que los lugares no tienen manera de dar a los seres lo que sólo puede venir de ellos mismos: la vitalidad conocida como deseo.

5. Resultados parciales

Existe suficiente literatura que explica como el derecho a la ciudad nace como un estatuto teórico para inspirar una práctica social necesariamente conflictiva en el espacio. Su racionalización en la norma y agendas institucionales fue lo que lo hizo desaparecer en los setenta en París y puede ser lo que lo haga desaparecer ahora. Por tanto, se precisa comprender que funciona a ras del suelo, nada más. Quizás lo importante es entender que -más que un derecho- tiene lugar como una lucha permanente en el espacio, en razón de cambiar la vida, pero sin reproducir las relaciones existentes, especialmente las de la propiedad privada. Organismos internacionales y supranacionales globalizaron el concepto purificándolo en su contenido más revolucionario, y Latinoamérica lo introdujo sin mayor discusión en marcos normativos desde comienzos de este siglo, prácticamente inutilizándolo. Así, la operatividad del derecho a la ciudad está dada por una práctica social en una escala determinada y existe una corresponsabilidad académica e institucional, pero no para racionalizar las luchas contra el poder en el espacio, sino para guiarlas en una dirección definitiva. Sabiendo que es una lucha permanente en el espacio, del cual estás apropiado, y por consiguiente de esa lucha, no implementas un derecho, no lo conquistas y te retiras, no lo postulas en una carta o manifiesto, sino lo cuidas de que no se lo apropien los aparatos del partido y la burocracia, sobre todo, la internacional.

Bajo una realidad urbana que reproduce las relaciones de producción neoliberales en la lógica de la supervivencia del capital, el derecho a la ciudad de facto es una respuesta. ¿El derecho de quién? De usuarios y dominados, y -especialmente- de los residuos humanos que deja la urbanización capitalista. Entiéndase que tal derecho no puede ser tutelado, ni garantizado por racionalidades institucionales que buscan su maduración normativa, quedándose siempre en la mitad del camino entre la dominación y la apropiación; en aquella estación de la cooptación, que nos conforma y vuelve pre-

decible nuestra existencia en la ciudad sin que cambie nada. De este modo, si la institución se anima a probar con el lenguaje posneoliberal de la cogestión y la convivencia en el espacio público para armonizar o pacificar los conflictos, sépase que no se trata del derecho a la ciudad "real". Su objetivo no es la búsqueda de mecanismos para empoderar a los colectivos o profundizar en el análisis de los conflictos relativos a la vida social en el espacio urbano. Así, se revelan los esfuerzos generalizados que están haciendo las instituciones en todos los niveles por despojar del sentido revolucionario al derecho a la ciudad. Relacionado, sobre todas las cosas, con el ejercicio individual y colectivo de apropiación de los conflictos en el espacio social, en un proceso que va desde la imaginación misma hasta la producción social y autogestión del espacio con el fin último de transfigurar la vida.

NOTAS

- ¹ Mustapha Aoulad, Presidente de SAFI (Stop als Fenòmens Islamòfobs) en Catalunya; Lamire Bathily, Portavoz del Sindicat Popular de Venedors Ambulants; Janet Mérida, Trabajadora sexual y miembro de la Assemblea d'activistes Pro-Drets de las treballadores sexuals de Catalunya; etc.
- ² Ver Sindicatos de inquilinos: Málaga, <https://inquilinatomalaga.org/>; Canarias, <https://sindicatodeinquilinasgc.noblogs.org/principios/>; Madrid <http://www.inquilinato.org/>; y Barcelona, <https://sindicatdellogateres.org/>
- ³ Ruymán Rodríguez, uno de los portavoces del Sindicato, relatando sus experiencias de activismo social, describe las herramientas que sirven para la aplicación práctica de tales principios: "Socializamos suministros, paramos desahucios, realojamos familias sin techo, recurrimos a huelgas de alquileres (...) Queremos ser el tipo de herramienta que era el sindicalismo anarquista en los años treinta pero adaptada a los tiempos que corren" (Apilán, 2017).
- ⁴ Para profundizar en el proceso de ocupación y actividades que se desarrollan en La Ingobernable, ver: <https://ingobernable.net>
- ⁵ En su entrevista autobiográfica publicada en el libro *Tiempos equívocos* (1975/1976b), cuando le preguntan ¿qué sucedió a los veinte años cuando llegó a París? Responde: "en primer lugar, un paréntesis: yo jamás he creído en el parisianismo; que París se crea el ombligo del mundo me ha irritado siempre. Aunque haya hecho mis estudios, primero en el liceo Louis-le-Grand y después en la Sorbona, sigo siendo provinciano. Soy periférico" (Lefebvre, 1975/1976b: 34).

BIBLIOGRAFÍA

- Apilán, A. (2017). La verdadera batalla por Barcelona. *Trampantojos y embelecros*. Recuperado de www.trampantojosyembelecros.wordpress.com
- Jiménez-Pacheco, P. (2015). Claves epistemológicas

para descifrar el derecho a la ciudad de Henri Lefebvre. *ESTOA*, (8), 5-13. Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca.

- Jiménez-Pacheco, P. (2016a). Introducción al espacio radical humano: tres momentos de creación en Henri Lefebvre para anticipar su noción. *Actas del VIII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo* (pp. 1-14). Barcelona, España: Universitat Politècnica de Catalunya.
- Jiménez-Pacheco, P. (2017b, Septiembre). Henri Lefebvre's social space: towards the production of human radical space (Theory and politics). *RC21 Leeds Conference for Rethinking Urban Global Justice*. Reino Unido: Leeds.
- Jiménez-Pacheco, Pedro. (2017c). El goce en el espacio. Fundamentos lefebvrianos para una arquitectura del goce. *Actas, I Congreso Iberoamericano redfundamentos* Métodos y experiencias del investigación (pp. 807-817). Madrid, España: Universidad Politécnica de Madrid.
- Jiménez-Pacheco, Pedro. (2018). La rebelión del espacio vivido. Teoría social de la urbanización capitalista. Tesis Doctoral (Dir. Fernando Álvarez P.). ETSAB-UPC, Barcelona, España. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10803/620759>
- Lefebvre, H. (1969) [1968]. *El derecho a la ciudad*. Barcelona, España: Península.
- Lefebvre, H. (1970) [1968]. *La revolución de hoy, de Nanterre hacia arriba*. México: Extemporáneos.
- Lefebvre, H. (1971). La re-production des rapports de production. *L'Homme et la société*, (21), 149-156.
- Lefebvre, H. (1972a) [1970]. *El manifiesto diferencialista*. México: Siglo Veintiuno.
- Lefebvre, H. (1972b) [1970]. *La revolución urbana*. Madrid, España: Alianza.
- Lefebvre, H. (1972c) [1967-1971]. *Contra los tecnócratas. Hacia el Cibernetropo*. Buenos Aires, Argentina: Granica.
- Lefebvre, H. (1973) [1970]. *De lo rural a lo urbano*. Barcelona, España: Península.
- Lefebvre, H. (1976a) [1972]. *Espacio y política*. Barcelona, España: Península.
- Lefebvre, H. (1976b) [1975]. *Tiempos equívocos*. Barcelona, España: Kairós.
- Lefebvre, H. (1978). L'espace et L'État (Cap. V). En: *Del l'Etat IV: Les contradictions de l'Etat moderne* (pp. 259-324). Paris, Francia: Union Générale d'Éditions; Brenner, N. & Elden, S. (Eds.) (2009). Space and the

- State (Cap. 11). En: *State, space, world. Selected Essays* (pp. 223-253). Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press.
- Lefebvre, H. (1979) [1976]. Henri Lefebvre: Space: Social Product and Use Value. En: W. J. Freiberg. (Ed.) (1979). *Critical Sociology: European Perspectives* (pp. 285-295). New York: Irvington; Brenner, N. & Elden, S. (Eds.). (2009). *State, space, world. Selected Essays* (pp. 185-195). Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press.
 - Lefebvre, H. (2009d) [1979]. Comments on a New State Form. En: N. Brenner & S. Elden (Eds.). (2009). *State, space, world. Selected Essays* (pp. 124-137). Minneapolis-Londres: University of Minnesota Press.
 - Lefebvre, H. (2013) [1974]. *La producción del espacio*. Madrid, España: Capitán Swing.
 - Lefebvre, H. (2014a) [1947]. *Critique of everyday life. Vol. I. Introduction*. Londres-New York: Verso e-book.
 - Lefebvre, H. (2014b) [1961]. *Critique of Everyday Life. Volume II: Foundations for a Sociology of the Everyday*. Londres-New York: Verso e-book.
 - Lefebvre, H. (2014c) [1973]. Vers une architecture de la jouissance. Lukasz Stanek. (Ed.). *Towards an architecture of enjoyment*. Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press.
 - Lefebvre, H. (2014d) [1981]. *Critique of Everyday Life. Volume III: From Modernity to Modernism. (Towards a Metaphilosophy of Daily Life)*. Londres-New York: Verso e-book.
 - Lefebvre, H. (2016) [1965]. *Metaphilosophy*. Londres-New York: Verso Books.
 - Merrifield, A. (2017). "Fifty Years On: The Right to the City". En: Verso (Eds.). *The Right to the City. A Verso Report* (pp. 18-32). Londres-New York: Verso e-book.
 - Sevilla Buitrago, A. (Ed.). (2017). *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala*. Barcelona, España: Icaria & Espacios Críticos.

PONENCIA 08

DEMOCRATIZAR EL ACCESO Y USO DE LA INFORMACIÓN COMO MECANISMO DE TRANSPARENCIA PARA LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Lorena Vivanco Cruz¹, Natalia Pacurucu¹, Villie Morocho², Adriana Lucero¹, Jonathan Astudillo¹, Adrian Calderòn¹,

¹Universidad de Cuenca - Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

²Universidad de Cuenca – Departamento de Ciencias de la Computación, Facultad de Ingeniería.

RESUMEN

La información territorial es un recurso clave para la planificación, sin embargo ésta no siempre está disponible y actualizada. En Ecuador, es frecuente que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las instituciones y la ciudadanía en general no puedan acceder a información oportuna y homogénea, dificultando así los procesos de planificación.

En este trabajo se expone por qué la gestión de la información territorial es necesaria y cómo la tecnología ayuda en este objetivo. Como una buena práctica se ha descrito el trabajo que ha desarrollado el Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio (LaVCiTe).

Palabras clave: información, territorio, transparencia, inteligencia territorial.

1. Introducción

Para lograr los objetivos de la gestión de información y el conocimiento es necesario emplear herramientas de modernización que permitan agilizar y optimizar los procesos, que se consideren políticas claras de producción, actualización, acceso y uso de los datos, además de políticas para la creación y gestión de metadatos, estándares para la información, junto con lineamientos sobre derechos de propiedad de los datos, roles y responsabilidades, así como normas de distribución.

Naciones Unidas (2015) define la información territorial como el conjunto de “datos fundamentales que comprende la información oficial del territorio para que cualquier usuario y aplicación pueda referenciar sus datos”, los cuales hay que saber

¿cómo producir?, ¿cómo se accede a ellos?, y ¿cómo se decide?. La necesidad de gestionar la información en Ecuador se sustenta en el marco jurídico vigente, que establece la democratización del uso y acceso a la información para la planificación territorial, cuando se establece que “el acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado” (Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública) y se insta “un sistema institucional que permita la generación y el acceso a la información, la regulación, el control y la sanción en los procesos de ordenamiento territorial, urbanístico y de gestión del suelo, garantizando el cumplimiento de la ley y la correcta articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno” (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016). En este contexto, es necesario gestionar la información para la planificación de los territorios a través de plataformas tecnológicas, que faciliten el acceso, publicación y análisis de la información oficial generada y liberada, y permita prever acciones para minimizar los desequilibrios territoriales, la ocupación y el uso desordenado del territorio y las externalidades provocadas por un crecimiento económico depredador de los recursos.

El manejo de la información es un proceso que requiere informarse e informar. Pero exige también construir una representación de una determinada realidad con los datos que se dispone, para poner al alcance de los demás o comunicar sobre ella. Entonces, los procesos de planificación precisan disponer de información oficial, con un mínimo de condiciones, de tal forma que permita a los planificadores, políticos y ciudadanía, a conocer las características relevantes de la situación actual del sistema territorial y urbano.

En la actualidad, gracias al impacto de la tecnología sobre la información geoespacial, se ha logrado reducir los tiempos para procesar, archivar, recuperar grandes volúmenes de datos, la posibilidad de ejecutar una amplia gama de combinaciones de variables, entre otras. Las Tecnologías de Información Geográfica facilitan estas operaciones y ponen la información a disposición de sus posibles usuarios para su análisis científico o político. Con ello y mediante el uso de software, se puede reconocer los fenómenos espaciales a partir de representaciones simplificadas de los hechos.

Las administraciones de carácter territorial necesitan

disponer de información pública y oficial, de calidad, accesible y fiable para desarrollar adecuadamente sus competencias. Esto implica el manejo y la consulta de un número significativo de datos, así como de los resultados de sus interrelaciones que posibiliten el control y toma de decisiones territoriales en los procesos de planificación, en la medida que permiten, estudiar, conocer y comprender funcional y estructuralmente el comportamiento del sistema territorial, y dentro de él las dinámicas urbanas, lo que precisa incrementar el número y la diversidad de los *servicios de información territorial* para dar solución a las necesidades y demandas de la población.

Una alternativa tecnológica para agregar valor a dicha información y transformar datos en información relevante para la planificación, lo constituye la Plataforma del Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio, que “es una *herramienta digital* que facilita el acceso a la información: social, económica, geográfica, con módulos de geo-procesamiento que facilita la producción de mapas referidos a los sistemas territoriales: zonal, provincial, cantonal y urbano, destinados a procesos de planificación”.

La plataforma apoya los procesos de planificación local, en la medida que proporciona “mapas”, que expresan gráficamente un conjunto de variables e indicadores socio-espaciales, que son -a la vez- herramientas de conocimiento e instrumentos de evaluación de la realidad que se pretende conocer y modificar. Los mapas generados en el LaVCiTe, forman parte del proceso de conocimiento de la realidad que se planifica y, a su vez, -en un tiempo posterior- una herramienta de evaluación de los impactos socio-espaciales del desarrollo planificado o de la realidad no intervenida, convirtiéndose así en un poderoso mecanismo de acumulación de conocimiento y en archivo “vivo” de procesos socio espaciales y tecnopolíticos, que involucra activamente a la ciudadanía, a fin de convertirlos en actores críticos y deliberantes de los procesos de planificación territorial en todos los niveles de gobierno.

La ponencia resalta la necesidad de gestionar la información en Ecuador, que se sustenta en “el derecho a acceder a las fuentes de información, como mecanismo para ejercer la participación democrática respecto del manejo de la cosa pública y la rendición de cuentas a

la que están sujetos todos los funcionarios del Estado”, (Constitución de la República del Ecuador, 2008. Artículo 81). En este contexto, la democratización del uso y acceso a la información para la planificación territorial se hace a través de un “laboratorio”, como una herramienta que sirve como ejemplo demostrativo, conceptual y práctico de una forma de tratamiento y gestión integral y sostenible de un territorio, cuyo diseño se basa en la concepción del territorio como un sistema dinámico y complejo; una herramienta que, usando tecnologías propias de la gestión de información geoespacial, genera un conjunto de “indicadores” georeferenciados, representados en mapas que hacen posible la interpretación y gestión integral del territorio.

Entonces, este laboratorio promueve el análisis de la información geoespacial basado en el consumo de registros originales y la utilización de geoprocursos bien definidos, para apoyar la planificación nacional, sectorial y local. De esta manera, se busca sustentar técnicamente los procesos de planificación, la generación de políticas públicas y la toma de decisiones, contribuyendo así al desarrollo nacional y a la democratización de la información.

2. La Democratización de la información para la planificación del territorio

Uno de los aspectos más importantes a la hora de tomar decisiones, lo constituye el hecho de estar informado, siendo fundamental democratizar la información “para democratizar el poder y apostar al desarrollo” (Morales, S. 1978) de los procesos planificación del territorio.

La generación de la información para tales procesos proviene tanto del Estado Central – GAD, ministerios, institutos, entre otros– como de la sociedad y requiere de tecnologías, personas, acuerdos organizativos y normas.

En Ecuador, desde el 2004 en coherencia con la Constitución (1998) se garantiza el derecho a acceder a las fuentes de información, como mecanismo para ejercer la participación democrática respecto del manejo de la cosa pública y la rendición de cuentas a la que están sujetos todos los funcionarios del Estado, y demás entidades obligadas por esta Ley,

y a partir de este precepto constitucional, el Congreso Nacional expide la “Ley Orgánica de Transparencia y

Acceso a la Información Pública”, que establece como principio fundamental:

la publicidad de la información pública”, es decir “el acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado.

Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONGs), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley. (Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2004, Artículo 4)

En 2008, la Constitución de la República del Ecuador, ratifica que:

todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: “[...] El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, [...].

[...] Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.

2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información. [...]. (Artículos 16 y 18 de la Constitución, 2008)

Y, aunque mucha información es gratuita y pública, no es menos cierto que aún hay información territorial restringida, en muchos casos porque existe una negación expresa que se sustenta en el carácter secreto, reservado y confidencial. Al respecto, debe anotarse que la acción de acceso a la información pública “deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad

competente y de acuerdo con la ley” (Artículo 91 de la Constitución, 2008).

En relación a las políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, la Constitución determina que:

el Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.
2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda [...]. (Artículo 375 de la Constitución, 2008)

En cuanto a la gestión de riesgo, se señala que, Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. Tendrá como funciones principales, entre otras:

1. Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano.
2. Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo [...]. (Artículo 389 de la Constitución, 2008)

Respecto del desarrollo de la información territorial, Naciones Unidas (2015) señala que ésta se constitu-

ye a partir del conjunto de datos fundamentales que comprende la información oficial del territorio, para que cualquier usuario y aplicación pueda referenciar sus datos. Algunas características de esta información es que debe ser diversa, de calidad, accesible, y mejor utilizable, para darle un valor agregado. Por lo tanto, debemos saber: ¿qué marco regulatorio la rige?, ¿cómo se accede a ellos?, ¿cómo se produce?, y ¿cómo se decide?

En Ecuador, uno de los principios que rige la planificación, lo constituye “la transparencia y acceso a la información”, y es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), que precisa el libre acceso de la información generado por los sistemas de planificación y de finanzas públicas, que en “forma permanente y oportuna, rendirán cuentas y facilitarán los medios necesarios para el control social”. Entonces el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, entre sus atribuciones, debe “dirigir el Sistema Nacional de Información con el fin de integrar, compatibilizar y consolidar la información relacionada al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa” (Artículo 26 del COPFP, 2010).

La información para la planificación ineludiblemente será oficial y pública, y debe generarse y administrarse en función de las necesidades establecidas en los instrumentos de planificación definidos en la ley, para el caso de la competencia de ordenamiento territorial, los instrumentos de ordenamiento territorial son:



Por otra parte, corresponde a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo establecer los mecanismos, metodologías y procedimientos aplicables a la generación y administración de la información para la planificación, así como sus estándares de calidad y pertinencia. Adicionalmente, definirá el carácter de oficial de los datos relevantes para la planificación nacional, y definirá los lineamientos para la administración, levantamiento y procesamiento de la información, que serán aplicables para las entidades que conforman el sistema. (Artículo 30 del COPFP, 2010)

Paralelo al funcionamiento del Sistema Nacional de Información¹, el Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas, La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo y la Ley orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, respectivamente, complementan la información para la planificación a través del Sistema Estadístico y Geográfico Nacional, el Catastro Nacional Integrado Georreferenciado -es un sistema de información territorial generada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, y las instituciones que generan información relacionada con catastros y ordenamiento territorial, multifuncional y consolidado a través de una base de datos nacional, que registrará en forma programática, ordenada y periódica, la información sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales existentes en su circunscripción territorial-; y, el Sistema de Información Pública Agropecuaria.

El marco regulatorio vigente posibilita la democratización de la información, como alternativa de transparencia gubernamental, pero “no puede dejarse solamente en manos de los técnicos o de la tecnología, sino que debería administrarse un proceso complejo de decisiones para abrir la información gubernamental” (Sandoval, 2015). Por lo tanto, la determinación de la normatividad para la gestión de la información constituye una estrategia esencial para regular y estandarizar datos que producen información territorial, así como también homologar conceptos comunes que permitan avanzar en el mejoramiento de la calidad de los datos y la eficiencia del servicio público que da respuesta a la demanda social de información. Para ello será preciso conocer los requerimientos de la información territorial, vale decir sus necesidades y los usuarios públicos -Estado Central y Gobierno Autónomos Descentralizados- y privados.

3. La gestión de la información territorial

Una de las ventajas competitivas y sostenibles de la planificación del territorio, lo constituye la gestión de la información, que se define como un subsistema de procesos y se refiere a la creación, captura, clasificación, recuperación y transferencia de la información que genera, recibe o adquiere una organización.

Cabe entonces, considerar a la información como la base del conocimiento y “como una de las principales fuentes de ventaja competitiva sostenible, permite colocar a la organización en condiciones emprendedoras ante el aprendizaje y la innovación” (Díaz Pérez y otros, 2009).

La gestión del conocimiento demanda una “infoarquitectura organizacional”, sustentada en plataformas tecnológicas y sistemas de redes que posibiliten los flujos de intercambio de información y comunicación entre los individuos, y los equipos para la realización de diversas actividades asociadas a los procesos de creación de conocimiento.

Morales, S. (1998) sostiene que “la información y el conocimiento no existe como bien social sino circula y se distribuye, de allí que la posibilidad de su democratización implica la posibilidad de democratizar el poder”. Pero habrá de considerarse que, la ciudadanía en general no cuenta con la información territorial suficiente para intervenir con conocimiento de causa en las deliberaciones públicas, en la construcción de iniciativas, en la formulación y actualización de planes, en la concertación de decisiones y en la fiscalización de la gestión pública, debido a la falta de fluidez de información, que se origina básicamente por la carencia de una cultura informativa, que viene a poner barreras de accesibilidad, para que solamente algunos ciudadanos privilegiados comprendan el mensaje de lo que se está comunicando.

Para lograr los objetivos de la gestión de información y el conocimiento es necesario emplear herramientas, que permitan agilizar y optimizar los procesos. Es por esto que, la implementación de un modelo de gestión de información y conocimiento con énfasis en la planificación del territorio es de vital importancia, siempre que éste cuente con políticas claras de producción, actualización, acceso y uso de los datos; además de políticas para la creación y gestión de metadatos, estándares para la

información, junto con lineamientos sobre derechos de propiedad de los datos, roles y responsabilidades.

La producción y consumo de la información territorial debe, obligatoriamente además de ser pública, provenir de los registros originales, lo que implica que un dato está certificado, se recolecta una sola vez, y una entidad del gobierno -ente rector o GAD- es el responsable de producir, actualizar y mantener el dato.

Díaz, Contreras & Rivero (2009), sostienen cuatro principios para la gestión de la información:

1. **Recogida de la información:** “es la actividad de registrar o captar información para que pueda utilizarse con posterioridad. El problema principal radica en la creación de un soporte físico adecuado y la elección de un código eficiente para su representación”, (Díaz Pérez y otros, 2009).
2. **Acopio o acumulación:** “consiste en la agrupación de la información recogida en lugares y momentos diferentes”, (Díaz Pérez y otros, 2009).
3. **Tratamiento de la información:** “se pueden distinguir tres operaciones fundamentales: de ordenamiento, de cálculo aritmético-lógico y de transferencia de información. Una vez transformada la información, ella debe cumplir con una serie de requisitos de los cuales los más relevantes son: claridad, precisión, ser oportuna, directamente utilizable, coordinada, completa, jerarquizada, sintética y necesaria. Aunque, en la mayoría de los casos, la información adolece de defectos, de los cuales los más comunes son: proliferación excesiva, anarquía, lentitud de avance y tendencia a la aproximación”, (Díaz Pérez y otros, 2009).
4. **Difusión de la información:** “el problema de la difusión consiste en dar respuesta a tres preguntas fundamentales: cómo, cuándo y a quién”, (Díaz Pérez y otros, 2009).

Sobre la difusión de la información territorial, es necesario mantener niveles de accesibilidad al conocimiento que permitan a los ciudadanos fijarse una opinión de la situación actual de los territorios a escala regional, nacional y local, generando herramientas

válidas para enfrentar las exigencias de inteligencia territorial, que ayuden a comunicar de forma didáctica, pragmática y precisa acerca de los fenómenos territoriales que ocurren, ya sea en el ámbito público o privado. Tales capacidades constituyen una poderosa base, a la hora de propender a una mayor capacidad de interlocución y negociación con otros actores sociales, para no estar en desventaja frente al cotidiano acto de tomar decisiones.

En Ecuador, la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial retoman un rol protagónico a partir del 2008, pues todos los niveles de gobierno –provincial, cantonal y parroquial rural-, deben formular obligatoriamente sus instrumentos de planificación, asumiendo un rol fundamental frente al proceso de desarrollo urbano y territorial.

En 2010, los 1 061 niveles de gobiernos autónomos descentralizados formularon sus correspondientes planes de desarrollo y ordenamiento territorial simultáneamente, para lo cual el Estado central a través del ente rector de la planificación, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES–, emitió las directrices metodológicas para la formulación de tales planes. Si bien la guía incluyó una orientación relativa a “Técnicas propuestas para la recolección de información según ejes prioritarios planteados en las Guías PDOT para el diagnóstico estratégico” (SENPLADES, pp.21), la gestión de la información territorial para el proceso de formulación y actualización de los planes sigue siendo un tema, que no ha sido suficientemente visibilizado, pues su importancia se ha centrado en la fase de diagnóstico; y su posible uso para asegurar un proceso participativo y transparente ha sido débil.

4. El impacto de la tecnología en la gestión de la información territorial

Sin duda, esta es la era de la sociedad de la información y el conocimiento, en la actualidad se dispone de estos dos y de medios de comunicación cada vez mayor, que crecen a una velocidad acelerada. Pero también está presente la exclusión frente a los medios de comunicación, a la información y a los conocimientos especializados que siguen siendo una limitación fundamental, especialmente en los países en desarrollo (Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, 2005).

Castells sostiene que la Sociedad de la Información (SI) nace a partir de tres procesos independientes: la revolución de la tecnología de la información, la crisis económica tanto del capitalismo como del estatismo y el florecimiento de movimientos sociales y culturales como el antiautoritarismo, la defensa de los derechos humanos, el feminismo y el ecologismo. La interacción de estos procesos y las reacciones que desencadenaron crearon una estructura social dominante (la sociedad Red); una nueva economía (la economía informacional) y una nueva cultura (la cultura de la virtualidad real) (Hernández B, 2008).

En este sentido, las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) se presentan como una herramienta que facilita el aprendizaje y el acceso hacia la información a través de mecanismos acorde a los tiempos y cambios culturales (Contreras Guzman, 2017).

En el marco de la Ordenación Territorial, la información se presenta como un elemento clave para el desarrollo de los territorios y por ende la toma de decisiones. Las NTIC reconocen la existencia de un nuevo ecosistema informático, en el que el proceso de comunicación se libera del factor espaciotemporal, disociando la experiencia del espacio físico, haciendo posible la simultaneidad virtual y el espacio fragmentado atemporal (Castells, s/f).

Las NTIC han generado un nuevo espacio de democracia para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho a involucrarse en las decisiones del Estado. Estas nuevas tendencias han impulsado la instauración de la denominada Cyberdemocracia o Democracia Digital.

El ciberespacio introduce nuevos hábitos y relaciones, creando espacios comunitarios, de participación y encuentro, de diálogo y cooperación, que pueden sin duda contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad e instituciones del territorio (Sierra & Moreno, 2011). El acceso a la información, para que sea considerado de tipo comunitaria, debe preocuparse de las necesidades existentes, los patrones de recuperación de información y las barreras para acceder a la información. Las propias comunidades direccionarán el uso de las TIC para satisfacer sus necesidades de información (Hague & Loader, 1999).

Hoy en día la integración de las TIG (Tecnologías de la Información Geoespacial) en conjunto con el ciberespacio, como soluciones SIG Web, proporcionan un

medio eficiente y de bajo coste para la distribución de productos cartográficos a la población en general (Creciente, Santé, Tubio & Reyes, 2014). Su aplicación a los procesos de ordenación territorial facilitan el acceso, generación y operatividad de la información territorial, permitiendo mantenerla actualizada y con ello conocer y comprender la realidad del territorio para su diagnóstico y posterior propuesta de ordenación.

El impacto que causa el uso de estas nuevas tecnologías sobre la información territorial es inminentemente positivo. No obstante, la implantación de las NTIC dentro de los procesos de planificación es un desafío y se debe tratar de superar la llamada "división tecnológica", es decir la brecha entre aquellos que pueden acceder a estas tecnologías y los que no (Evans-Cowley & Hollander, 2010) "page": "397-408", "volume": "25", "issue": "3", "source": "rsa.tandfonline.com (Atypon).

Sin embargo, es necesario reconocer que el uso de estas nuevas tecnologías mejoran el acceso y el uso de la información, ya que puede estar disponible 24/7 en la web, de una manera más útil, superando a los encuentros convencionales para compartir información (Bugs, Granell, Fonts, Huerta, & Painho, 2010).

Las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE) se constituyen como una herramienta, que a más de tener un rol de integración y visualización de información geoespacial, pueden procesar la información. Las IDE conjugan tecnologías, políticas, estándares y recursos humanos necesarios para adquirir, procesar, almacenar, distribuir y mejorar la utilización de la información geográfica (Pacurucu, Vivanco, Morocho, & Astudillo, 2016).

Las IDE se presentan como una opción capaz de facilitar el acceso a la información, su interpretación, gestión y con la implementación de módulos de geoprosamiento integrando conocimiento de expertos, se constituye en un instrumento de apoyo indispensable para los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la ordenación territorial y urbana.

Como una buena práctica se ha venido desarrollando el Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio (LaVCIte) sobre la IDE Ucuena (Infraestructura de Datos Espaciales de la Universidad de Cuenca), que proporciona una herramienta para la gestión local de la información geoespacial

A través de geoprocesamientos web, LaVCiTe es capaz de transformar datos en información relevante para diagnosticar el territorio. Los geoprocesos web permiten que los usuarios -con pocos conocimientos en SIG- puedan interactuar de manera dinámica y conseguir resultados rápidos y oportunos.

5. Conclusiones

Se debe entender que la democratización de la información está estrechamente relacionada con la libertad de expresión y el derecho a estar informado. En esta senda, los Gobiernos Autónomos Descentralizados están obligados a generar mecanismos de comunicación alternativos, que fortalezcan la formulación, aplicación y articulación de los planes de ordenamiento territorial, planes urbanísticos, entre otros, innovando para que cumplan con el objetivo de llegar a la ciudadanía. De tal manera que el uso y acceso a la información territorial sea digerida de una manera fácil y práctica por una amplia mayoría de actores territoriales.

El rápido desarrollo de las nuevas TIC en las últimas dos décadas ha disminuido considerablemente el costo de producción de la información y reducido a casi a cero la inversión en reproducción.

La “democratización” de las TIC también ha abierto oportunidades para los ciudadanos y los tomadores de decisiones, a fin de poner en marcha nuevos canales de medios de comunicación para difundir información como para servir de intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos en la construcción y divulgación de información y los procesos de ordenación territorial.

Democratizar el acceso a la información es una tarea pendiente en Ecuador, sin embargo prácticas -como las que se han mencionado en este trabajo- promueven una gestión adecuada de la información geoespacial, transparentando los procesos de planificación territorial.

NOTAS

- ¹ El Sistema Nacional de Información, “constituye el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas. Sus características, funciones, fuentes, derechos y responsabilidades asociadas a la provisión y uso de la información serán regulados por este código, su reglamento y las demás normas aplicables”. (Artículo 33 del COPFP, 2010)

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (11 de agosto de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial del Ecuador No. 303
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (28 de junio de 2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial del Ecuador No. 790
- Bugs, G., Granell, C., Fonts, O., Huerta, J., & Painho, M. (2010). An assessment of Public Participation GIS and Web 2.0 technologies in urban planning practice in Canela, Brazil. *Cities*, 27(3), 172–181. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2009.11.008>
- Castells, M. (s/f). *Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red. Los medios y la política*. Recuperado de http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:JqGAWUG-19UJ:scholar.google.com/+manuel+castells+informaci%C3%B3n&hl=es&as_sdt=0,5
- Contreras Guzman, D. (2017). *Desafíos de la Formación Ciudadana en la Era Digital: Estado del Arte*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BCN.
- Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. (2005). *Construir sociedades de la información que atiendan a las necesidades humanas*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81502214>
- Evans-Cowley, J., & Hollander, J. (2010). The New Generation of Public Participation: Internet-based Participation Tools. *Planning Practice & Research*, 25(3), 397–408. <https://doi.org/10.1080/02697459.2010.503432>
- Díaz Pérez, Mardelyn, de Liz Contreras, Yimian, & Rivero Amador, Soleidys. (2009). Características de los sistemas de información que permiten la gestión oportuna de la información y el conocimiento institucional. *ACIMED*, 20(5), 66-71. Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352009001100006&lng=es&tlng=es.
- Hague, B. N., & Loader, B. (1999). *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*. Psychology Press.
- Hernández B, M. H. (2008). Sociedad de la información: internet, poder y sociedad civil. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XIV(2), 195–215. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36414212>
- Morales, S. (1998). Democratizar la información es democratizar el poder y apostar al desarrollo. *Revista Latina de Comunicación Social. La Laguna* (Tenerife), (6).
- Pacurucu, N., Vivanco, L., Morocho, V., & Astudillo, J. (2016). *Generación automatizada de modelos territorial y urbano usando geoprociamiento en una IDE*. Barcelona, España. Recuperado de https://www.idee.es/resources/presentaciones/JIIDE16/2016/50_art_UCuenca_AutomatismoModelosGeoprociamientoEnIDE.pdf
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES]. (2011). *Guía para la formulación participativa de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Quito: Coordinación de Participación Ciudadana, Interculturalidad y Plurinacionalidad SENPLADES.

PONENCIA 09

**ZAPATITO BLANCO, ZAPATITO AZUL,
DIME CUÁNTOS PARQUES TIENES TÚ ...
PROBLEMAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE
LOS ESPACIOS PÚBLICOS LÚDICOS EN
LA CIUDAD DE MÉXICO**

Peralta Serrano Paulina Saraí
**Maestría en Urbanismo-Universidad Nacional
Autónoma de México**

RESUMEN



En esta investigación me propongo exponer, en términos generales, la situación actual de los espacios públicos lúdicos en la Ciudad de México (CDMX), con la finalidad de presentar algunas consideraciones para la administración de estos lugares, con especial atención de los infantes.

El juego al aire libre es de gran importancia para el desarrollo de niños y niñas. Existen diversos estudios que corroboran que el juego al aire libre les permite desarrollar habilidades y competencias motrices, psicológicas y de socialización, que son de vital importancia tanto para el proceso y disfrute de la etapa infantil, así como, para desarrollar la capacidad, deseo y derecho de trasladarse y disfrutar de la ciudad. (Reid, 2000)

La dinámica cotidiana en las ciudades dificulta el juego, esto debido a los horarios y las distancias que

se recorren diariamente, factores que son controlados por sus padres o cuidadores. A esto se añaden los índices y percepción de inseguridad que se vive, los cuales persuaden a los padres a no frecuentar estos espacios con sus hijos y mucho menos permitirles asistir sin la compañía de un cuidador.

En palabras de Francesco Tonucci:

[En las ciudades, los niños] no pueden vivir ninguna de las experiencias fundamentales para su desarrollo, como por ejemplo la aventura, la investigación, el descubrimiento, la sorpresa, el riesgo o la superación de un obstáculo y, como consecuencia de todo ello, la satisfacción y emoción. No pueden jugar. Todas estas experiencias requieren de dos condiciones fundamentales que han desaparecido: el tiempo libre y un espacio público compartido. (Tonucci, 2006, p.62)

Esta realidad no escapa a las condiciones actuales que viven la mayoría de los niños que habitan o realizan gran parte de sus actividades en la Ciudad de México. Las largas distancias y el tiempo invertido en los traslados entre la casa, la escuela, el centro de trabajo de los padres y las actividades programadas (generalmente privadas), dificultan en gran medida la disponibilidad que tienen los infantes a la recreación en espacios públicos.

Sin embargo, la ajetreada vida en la ciudad no es la única responsable de que los infantes no disfruten de aquello. La falta de espacios públicos de juego cercanos y accesibles, el deterioro de los mismos y/o un diseño mal planificado, son factores determinantes para que éstos sean poco o nulamente aprovechados, no solo por los niños sino por cualquier persona que desee realizar actividades de esparcimiento y recreación en ellos.

La importancia de una adecuada gestión de los espacios públicos enfocados en los infantes recae en dos situaciones. La primera es incentivar su desarrollo integral, esto agrupa, entre otros aspectos, a la familia, la salud, la educación y el juego y, para este último, es requisito tener acceso a espacios adecuados, sanos y satisfactorios de sus necesidades y deseos.

La segunda parte de la idea de que los “niños son habitantes presentes y futuros de la ciudad”¹. Un infante no hace uso y disfrute de la ciudad por el solo hecho de habitar en ella, requiere de familiarizarse con el medio ambiente, con las personas que le rodean, con las que comparte, convive y convivirá en la ciudad. ¿Cómo pueden los niños apropiarse de un espacio que es desconocido, hostil e inseguro? ¿No debería ser la/mi ciudad, el catalizador de convergencias y desencuentros con los otros, con mis iguales?

Generar las condiciones adecuadas para que los niños se familiaricen con la ciudad desde diferentes ámbitos y perspectivas, es indispensable para que la (re)conozcan, sepan desenvolverse en ella, disfrutarla, preocuparse por conservar y renovar los espacios públicos (pues son suyos) y, también ser conscientes de las dificultades a las que intrínsecamente se enfrentan por el solo hecho de vivir en ella.

Estos puntos (explicados a grandes rasgos) me parecen suficientes y muy significativos para considerar que la relación entre infancia, derecho al juego y espacios pú-

blicos, debería ser eje en la planeación y desarrollo urbano de la CDMX. Me permito esbozar -en los siguientes apartados- generalidades en materia de normatividad, situación actual y consideraciones pertinentes para su ingreso a la agenda pública de la CDMX.

Marco Normativo

Los niños gozan de derechos derivados del sistema jurídico internacional, nacional y local. Entre estos derechos se incluye el derecho al juego y el disfrute del espacio público, es por ello que es de suma importancia considerar la normatividad vigente en torno a ellos para analizar la capacidad de acción.

Normatividad a nivel federal. México tiene una serie de tratados internacionales firmados y ratificados con diversos países e instituciones internacionales, que lo comprometen a considerar y emprender acciones en beneficio y cumplimiento de lo pactado en los mismos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (Artículo 1)

Entre los tratados internacionales firmados y ratificados, se encuentra la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual fue adoptada en la ciudad de Nueva York, el 20 de noviembre de 1989 por diversos países, incluido México.

La CDN es un tratado internacional que reconoce los derechos humanos de los niños y adolescentes (menores de 18 años) y compromete a los Estados Partes a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales de los infantes, considerando que son sujetos que no han alcanzado el pleno desarrollo físico y psicológico, por lo que requieren de condiciones especiales para ello.

En relación al juego, la CDN establece en su Artículo 31 que “los Estados Partes reconocen el derecho del niño al

descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes". Comprometiendo a México a generar y propiciar las condiciones adecuadas para que los niños participen activamente de las actividades culturales, artísticas, recreativas y de esparcimiento para lograr "la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible" (CND, Artículo 23).

A su vez, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ratifica y garantiza estos derechos y a la letra dice que "los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez" (Capítulo I, Artículo 4).

La Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, reconoce el derecho al juego, al esparcimiento y a las actividades recreativas propias de su edad para garantizar su desarrollo y crecimiento.

Estos son solo algunas de las leyes que México tiene en vigor para considerar a que el fomento al juego -como herramienta para el desarrollo pleno de los infantes- es de vital importancia y, es obligación del Estado mexicano garantizarlo por medio políticas públicas enfocadas a la niñez, que bien pueden ser dirigidas específicamente a los espacios públicos de juego con este fin.

Normatividad para la Ciudad de México. Si bien la normatividad federal es de orden superior, la CDMX cuenta con sus propias leyes que reconocen y velan por los derechos e intereses de los niños, así como por el desarrollo de espacios públicos apropiados para ello.

Dentro de los principios rectores de la Constitución Política de la Ciudad de México² se reconoce el interés superior por los niños, niñas y adolescentes, como sujetos de derecho, contemplando el derecho al tiempo libre, esparcimiento y al espacio público. Entre las leyes del marco normativo de la CDMX se encuentran:

- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

- La Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

Planteados a grandes rasgos, éstas son algunas de las consideraciones normativas que rigen a la CDMX, brindándole de facultades y obligaciones para garantizar el pleno derecho y disfrute de los niños a vivir, disfrutar y garantizar su desarrollo en la ciudad.

Instituciones involucradas en la gestión de los espacios públicos

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano reconoce como espacios públicos aquellas "áreas, espacios abiertos o predios de los asentamientos humanos destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo, de acceso generalizado y libre tránsito" (Artículo 3, fracción XVIII), asentando que es responsabilidad de los gobiernos municipales/delegaciones plasmar -en sus planes o programas de desarrollo urbano- la creación, rehabilitación y mantenimiento de los mismos.

En la CDMX no existe una única instancia responsable de los espacios públicos, por el contrario, instancias tanto a nivel federal, local y delegacional tienen incidencia en estos espacios. La falta de comunicación, claridad de las facultades y obligaciones de las mismas dificulta que estos espacios sean planeados, ubicados y obtengan el mantenimiento adecuado.

La Constitución Política de la Ciudad de México en su Capítulo 13.- Ciudad Habitable, fracción D, reconoce que:

Los espacios públicos son bienes comunes. Tienen una función política, social, educativa, cultural, lúdica y recreativa. Las personas tienen derecho a usar, disfrutar y aprovechar todos los espacios públicos para la convivencia pacífica y el ejercicio de las libertades políticas y sociales reconocidas por esta Constitución, de conformidad con lo previsto por la ley.

Obligando a las autoridades locales a garantizar condiciones de igualdad, inclusión, accesibilidad y diseño

universal de los espacios públicos para el goce y disfrute de toda persona debido a su carácter colectivo y participativo.

Existe una multiplicidad de instituciones que cuentan entre sus facultades el planeación, diseño y mantenimiento de los espacios públicos. Provocando poca claridad en cuanto a las obligaciones, atribuciones y, dispersión de objetivos y recursos dirigidos hacia y para estos. Solo por considerar algunas, la Autoridad del Espacio Público, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), y la Secretaría de Obras y Servicios (SOBSE), establecen entre sus objetivos y funciones: proponer, gestionar, generar, ampliar, mantener; programas y obras en relación al espacio público. (Ver Figura 1)

Otras instituciones como el Instituto del Deporte, la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Electoral tienen incidencia en el espacio público por medio de programas e iniciativas de la propia institución y con-

vocatorias abiertas a la ciudadanía y organizaciones privadas.

En cuanto a los espacios públicos de juego tampoco existe una institución en particular que se encargue de los mismos. Un reflejo claro es el hecho de que el gobierno de la CDMX no cuenta con un registro único de los espacios públicos y menos de los destinados a la recreación y esparcimiento infantil. Lo anterior dificulta tener acceso a datos precisos sobre la ubicación, estado de mantenimiento, contextos socioculturales donde se ubican, posibilidades y recursos necesarios para su sostenimiento y posible remodelación (Gülgönen, 2016b, pp.41-50).

Definitivamente la diversidad de instituciones que pueden realizar intervenciones, genera problemas al no existir un denominador común, es decir, cada institución actúa en concordancia a sus jurisdicciones, pero no existe comunicación para considerar las necesidades y recursos en materia de espacios públicos, en específico los destinados al juego.

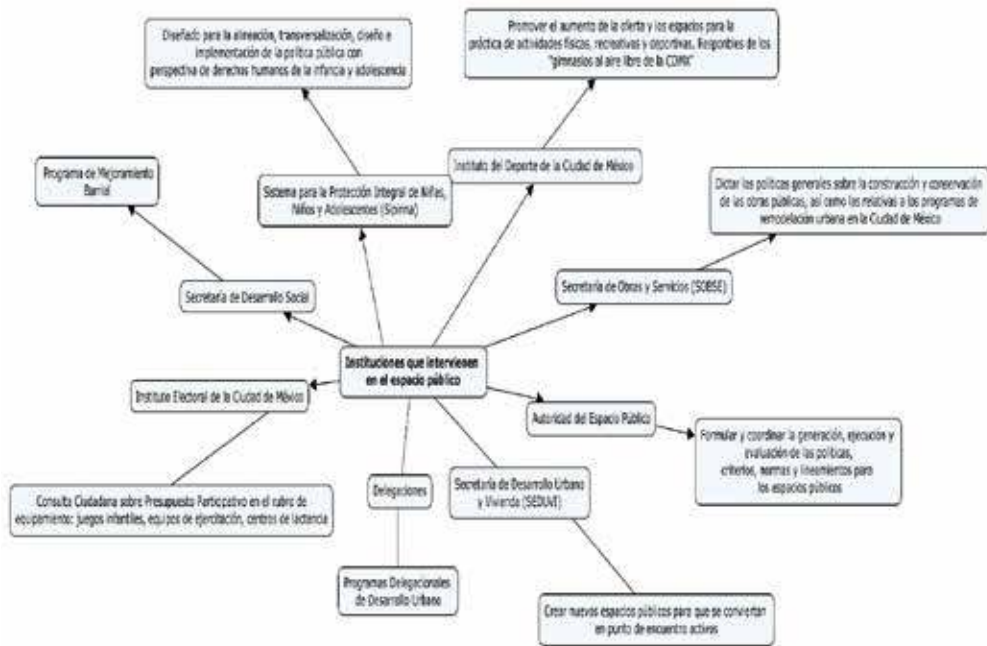


Figura 1. Instituciones que gestionan en el espacio público. Elaboración propia con base Gülgönen, 2016

¿Espacios de o para los niños?

De acuerdo a los datos registrados en el Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la CDMX habitan un total de 1 937 538 niños de entre 0 a 14 años, los cuales representan el 22% de la población de la entidad³.

El hecho de que casi la cuarta parte de la población de la CDMX sean infantes, precisa a las autoridades poner especial atención en espacios públicos donde desarrollen actividades que satisfagan y disfruten las necesidades propias de su edad, considerando las condiciones actuales de la población: número de población infantil, situación socio-económica y, alcances y limitantes de la zona.

Si bien es cierto que, el gobierno de la CDMX ha realizado

fuertes inversiones en espacios públicos, es una interrogante a reflexionar si ¿estos espacios han sido realmente planeados en consideración de las necesidades de la población? ¿Si se han realizado los estudios de análisis necesarios para que sean accesibles, incluyen-tes y puede ser mantenidos en las condiciones de su diseño original?

En mi opinión muchos de estos lugares han servido más de plataforma política y de la imagen de la ciudad (marketing territorial), en lugar de ser en beneficio y uso pleno de las personas que habitamos en ella. En algunos casos el proceso de creación/remodelación se ha documentado y dado seguimiento en medios gubernamentales y medios de comunicación, contando algunos con fastuosas ceremonias de inauguración, pero donde se realizaron pocas atenciones al espacio y a las necesidades de la población, que se verían directamente beneficiadas de las mismas.

Delegación	Niños de 0 a 4 años	Niños de 5 a 9 años	Niños de 10 a 14 años	Total de población infantil
Álvaro Obregón	51 881	56 149	55 625	163 655
Azcapotzalco	25 491	27 676	28 207	81 374
Benito Juárez	17 974	17 177	17 494	52 645
Coyoacán	34 713	38 663	40 515	113 891
Cuajimalpa de Morelos	15 411	16 044	15 480	46 935
Cuauhtémoc	32 373	33 201	33 097	98 671
Gustavo A. Madero	81 464	87 793	88 203	257 460
Iztacalco	24 420	27 047	27 890	79 357
Iztapalapa	145 828	153 575	152 126	451 529
Magdalena Contreras	18 333	19 737	19 731	57 801
Miguel Hidalgo	21 489	21 594	21 491	64 574
Milpa Alta	12 055	12 781	12 409	37 245
Tláhuac	30 740	33 043	32 860	96 643
Tlalpan	46 385	50 233	50 431	147 049
Venustiano Carranza	27 649	29 664	30 471	87 784
Xochimilco	32 039	34 571	34 315	100 925
Total	618 245	658 948	660 345	1 937 538

Tabla 1. Población infantil en la Ciudad de México por delegación. Elaboración propia con base en los datos del Censo de Población y Vivienda 2010

Para el caso de los espacios públicos de juego, siguiendo con la idea de Rasmussen (2004), es importante considerar si los espacios públicos de juego están pensados como lugares para los niños o espacios de los niños (*places for children – children’s places*). Lo que aparenta ser un simple juego de palabras, no es una consideración menor en el momento de analizar, planear y crear estos espacios.



Figura 2. Inauguración parque “La Mexicana”, El Universal⁴

Un espacio para los niños es abordado más como una suerte de preconcepción desde una mirada adulta, sobre lo que los niños (o el cuidador) necesitan y desean en el espacio/tiempo de juego. Mientras que un espacio de los niños, es aquel en que los niños tienen la posibilidad de apropiarse de él, de hacerlo suyo.

Es cierto que muchos de estos espacios para los niños pueden convertirse en espacios de los niños, pero no existe una fórmula para ser aplicada a todos los casos, es más, me atrevo a asegurar que no existe dicha fórmula en este aspecto. No es difícil considerar que los infantes no necesitan que “se les enseñe a jugar”, ellos requieren de espacios que les promuevan su imaginación y sociabilización con otros niños, y con cualquier otra persona que los frecuente.

En los últimos años ha regido la idea de que instalar juegos modulares de plástico (principalmente resbaladillas y columpios) es suficiente para considerar el espacio como destinado al esparcimiento infantil. Es indudable que los módulos plásticos son divertidos para los niños, aparentemente seguros y estéticamente apreciables,

pero hablando en cuestión de recursos, son una inversión fuerte, su mantenimiento debe de ser constante y las posibilidades de reparación -en caso de presentar daños- son pocas, debido al tipo de material; por lo que en un miramiento a largo plazo permite pensar que no son la mejor inversión.

En remodelaciones que se han hecho en parques de la ciudad, se ha considerado necesario (erróneamente) la tala de árboles para la instalación de juegos infantiles. Los árboles son proveedores de oxígeno, brindan sombra a los niños (y a cualquier persona que se encuentre allí) y los acercan con la naturaleza, escenario poco asequible en esta ciudad. ¿Es posible considerar el rediseño de estos espacios respetando las áreas verdes preexistentes? Me cuesta trabajo pensar que la respuesta sea negativa. Cualquiera que viva en esta ciudad sabe que durante la tarde⁵, cuando el sol se encuentra en plenitud, las temperaturas que se llegan a sentir son incompatibles con ciertas actividades al aire libre, incluido el juego. ¿Qué nos lleva pensar que los infantes pueden permanecer bajo el ravo del sol durante largos períodos?



Figura 3. ¿Dónde quedaron los árboles? Remodelación parque Pushkin. Imagen propia

Condiciones parecidas suceden con la instalación de los parques lineales en los camellones de avenidas principales. Son espacios poco adecuados para las actividades al aire libre en general y en particular las relacionadas al juego. La afluencia constante e intensa de automóviles, los vuelve poco accesibles e inseguros, la cercanía con los vehículos aumenta el número de contaminantes dañinos para la salud y, en muchas ocasiones, se ubican debajo de torres de cables de alta tensión, condición contradictoria con lo establecido en diferentes normas de seguridad.



Figura 4. Parque Santiago Sur, Iztacalco, cdmx.
Imagen propia

En mi opinión, no es una cuestión de presupuesto es falta de iniciativas bien pensadas y logradas para estos espacios. Independiente al entramado de instancias gubernamentales que intervienen en la normatividad, el diseño mismo de los espacios públicos de juego debería de ser de suma importancia. Hay diseños de espacios infantiles en diferentes países que nos muestran que no es una cuestión de presupuesto. Propuestas planteadas por expertos (arquitectos, diseñadores, artistas, pedagogos, etc.) nos demuestran que se pueden planear espacios con materiales de bajo costo, material de reciclaje e instalaciones multiusos, que permiten el juego infantil satisfactorio y provechoso para el niño, sus cuidadores y las personas en general (Solano, 2015).

Consideraciones para una política urbana en materia de espacios públicos de juego

Con base en los puntos expuestos anteriormente, propongo esbozar algunas consideraciones necesarias para plantear una política urbana en materia de espacios públicos de juego:

- Creación de una instancia que vele específicamente por los espacios públicos infantiles.
- El diseño de los espacios debe estar sujeto a concurso abierto, dando prioridad a expertos en el tema infantil. El mismo debe de considerar que el espacio es colectivo y fomentar instalaciones y mobiliario de bajo costo, que requieran de poco mantenimiento y prioricen materiales reciclables.
- En el caso de la creación de espacios públicos para

juego, se debe de considerar la accesibilidad y distancia entre la aglomeración de la vivienda a la ubicación del espacio.

- Estudios sociales realizados por expertos para determinar cuáles son las razones por las que los espacios actualmente ubicados tienen escasa afluencia. No siempre es requisito la remodelación del espacio para su revitalización, causas externas pueden ser las razones para que la ciudadanía no se encuentre interesada en hacer uso de ellos: los índices/percepción de inseguridad, poca accesibilidad, mobiliario dañado, son factores importantes a considerar.
- Generar -para la CDMX- un registro de los espacios públicos, catalogando entre ellos los destinados a los infantes, con el objetivo de tener conocimiento de su ubicación y dar seguimiento a su estado actual y mantenimiento.
- Incorporar los espacios de juego dentro las prioridades de la generación y renovación de los espacios públicos, con principal atención a las necesidades de la población infantil.

Indudablemente, la problemática sobre la administración de los espacios públicos, con principal atención en los lúdicos, tiene diferentes enfoques y requiere de la intervención de diversas instituciones gubernamentales y profesionales de diferentes disciplinas.

NOTAS

- ¹ No se debe de caer en la idea errónea de que los infantes son únicamente adultos en proceso (futuros ciudadanos). Los niños son sujetos plenos de derechos con consideraciones especiales para esta etapa de vida.
- ² La Constitución de la Ciudad de México entró en vigor el 17 de septiembre de 2018.
- ³ NEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Distrito Federal/Población/ Población total por municipio, sexo y grupos quinquenales de edad según tamaño de localidad <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>
- ⁴ <http://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/con-inversion-de-2-mil-mdp-inauguran-parque-la-mexicana>
- ⁵ Momento factible en que los infantes podrían hacer uso de estos espacios pues han concluido con sus obligaciones escolares y, es posible que sus padres y cuidadores tengan mayor disponibilidad de llevarlos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, David y Felipe Blanco (2013). *Políticas públicas y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura. (30 de abril de 2013). Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7310abe94a1d0bf21ffe58bf139e2635.pdf>
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (04 de diciembre de 2014). Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (28 de noviembre de 2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf
- Constitución Política de la Ciudad de México (29 de enero de 2016). Recuperado de <http://www.cdmx.gob.mx/constitucion>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (05 de febrero de 1917). [Reformada] Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Green, R. (2005). Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. *Revista Eure*, (Vol. XXXI, N° 94), pp. 77-95, Santiago de Chile.
- Gülgönen, T. & Corona, Y. (2016a). Los espacios de juego para la primera infancia, en Del Río, N. (coord.), *La primera infancia en el espacio público. Experiencias latinoamericanas*. México: UAM/Childwatch/OEI.
- Gülgönen, T. (2016b). *Jugar la ciudad: Reimaginar los espacios públicos*. México: CEMCA/Laboratorio para la Ciudad.
- Jacobs, J. (2013). *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Madrid: Capitán Swing.
- Parnreiter, C. (2016). La producción de los espacios de la ciudad global: planificación estratégica, megaproyectos y las "necesidades" de mercado inmobiliario. *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 64, pp.151-166.
- Rasmussen, K. (2004). Places for Children - Children's Places. *Childhood*, 11(2), pp.155-173.
- Reid, A. (2002). *El niño y su entorno*, en Aguilar, M.A. y Reid, A. (eds), *Tratado de psicología social. Perspectivas socioculturales*. México: UNAM.
- Solano, A. (2015). *Arte y diseño de mobiliario urbano infantil: México Siglo XX*. (Trabajo de final de Máster en Historia del Arte: Conocimiento y Tutela del Patrimonio Histórico). Universidad de Granada.
- Tonucci, F. (2006). La Ciudad de los niños: ¿Por qué necesitamos de los niños para salvar las ciudades?. *Ingeniería y Territorio* 75, pp.60-67.
- Unicef. (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Madrid. Recuperado de <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

GLOSARIO DE SIGLAS

- CDMX:** Ciudad de México
- CND:** Convención sobre los Derechos del Niño
- INEGI:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- SEDUVI:** Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- SOBSE:** Secretaría de Obras y Servicios

EJE NO.2

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENACIÓN
TERRITORIAL Y URBANÍSTICA**

PONENCIA 10

ESTRATEGIAS PARA UN CRECIMIENTO URBANO SOSTENIBLE. LA APLICACIÓN DEL ÍNDICE MÁXIMO DE OCUPACIÓN DE SUELO COMO HERRAMIENTA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. EL CASO DE LA COMARCA DEL CAMP DE TÚRIA, EN LA COMUNITAT VALENCIANA (ESPAÑA)

Dr. José Sergio Palencia Jiménez
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.
Universitat Politècnica de València.

RESUMEN



Se trata de explicar la estrategia para un crecimiento urbano sostenible, desarrollada y propuesta por la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV).

Partiendo desde sus orígenes, se explica el proceso de aprobación de la ETCV culminado en el año 2011, el contexto histórico en la cual se aprueba y sus objetivos. La Estrategia desarrolla -entre otras cosas- una herramienta metodológica novedosa para un crecimiento urbano sostenible, estableciendo el modelo territorial de futuro para la Comunitat Valenciana.

El modelo propuesto se acerca a los criterios de actuación establecidos en la Nueva Agenda Urbana, que se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, como por ejemplo que las ciudades y asentamientos humanos cumplan con sus funciones territoriales más allá de los límites administrativos y actúen como centros e impulsores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado a todos los niveles.

Se expone luego la metodología planteada por la ETCV. A través de una serie de determinaciones, como criterios de diseño, y un Índice Máximo de Ocupación de Suelo,

la Estrategia permite obtener una imagen del modelo de futuro objetivo. Entre otras determinaciones, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana formula, para los municipios, dos índices máximos de crecimiento para el suelo residencial y las actividades económicas, que permiten obtener el cálculo del máximo crecimiento de suelo para cada uno de los municipios.

Tercero, y después de varios años desde su aprobación, se pretende presentar algunos resultados de su aplicación a nivel municipal en la Comunitat Valenciana.

Finalmente y a modo de reflexión sobre su aplicación a nivel supra-municipal, se presenta el estudio del caso aplicado a la comarca del Camp de Túria. Se trata de mostrar los resultados del trabajo Modelo de desarrollo urbanístico futuro en torno a la CV-35 en el Camp de Túria, empleando el criterio de aptitud territorial y la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV).

Se pretende así abrir una reflexión sobre cómo llevar la metodología planteada por la ETCV a otras ciudades o territorios, cumpliendo con criterios de actuación establecidos en la Nueva Agenda Urbana que se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III).

1. Caracterización del ámbito territorial

El ámbito objeto de la presente ponencia es la Comunitat Valenciana, comunidad autónoma del Estado Español situada al Este del mismo (Figura 1). Tiene una superficie de 23.269,14 km², que supone el 4,6% de la superficie total del territorio de España.

Actualmente la población de la Comunitat Valenciana, a 1 de enero de 2018, es de 4.959.243 habitantes, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE). Esta población representa el 10,6% de la población total.

La Comunitat Valenciana presenta una amplia diversidad urbana, formada por 542 municipios, de los cuales cinco superan los 100 000 habitantes, 59 se encuentran en el rango comprendido entre los 20 000 y 100 000 habitantes, 93 municipios tienen entre 5 000 y 20 000 habitantes, y 385 municipios tienen menos de 5 000 habitantes, con más de la mitad de estos últimos municipios con poblaciones inferiores a 1 000 habitantes. El sistema de asentamientos es muy diverso, como se ha señalado, sin embargo la distribución de dichos asentamientos en todo el territorio no se presenta de forma regular. No obstante, se puede considerar que la Comunitat Valenciana tiene un sistema de ciudades con un elevado potencial, en parte debido al elevado número de ciudades medias (entre 10 000 y 100 000 habitantes) formado por 97 ciudades, que con un territorio bien planificado se

puede ir en la dirección de alcanzar una situación en la cual, la Comunitat Valenciana disponga de un sistema de ciudades bien jerarquizado y equilibrado, donde toda la población se encuentre debidamente atendida con los servicios y bienes que se presten desde cada una de las cabeceras del sistema.

Actualmente el sistema de asentamientos en la Comunitat Valenciana se distribuye como se observa en la Figura 2, considerando únicamente el factor población.

2. La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana

La Comunitat Valenciana aprobó mediante el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), publicada en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana número 6441 del 19 de enero de 2011.

Se trata de un instrumento de ordenación del territorio desarrollado en cumplimiento de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, cuya finalidad principal es la prevista en su artículo 37, y que establece lo siguiente:

- Identificar las grandes oportunidades que ofrece el territorio.
- Definir unas reglas de juego transparentes y flexibles.



Figura 1. Ámbito de la Comunitat Valenciana. Elaboración propia. Fuente: Instituto Geográfico Nacional

- Orientar toda la planificación urbanística y territorial de la Comunitat Valenciana.
- Integrar y coordinar de forma coherente las políticas sectoriales de la Generalitat.

Durante el proceso de elaboración de la ETCV, entre los años 2008 y 2010, se han desarrollado diversos procesos participativos integrados en cuatro fases, con una amplia participación ciudadana.

La visión de futuro de la ETCV se centra en tres pilares fundamentales para un documento de estas características, como son, ser un territorio competitivo en lo económico, integrador en lo social y respetuoso en lo ambiental.

La ETCV esta constituida por veinticinco objetivos generales para la mejora del territorio, cada uno de los cuales incorpora sus propias metas, propuestas y acciones directas. Asimismo, para conseguir alcanzar estos objetivos con mayor eficiencia, además de las acciones directas referidas, se articulan unas directrices que incorporan entre otros un conjunto de principios vinculantes para el con-

junto de las Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana y unos criterios de carácter recomendatorio para el planeamiento urbanístico y territorial.

En la Comunitat Valenciana se han definido quince Áreas Funcionales del Territorio, como resultado de diversos estudios relacionados con los desplazamientos por motivos de trabajo, los flujos de transporte público, la evolución de los procesos urbanísticos, las áreas de prestación de servicios y la cooperación urbano-rural. Estas quince áreas funcionales del territorio serán motivo de estudios más detallados mediante los denominados Planes de Acción Territorial. Asimismo, se ha definido el denominado Sistema Nodal de Referencia (SNR) formado por municipios y áreas urbanas integradas que generan polaridad espacial en relación con la prestación de bienes y servicios al conjunto del territorio. La posición en el territorio, la prestación de servicios y equipamientos, su actividad económica y el tamaño poblacional son los parámetros fundamentales para determinar que municipios y áreas urbanas integradas deben constituir el SNR. En la Figura 3 se muestran las áreas funcionales junto con el SNR propuesto en la ETCV.



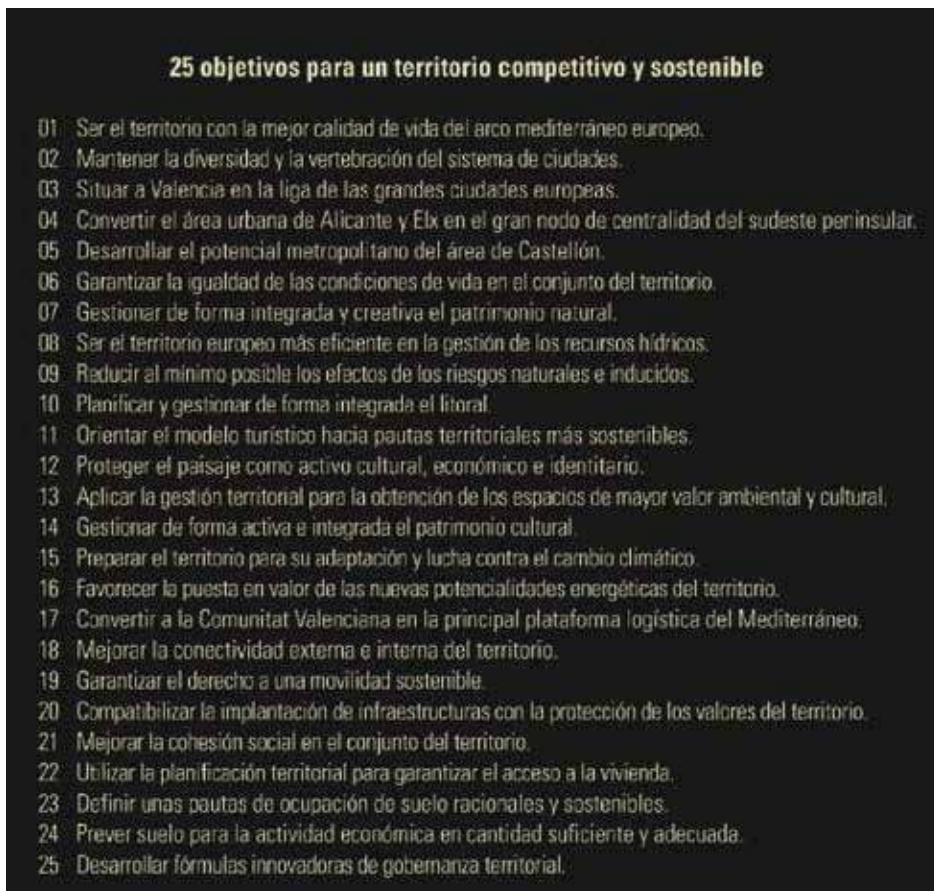
Figura 3. Áreas funcionales del territorio y Sistema Nodal de Referencia. Fuente: ETCV

Los objetivos de la ETCV, tal y como se ha señalado anteriormente, se acotan a veinticinco, cada uno de los cuales se desarrolla en una monografía integrada por un análisis de la problemática relacionada con el objetivo y de sus potencialidades, cuales son las tendencias y retos de futuro, un diagnóstico mediante un análisis DAFO (Debilidades-Amenazas-Fortalezas-Oportunidades), una definición de metas e indicadores, y un conjunto de propuestas estratégicas. En el Cuadro 1 se muestran dichos objetivos que integran la ETCV.

Si bien, la ETCV fue elaborada y aprobada con anterioridad a la Nueva Agenda Urbana, Habitat III, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, considero conveniente destacar la elevada consonancia y afinidad existente

entre los objetivos propuestos por ambos documentos, tal y como se puede observar entre los objetivos mostrados en el Cuadro 1 y los derechos a la ciudad y al territorio, que se describen en el capítulo denominado “Nuestro ideal común” desarrollados en la Nueva Agenda Urbana, y que constituye el tema general del XI Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial y el X Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico.

En particular quisiera destacar el epígrafe de la Nueva Agenda Urbana 13.c) que dice expresamente: “Imaginamos ciudades y asentamientos humanos que cumplen sus funciones territoriales más allá de los límites administrativos y actúan como centros e impulsores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado a todos los niveles”.



Cuadro 1. Objetivos Territoriales previstos en la ETCV. Fuente: ETCV

Precisamente, el modelo de ocupación del suelo propuesto por la ETCV, que es objeto de desarrollo en esta ponencia, busca los mismos ideales que el señalado anteriormente, desarrollándose toda una metodología para alcanzar en el año 2030 dicho objetivo, una ocupación del suelo racional y sostenible, que satisfaga las demandas suficientes y adecuadas de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales y productivas, preservando, valorizando y activando las distintas componentes ambientales, paisajísticas y culturales del territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo equilibrado del territorio.

Actualmente, en la Comunitat Valenciana, la legislación vigente en materia de ordenación del territorio es la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, la cual enfatiza más, si cabe la ETCV, e incorpora las políticas desarrolladas en materia de desarrollo sostenible en la planificación territorial y urbana por el Tratado de la Unión Europea, la Estrategia Europea 2020, la Estrategia Territorial Europea, la Carta Europea de las Ciudades Sostenibles y la Estrategia Europea del Medio Ambiente Urbano.

3. Crecimiento Urbano Sostenible según la ETCV

Tal y como hemos visto anteriormente, la ETCV ha previsto -entre sus veinticinco objetivos- uno que permitiera establecer criterios de crecimiento urbanístico en todos los municipios de la Comunitat Valenciana. Concretamente, el Objetivo 23 denominado "Suelo" tiene como fin definir unas pautas racionales y sostenibles de ocupación de suelo, tal y como se indica en el subtítulo del propio objetivo.

La necesidad de un objetivo como el que nos ocupa surge como consecuencia de los desarrollos urbanísticos que tuvieron lugar en la Comunitat Valenciana, y en el resto del territorio español, entre los años 1998 y 2008, en el cual la artificialización del suelo sufrió un incremento significativo. Se analizaron los cambios experimentados a través de la cartografía Corine Land Cover entre los años 1987, 2000 y 2006, observándose que en ese periodo el suelo artificial pasó de 60.539,50 ha a 110.707,26 ha, es decir un incremento del 83% respecto al año 1987.

3.1. Análisis comparado. Previamente al desarrollo de la propuesta que se ha llevado a cabo en la Comunitat Valenciana, debe hacerse un breve inciso sobre la observación y análisis previo de otros modelos de crecimiento de suelo, que existían en otras comunidades autónomas del Estado español y fueron referentes para determinar el modelo que se implantó a través de la ETCV.

Del análisis realizado se pudieron distinguir, a modo de síntesis, la existencia de tres modelos:

- Un primer modelo obligatorio, vinculante y de diseño simple, en el cual se limitan todos los crecimientos de todos los municipios de la comunidad autónoma a un crecimiento poblacional del 30%, y un 40% si se toma el suelo como referencia cada ocho años, umbral que no debe sobrepasar ningún municipio, incluyendo las actividades económicas. Este es el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, regulado en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Este Plan ha sido modificado incrementándose la cifra anterior al 50% para los municipios pequeños, con el objeto de darle mayor flexibilidad. Asimismo, no recomienda los crecimientos dispersos.
- Un segundo modelo, de carácter recomendatorio, es el existente en Cataluña y que se regula a través de los Planes Territoriales Parciales (de ámbito inferior a la comunidad autónoma, concretamente se refieren a las denominadas Áreas Funcionales). En este modelo se recomienda que los crecimientos de los municipios se planifiquen con vista de quince a veinte años y el suelo de nueva urbanización se encuentre entre el 30% y 60%, siendo este ajustado por un factor corrector vinculado al tamaño del municipio, aplicándose a los tejidos urbanos más pequeños. Como el suelo urbano consolidado que sirve de referencia para los nuevos desarrollos, al considerarse en el cómputo correspondiente, no se incluyen los suelos de baja densidad y las actividades económicas que se sitúan alejadas del núcleo, recomendándose continuar con su extensión.
- Un tercer modelo, de carácter obligatorio, basado en la demanda de vivienda, es el desarrollado en el País Vasco. Se encuentra regulado en las Directrices de Ordenación, en las cuales se establece un sistema de

cálculo de viviendas en base a determinados factores como: demografía, tamaño familiar, demanda de segunda vivienda y un coeficiente de rigidez que viene impuesto. Se trata de un modelo muy restrictivo adaptado al mercado de la vivienda y muy poco dinámico.

Teniendo en cuenta las casuísticas analizadas, en la ETCV se decidió proponer una solución intermedia, en el sentido de que los municipios fuesen los que se responsabilizasen de crecer racional y sosteniblemente, y a su vez, dispusiesen de mecanismos de ayuda para determinar el crecimiento máximo que fuesen flexibles y a su vez integrasen

factores demográficos, de tamaño del municipio y de vertebración territorial, es decir, la escala local y la supramunicipal. Por lo tanto el modelo de crecimiento propuesto es recomendatorio, no impositivo, afectando tanto a los usos residenciales como a las actividades económicas.

3.2. Principios directores. Para alcanzar el objetivo sobre que la ocupación de suelo sea racional y sostenible en suelos residenciales se definieron diecisiete principios directores que deben ser considerados por la planificación urbanística y territorial, los cuales se muestran en el Cuadro 2.

- I. Compatibilizar el crecimiento urbanístico con el mantenimiento de la funcionalidad de la Infraestructura Verde del territorio.
- II. Integrar el crecimiento de los usos residenciales en el paisaje, considerando su localización en el territorio, ordenación pormenorizada y calidad arquitectónica de forma que se preserve la identidad y los valores del paisaje donde se ubiquen.
- III. Apoyar los crecimientos urbanos en el sistema de ciudades, reforzando las polaridades de los nodos que produzcan una vertebración territorial más eficiente.
- IV. Reforzar el carácter polinuclear de la Comunitat Valenciana y su diversidad urbana.
- V. Alcanzar masas críticas en los tejidos urbanos que permitan rentabilizar los sistemas de transporte público y los equipamientos de cohesión social.
- VI. Procurar la creación de cinturones verdes alrededor de los núcleos urbanos, que pueden estar formados por los paisajes agrícolas habituales de cada zona, favoreciendo su singularidad física y visual.
- VII. Favorecer la diversidad urbana mediante la mezcla de usos, de tipologías, de rentas, de comunidades y de un modelo urbanístico que preserve y extienda la ciudad mediterránea tradicional.
- VIII. Evitar los continuos urbanos y las conurbaciones no deseadas, favoreciendo modelos compactos discontinuos apoyados en la estructura urbana existente.
- IX. Considerar la oferta de viviendas sin ocupar y el suelo urbano vacante a la hora de planificar nuevos desarrollos.
- X. Excepcionar las nuevas piezas urbanas en el territorio priorizando la consolidación y extensión de los tejidos urbanos existentes.
- XI. Amonizar el crecimiento de los nuevos desarrollos urbanísticos con el crecimiento de la población en el territorio.
- XII. Garantizar la correcta integración en el paisaje de los desarrollos de los municipios rurales preservando su silueta tradicional y característica y el paisaje del entorno.
- XIII. Potenciar el desarrollo del territorio en red, de forma que las ciudades sean nodos de una densa malla de relaciones generadora de un mayor valor añadido para el conjunto del territorio.
- XIV. Extender la Infraestructura Verde del territorio a los tejidos urbanos, conectando e integrando paisajísticamente los espacios verdes urbanos con los elementos de esta infraestructura en el exterior de dichos tejidos.
- XV. Desarrollar itinerarios peatonales y carriles bici para comunicar los núcleos urbanos entre sí y de estos con otras implantaciones en el territorio.
- XVI. Preservar las vistas principales hacia los elementos y paisajes más significativos, evitando su ocultación por nuevas edificaciones, y en especial en los accesos a los municipios.
- XVII. Fomentar la reconversión de espacios urbanos degradados u obsoletos, adaptándolos a nuevos usos de mayor cualificación.

Cuadro 2. Principios directores de ocupación de suelo para uso residencial. Fuente: ETCV

De igual modo que en el suelo residencial, se han propuesto unos principios directores para el desarrollo de actividades económicas que se muestran en Cuadro 3, a partir de los cuales se tiene por objeto racionalizar la implantación de suelo para actividades económicas, teniendo en cuenta que se quiere alcanzar la máxima eficacia económica, respetando los valores ambientales y culturales existentes en el territorio.

En resumen, los principios directores de la ETCV velan por la preservación y potenciación de los espacios que constituyen la infraestructura verde en el entorno urbano, por la integración y mantenimiento de paisajes, por mejorar la conectividad entre los espacios verdes y entre las ciudades vecinas mediante itinerarios alter-

nativos a los vehículos motorizados. Asimismo, la ETCV propone mecanismos de gestión que permitan alcanzar el modelo de sistema de ciudades previsto en la propia Estrategia Territorial, fomentando el desarrollo de las ciudades y municipios que constituyen el Sistema Nodal de Referencia (SNR), surgiendo de este modo los denominados Índice Máximo de Ocupación de Suelo (IMOS) e Índice Máximo de Ocupación de Suelo para Actividades Económicas (IMOSE).

Para la determinación del IMOS y del IMOSE se ha desarrollado una metodología específica para los suelos residenciales y otra para las actividades económicas, de modo que se obtienen a partir de parámetros distintos, tal y como se verá en el apartado siguiente.

- I. Compatibilizar el crecimiento del suelo para actividades económicas con el mantenimiento de la integridad de la Infraestructura Verde del territorio.
- II. Incentivar la promoción y gestión mancomunada de polígonos para actividades económicas con el fin de minimizar la ocupación del suelo y la fragmentación paisajística.
- III. Reducir el número y la distancia de los desplazamientos por motivos de trabajo mediante el equilibrio entre la localización de la población y el empleo.
- IV. Compatibilizar, cuando sea posible, los usos residenciales con los del suelo para actividades económicas.
- V. Concentrar las actuaciones estratégicas en materia de suelo para actividades económicas en emplazamientos de elevada accesibilidad y disponibilidad de sistemas de transporte intermodal.
- VI. Fomentar la integración paisajística de los desarrollos del suelo para actividades económicas preservando en lo posible los elementos propios y de valor singular del paisaje donde se ubican, así como los accesos a ellos.
- VII. Procurar condiciones de urbanización y diseños arquitectónicos de calidad en las áreas de actividad económica con especial incidencia en los frentes visibles desde las carreteras.
- VIII. Evitar, como regla general, los continuos urbanizados y la formación de cinturones urbanos de usos de suelo industriales y terciarios.
- IX. Desarrollar los nuevos crecimientos de suelo para actividades económicas partiendo de los tejidos existentes procurando evitar la dispersión de estos usos en el territorio.
- X. Facilitar la conexión de estos suelos con las zonas residenciales mediante sistemas de transporte público y modos no motorizados.
- XI. Permitir crecimientos adaptados a las necesidades y características de los municipios integrantes del sistema rural.
- XII. Reubicar los tejidos industriales y terciarios obsoletos o de localización inadecuada.
- XIII. Favorecer el suministro de materias primas minerales para actividades económicas básicas o estratégicas, sin menoscabar los valores ambientales y paisajísticos del territorio.
- XIV. Considerar la oferta de instalaciones para actividades económicas sin ocupar y el suelo urbano vacante a la hora de planificar nuevos desarrollos.
- XV. Fomentar la rehabilitación y la integración paisajística de los tejidos industriales y terciarios en desuso, orientándolos hacia funciones acordes con la nueva realidad económica.

Cuadro 3. Principios directores de ocupación de suelo para actividades económicas. Fuente: ETCV

3.3. Cálculo del Índice Máximo de Ocupación de Suelo para usos residenciales.

Para los usos residenciales se adoptó como indicador de referencia para un crecimiento sostenible, la población, de modo que el suelo residencial debía evolucionar al mismo ritmo que la población, tal y como se observa en el Gráfico 1.

En un territorio homogéneo este criterio podría ser suficiente para establecer un equilibrio entre la ocupación de suelo y la población, que ella misma necesitaría para los usos residenciales. Sin embargo, el territorio de la Comunitat Valenciana es altamente heterogéneo, por lo tanto, el factor población requiere de factores de corrección que permitan alcanzar el modelo de sistema de ciudades previsto en la ETCV.

En este sentido, la determinación del IMOS se propone realizarla a partir de un factor demográfico, basado en el crecimiento poblacional, y de tres factores correctores, dos de ellos tratan de corregir la equidad territorial, reforzando las polaridades territoriales y el sistema polinuclear de asentamientos, y el tercero flexibiliza la demanda de suelo residencial, en función de la necesidad de viviendas y de las características especiales del mercado de suelo. Con todo ello, el cálculo del índice máximo de ocupación de suelo se llevará a cabo mediante la siguiente expresión:

$$IMOS = TCD \times FCTM \times FCVT \times FCFMS$$

Siendo:

- TCD = Tasa de crecimiento demográfico
- FCTM = Factor de corrección por tamaño municipal
- FCVT = Factor de corrección por vertebración territorial
- FCFMS = Factor de corrección por flexibilidad del mercado de suelo

3.3.1. Aplicación del criterio de población. En la Comunitat Valenciana se ha estimado que el crecimiento de la población será del 1% anual acumulativo hasta el año 2030, teniendo en cuenta las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE). Esta tasa de crecimiento demográfico se considera que debe ser concretada por los planes de acción territorial en cada uno de sus ámbitos. No obstante, en tanto dichos planes no sean desarrollados, se han obtenido unos índices de crecimiento de población por comarcas, tal y como propone el Instituto Valenciano de Estadística (IVE), cuyos valores oscilan entre 0,5% y 1,30%. (Cuadro 4)

En los municipios pertenecientes al sistema rural de la Comunitat Valenciana, la tasa de crecimiento se considerará del 0,5% independientemente de la comarca donde se localicen.

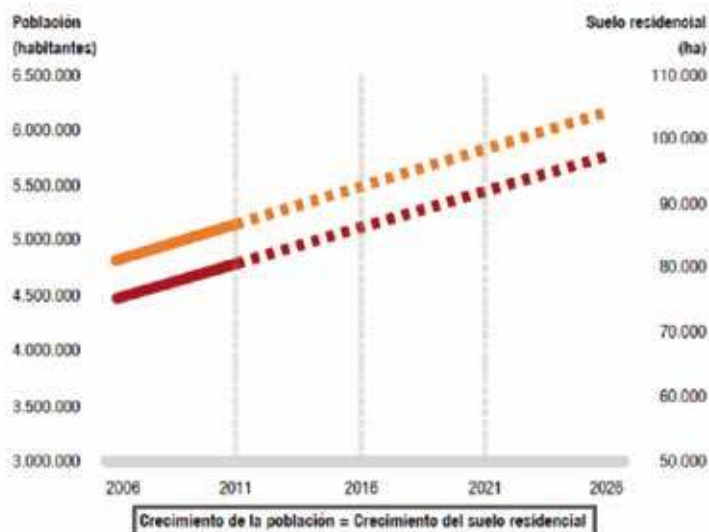


Gráfico 1. Estimación de los crecimientos de población y suelo residencial. Fuente: ETCV

Comarca (VE)	Tasa de crecimiento anual acumulativo (%)
El Baix Vinalopó	1,28
El Comtat	0,90
L'Alacantí	1,15
L'Alicantí	0,90
L'Alt Vinalopó	1,15
La Marina Alta	1,25
La Marina Baixa	1,25
La Vega Segura	1,25
Vinalopó Mitjà	1,15
El Alto Mijares	0,90
El Alto Palencia	0,90
El Baix Maestrat	1,30
El Baix Ports	0,90
L'Akalanit	0,90
L'Alt Maestrat	0,90
La Plana Alta	1,30
La Plana Baixa	1,30
El Camp de Morvedre	1,25
El Camp de Túria	1,30
El Racó de Ademuz	0,90
El Vall de Cocentinos Ayora	0,90
L'Horta Nord	0,90
L'Horta Oest	0,90
L'Horta Sud	0,90
La Canal de Navarrés	0,75
La Costera	0,90
La Hoya de Buñol	1,30
La Plana de Utiel - Requena	0,90
La Ribera Alta	0,90
La Ribera Baixa	0,90
La Safor	1,25
La Vall d'Albaida	0,90
Los Serranos	0,90
Valencia	0,90



Cuadro 4. Tasa de crecimiento anual acumulativo por comarcas. Fuente: ETCV

3.3.2. Aplicación del criterio de corrección por tamaño municipal. Teniendo en cuenta el suelo urbano y urbanizable consolidado en cada uno de los municipios de la Comunitat Valenciana, se ha determinado la relación entre la superficie de suelo urbano por habitante y la población de cada municipio (Gráfico 2), obteniéndose una correlación estadística del 95%, siendo la función del factor de corrección:

$$FCTM = -0,1914 \times \ln(X) + 3,007$$

donde X es la población actual del municipio.

Este factor trata de corregir en positivo el crecimiento de los municipios de menor tamaño, que debido a sus características de densidad, tipología y tamaño de las viviendas, así como los costes de urbanización se verían perjudicados al presentar en la mayoría de los casos tasas de crecimiento de población muy bajas, del orden del 0,5%.



Gráfico 2. Factor de corrección por tamaño municipal. Elaboración propia. Fuente: ETCV

3.3.3. Aplicación del criterio de corrección por vertebración del territorio.

El objeto de este factor es favorecer el crecimiento de los municipios que forman parte del sistema nodal de referencia, y por lo tanto, que se proponen como cabeceras o centros de polaridad del sistema metropolitano, del sistema de ciudades medias o del sistema rural (Figura 5). Estos municipios o áreas urbanas deben generar masas críticas que mejoren la prestación de bienes y servicios en el territorio, rentabilizar los equipamientos supramunicipales y el transporte público, reduciendo los desplazamientos entre la cabecera y los municipios del área de influencia.

Los planes de acción territorial en el ámbito de su área funcional podrán potenciar los nodos de polaridad previstos por la ETCV, o proponer otros, con el fin de conseguir la mayor eficiencia en el área funcional.

En tanto en cuanto no se desarrollen los planes de acción territorial, la ETCV propone un valor del factor de corrección por vertebración territorial para los municipios del sistema nodal de referencia en función del ámbito territorial (plana litoral-cota 100, franja intermedia y sistema rural), resultando lo siguiente:

- Un incremento del 10% en núcleos urbanos de la plana litoral-cota 100.
- Un incremento del 25% en núcleos urbanos de la franja intermedia.
- Un incremento del 50% en núcleos urbanos del sistema rural.

3.3.4. Determinación del suelo computable.

Previamente a la descripción del tercer factor corrector por flexibilidad del mercado de suelo, resulta necesario determinar lo que se ha denominado suelo computable para la aplicación del IMOS, ya que dicho factor corrector dependerá del suelo computable existente en un municipio.

Para determinar el suelo computable en un municipio se llevará a cabo el proceso que se indica a continuación:

- Se usará como base de cálculo los tejidos urbanos que se encuentren clasificados como centro histórico y ensanche, según la cartografía del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo de España (SIOSE) vigente en el momento de aprobarse



Figura 5. Sistema nodal de referencia donde se aplica el factor de corrección por Vertebración Territorial. Fuente: ETCV

la ETCV, es decir del año 2009, incluyéndose las superficies de infraestructuras, zonas verdes urbanas, equipamientos y dotaciones que se encuentren integradas en las tramas urbanas referidas.

- En el suelo computable así determinado se incluirán los tejidos urbanos residenciales de cualquier categoría que se encuentren dentro de la envolvente a los suelos de centro histórico y ensanche, anteriormente referidos, de 500 metros de ancho, incluyéndose de nuevo las superficies de infraestructuras, zonas verdes urbanas, equipamientos y dotaciones que se encuentren integradas en la trama urbana. El suelo que resulte computable dentro de la envolvente de 500 metros no podrá suponer una superficie superior al 50% respecto al suelo computable formado por los suelos de centro histórico y ensanche.

- En los municipios que cuenten con varios núcleos urbanos, se aplicará en cada uno de ellos las dos consideraciones anteriores.
- En los municipios localizados en la franja litoral suelen existir suelos urbanos que se encuentran ocupados en una cuantía significativa por viviendas secundarias. Para evitar distorsiones en el territorio, no se consideran en igualdad las viviendas secundarias que las principales, por ello se han previsto los siguientes escenarios que corrijan la posible distorsión:
 - o Escenario A: se corresponde con los municipios litorales cuyo casco urbano se encuentra a menos de 1.000 m de la línea de costa y el porcentaje de viviendas secundarias, según el INE, es menor de la media de la Comunitat Valenciana. En este caso son de aplicación los criterios aplicados en los epígrafes anteriores.
 - o Escenario B: municipios litorales cuyo casco urbano se encuentra a menos de 1.000 m de la línea de costa y el porcentaje de viviendas secundarias, según el INE, es mayor de la media de la Comunitat Valenciana. A los tejidos urbanos situados en la franja de 500 metros desde la línea de costa se les aplicará un coeficiente de ponderación de 1 para los tejidos de casco urbano, 0,5 para el ensanche y 0,25 para el suelo urbano discontinuo.
 - o Escenario C: municipios litorales cuyo casco urbano se encuentra a más de 1.000 m de la línea de costa. En estos casos los coeficientes de ponderación aplicables a los tejidos urbanos situados en la franja de 500 metros desde la línea de costa serán de 0,25 para el ensanche y de 0,10 para el urbano discontinuo.

La ETCV ha determinado para cada municipio de la costa valenciana el escenario que le sería de aplicación.

3.3.5. Aplicación del criterio de corrección por flexibilidad del mercado de suelo. Con el objeto evitar un mercado de suelo rígido, de permitir la construcción de posibles viviendas de segunda residencia, prever cambios en los tamaños familiares, y

por lo tanto disponer de un mayor número de viviendas manteniendo el techo residencial, o aumentar la densificación de barrios en operaciones de renovación urbana, entre otros, se ha previsto un factor de corrección, que con carácter general, permita un incremento de hasta el 25% sobre el suelo planificado resultante de la aplicación de los factores anteriores. Este incremento podrá verse ampliado hasta el 50% en los municipios de la franja intermedia, previa justificación, pudiendo alcanzar el 100% cuando el suelo artificial o sellado no supere el 2,5% de la superficie del término municipal, teniendo en cuenta la cartografía SIOSE.

Este factor de corrección únicamente será aplicable en los municipios cuya tasa de suelo artificial o sellado sea igual o inferior al 10% de la superficie del término municipal. El posible exceso de los crecimientos recomendados deberá ser debidamente justificado atendiendo principalmente a motivos de racionalidad del crecimiento.

3.4. Cálculo del Índice Máximo de Ocupación de Suelo para usos industriales y terciarios.

El objetivo 24 de la ETCV denominado “Actividad económica” tiene como fin prever suelo para la actividad económica en cantidad suficiente y adecuada, tal y como se indica en el subtítulo del propio objetivo.

De igual modo que para los usos residenciales, para las actividades económicas se adoptó como indicador de referencia para las nuevas implantaciones, la evolución de los empleos en la industria y los servicios, de modo que el suelo para actividades económicas debía evolucionar al mismo ritmo que los empleos, tal y como se observa en el Gráfico 3.

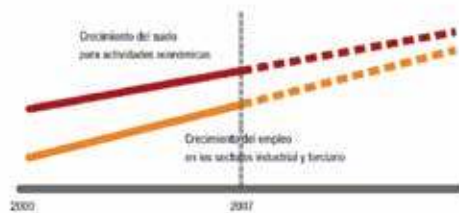


Gráfico 3. Estimación de los crecimientos de empleo y suelo para actividades económicas. Fuente: ETCV

Del mismo modo que para el suelo residencial, la determinación del índice máximo de ocupación de suelo para actividades económicas (IMOSE) se propone realizarla a partir de la tasa de crecimiento de empleo industrial y terciario, y de tres factores correctores, el primero de ellos relacionado con los empleos del municipio, el segundo relacionado con los objetivos de vertebración territorial, y el tercero con la flexibilización del suelo para actividades económicas. Con todo ello, el cálculo del índice máximo de ocupación de suelo para actividades económicas se llevará a cabo mediante la siguiente expresión:

$$IMOSE = TCE \times FCEA \times FCVT \times FCFMS$$

Siendo:

- TCE = Tasa de crecimiento del empleo
- FCEA = Factor de corrección por tamaño del mercado de trabajo
- FCVT = Factor de corrección por vertebración territorial
- FCFMS = Factor de corrección por flexibilidad del mercado de suelo

3.4.1. Aplicación del criterio de empleo. En la Comunitat Valenciana se ha analizado en los últimos 30 años, previos a la aprobación de la ETCV, el empleo en los sectores secundario y terciario, estimándose una tasa global de crecimiento del 1,25% anual acumulativo hasta el año 2030, a partir de la información disponible en la Seguridad Social. Esta tasa de crecimiento de empleo podrá ser concretada por los planes de acción territorial en cada uno de sus ámbitos. De igual modo que en el suelo residencial, en tanto dichos planes no sean desarrollados, se han obtenido unos índices de crecimiento de empleo por comarcas, tal y como propone el Instituto Valenciano de Estadística (IVE), cuyos valores oscilan entre 0,6% y 1,60%.

En los municipios pertenecientes al sistema rural de la Comunitat Valenciana la tasa de crecimiento se considerará del 0,6% independientemente de la comarca donde se localicen.

3.4.2. Aplicación del criterio de corrección por mercado de trabajo. Teniendo en cuenta el suelo urbano y urbanizable consolidado de uso industrial y terciario en cada uno de los municipios de la Comunitat Valenciana,

se ha determinado la relación entre la densidad de empleos en suelo industrial y terciario (m²/empleo) y el número de empleos para cada municipio (Gráfico 4), obteniéndose una correlación estadística del 96%, siendo la función del factor de corrección:

$$FCEA = -0,2957 \times \ln(X) + 3,9719$$

donde X son los empleos no agrícolas del municipio.

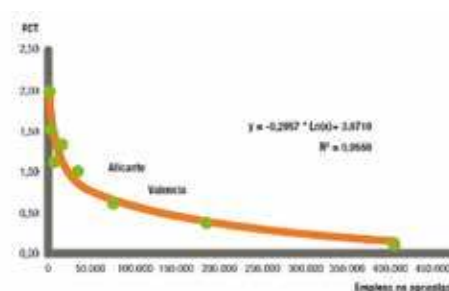


Gráfico 4. Factor de corrección por tamaño del mercado de trabajo. Fuente: ETCV

3.4.3. Aplicación del criterio de corrección por vertebración del territorio. El objeto de este factor es favorecer la localización de actividades económicas en los municipios que forman parte del sistema nodal de referencia, del mismo modo que con el crecimiento residencial.

La ETCV propone un valor del factor de corrección por vertebración territorial para los municipios del sistema nodal de referencia en función del ámbito territorial (plana litoral-cota 100, franja intermedia y sistema rural), resultando lo siguiente:

- Un incremento del 10% en núcleos urbanos de la plana litoral-cota 100.
- Un incremento del 25% en núcleos urbanos de la franja intermedia.
- Un incremento del 50% en núcleos urbanos del sistema rural.

3.4.4. Determinación del suelo computable. La metodología para determinar el suelo computable para actividades económicas resulta más simple que la desarrollada

para los suelos residenciales. En este caso, únicamente se usará como base de cálculo el suelo industrial y terciario determinado según la cartografía del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo de España (SIOSE) vigente en el momento de aprobarse la ETCV, incluyéndose las superficies de infraestructuras, zonas verdes urbanas, equipamientos y dotaciones que se encuentren integradas en las tramas urbanas referidas.

3.4.5. Aplicación del criterio de corrección por flexibilidad del mercado de suelo. Con el objeto evitar un mercado de suelo rígido se ha previsto un factor de corrección, que con carácter general, permita un incremento de hasta el 25% sobre el suelo planificado resultante de la aplicación de los factores anteriores. Este incremento podrá verse ampliado hasta el 50% en los municipios de la franja intermedia, previa justificación, pudiendo alcanzar el 100% cuando el suelo artificial o sellado no supere el 2,5% de la superficie del término municipal, teniendo en cuenta la cartografía SIOSE.

Este factor de corrección únicamente será aplicable en los municipios cuya tasa de suelo artificial o sellado sea igual o inferior al 10% de la superficie del término municipal.

A modo de reflexión final de este capítulo, cabe señalar que actualmente la aplicación de estas dos metodologías desarrolladas en la ETCV para determinar ocupaciones de suelo para usos residencial y de actividades económicas, está siendo exhaustiva y vinculante en cuanto a los modelos de planeamiento urbanístico se refiere, evitándose la aprobación de Planes Generales que proponen clasificaciones de suelo desmesuradas para desarrollar este tipo de usos. Asimismo, a las modificaciones de planeamiento que se tramitan también se les está aplicando esta metodología que permite controlar que dichas modificaciones no generan un exceso de suelo que supere el permitido en la ETCV.

4. Resultado de aplicación de la ETCV

Como se ha indicado en el apartado segundo, los criterios de ocupación racional y sostenible del suelo, definidos en las directrices, tienen carácter recomendatorio para el planeamiento urbanístico y territorial. Esta circunstancia fue modificada por la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, en la

cual, en su capítulo XXVI sobre la modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, se dice:

Artículo 114.- Se modifica el artículo 7 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, añadiendo un nuevo punto:

3. El departamento competente en materia de ordenación del territorio, dentro del marco de las consultas a las administraciones públicas que recoge el artículo 53 de la ley, emitirá un informe con carácter vinculante sobre la aplicación a la planificación territorial y urbana de las determinaciones de la Estrategia territorial de la Comunitat Valenciana y de los planes de acción territorial que así lo expresen en sus disposiciones normativas.

Como se observa desde el 1 de enero de 2016 se ha cambiado el carácter recomendatorio por el vinculante en cuanto a los criterios de ocupación de suelo previstos en la ETCV. Este cambio resulta muy significativo en los documentos de planificación territorial y urbana, si bien el periodo de aplicación resulta todavía escaso a fin de obtener resultados sustanciales que permitan apreciar efectos relevantes en el territorio.

Entre los diferentes informes que la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana emite, se ha podido consultar el número de expedientes emitidos durante el año 2017, resultando un total de cuarenta y un expedientes vinculados a la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

Entre los temas sometidos a informe, los más abundantes han sido los documentos de inicio de un Plan General de Ordenación Urbana, correspondiéndose con veintidós de los cuarenta y uno expedientes analizados, entre los cuales la mayoría han sido informados en sentido favorable, con alguna excepción desfavorable o favorables con condiciones como justificaciones puntuales de algunos crecimientos, usos inadecuados de algún factor de cálculo, e incumplimiento de alguna directriz sobre ocupaciones racionales y sostenibles de suelo, como las más generales.

En un segundo orden se encontrarían modificaciones de planeamiento, que han supuesto quince de los cuarenta y un expedientes, siendo el motivo mas frecuente de

rechazo la superación y no justificación de los límites de crecimiento de suelo establecido en la ETCV.

Por último, el resto de expedientes de mucha menor cuantía son actuaciones especiales como líneas eléctricas, plan director de infraestructuras o plan de reforma interior, siendo todas ellas informadas en sentido favorable o en su defecto solicitándose justificaciones puntuales.

A la vista del nuevo escenario, en los próximos años se podrá evaluar con mayor rigor los efectos de los informes en el territorio, al ser obligatorio y sobre todo vigilado el cumplimiento de la ETCV, debiendo tender los resultados hacia el modelo de sistemas de ciudades previsto en la misma Estrategia, tal y como ya se vio anteriormente.

5. Aplicación en ámbitos supramunicipales. Estudio de caso en la Comarca Camp de Túria

Los principios directores para la ocupación de suelo por usos residenciales y de actividades económicas recogido en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana han sido aplicados hasta la actualidad a escalas de municipio, de modo que los crecimientos determinados por la metodología descrita en el apartado anterior hacen referencia a las necesidades máximas de suelo para implantar nuevos desarrollos urbanos, residenciales y de actividades económicas, en un determinado término municipal, independientemente de los crecimientos de suelo previstos en los municipios vecinos.

Esta circunstancia nos planteamos que aplicación tendría un ámbito supramunicipal, si la propuesta de limitación en el crecimiento de suelo según la ETCV sería racional con un ámbito de estas características. Por este motivo, el ingeniero de caminos, canales y puertos, D. Rafael Pastor Cantizano, para finalizar sus estudios del Máster de Transporte, Territorio y Urbanismo de la Universitat Politècnica de València (España) desarrolló un trabajo fin de máster dirigido por los profesores Eric Gielen y José Sergio Palencia Jiménez, en el cual le propusimos analizar la cuestión anteriormente planteada.

El trabajo elaborado llevó por título *Modelo de desarrollo urbanístico futuro en el entorno de la CV-35 en el Camp de Túria aplicando el criterio de aptitud territorial*

y la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. El objetivo principal del estudio era obtener un modelo territorial objetivo para el desarrollo urbanístico del área de estudio para el año horizonte 2031 aplicando la metodología de la aptitud territorial y las directrices de la ETCV.

5.1. Características generales del ámbito de estudio. El ámbito del estudio lo integran siete municipios situados al Noroeste del área metropolitana de Valencia, con una superficie de 32 427 ha., de las cuales la superficie residencial es de 2 935 ha. (9,1%), siendo el 85% de la misma ocupada por usos discontinuos (urbanizaciones). Las actividades económicas ocupan 794 ha. (2,5%), el suelo artificial supone el 13,3%, la superficie cultivada el 46,9% y el suelo natural el 37,8%.

La población del área en 2011 era de 74 852 habitantes, con unos crecimientos en los últimos 20 años que oscilan entre el 125% y el 325%, según el municipio.

Las actividades económicas han cambiado de forma significativa en cuanto a los empleos que generan, así, los sectores de la industria y construcción se han mantenido estables entre los años 1965 y 2001, incluso con un ligero aumento, mientras que el sector de la agricultura ha descendido de forma significativa al pasar de un 34,4% a un 6,5%, y el sector terciario o de servicios ha crecido pasando de un 25,3% a un 60,4%.

5.2. Aplicación de los criterios de ocupación de suelo según la ETCV. Para el desarrollo de esta investigación se analizó la aptitud del territorio para albergar los usos residencial y de actividades económicas, obteniéndose dos mapas de aptitud como los que se muestran en la Figura 6 y Figura 7, en los cuales se muestran las áreas que presentan una capacidad aceptable, con la necesidad de disponer previamente de un informe de viabilidad ambiental y en su caso de un informe de viabilidad económica si procede, aquellos que se desaconsejan por las condiciones del medio y los que no estaría permitido porque las condiciones son inadecuadas. Asimismo, se muestran las zonas excluidas, bien por encontrarse ocupadas o por tener la consideración de infraestructura verde, lo que hace incompatible estos usos con tal condición.

Una vez determinadas las zonas que resultan aptas para

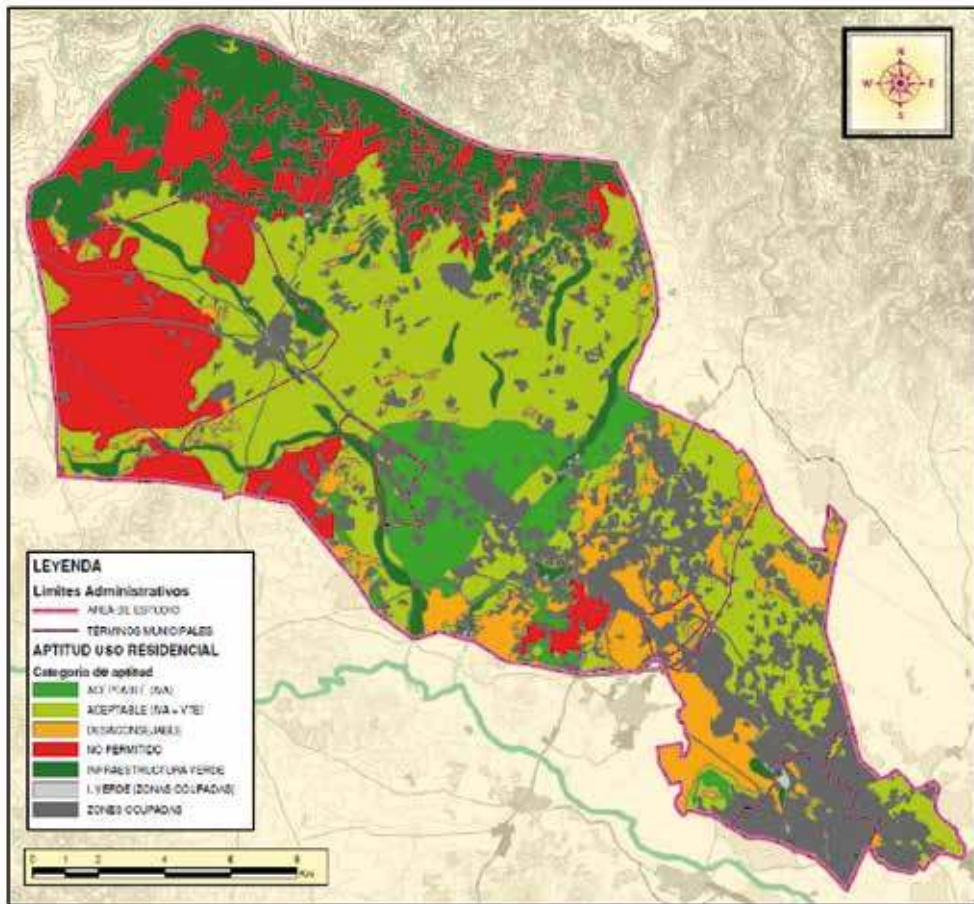


Figura 6. Mapa de aptitud para el uso residencial. Fuente: Trabajo Fin de Máster D. Rafael Pastor Cantizano

localizar los usos residenciales y de actividades económicas, se ha determinado la ocupación máxima de suelo conforme a la metodología prevista en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Asimismo, estas previsiones de ocupación de suelo se han contrastado con los planeamientos urbanísticos vigentes.

Como resultado de este proceso se resume brevemente la situación:

- En el suelo residencial, los planeamientos urbanísticos del área de estudio tienen previsto como suelo urbanizable pendiente de ejecutar 1 191,28 ha., y disponen de suelo urbano vacante de edificación una superficie de 132,57 ha. La ETCV prevé una ocu-

pación máxima de suelo de 178,46 ha., lo que significa que resulta necesario desclasificar suelo que excede las previsiones de la ETCV, o en su defecto no llevar a cabo reclasificaciones de suelo para nuevos desarrollos urbanísticos.

- En el suelo para actividades económicas, haciendo la misma reflexión que para el suelo residencial, se ha comprobado que los planeamientos urbanísticos tienen clasificado como suelo urbanizable pendiente de ejecutar 268,41 ha., y como suelo urbano vacante de industrias 211,42 ha. La ETCV prevé unas necesidades de ocupación de suelo de 282,96 ha., es decir, del suelo urbanizable industrial sería necesario desclasificar 196,87 ha.

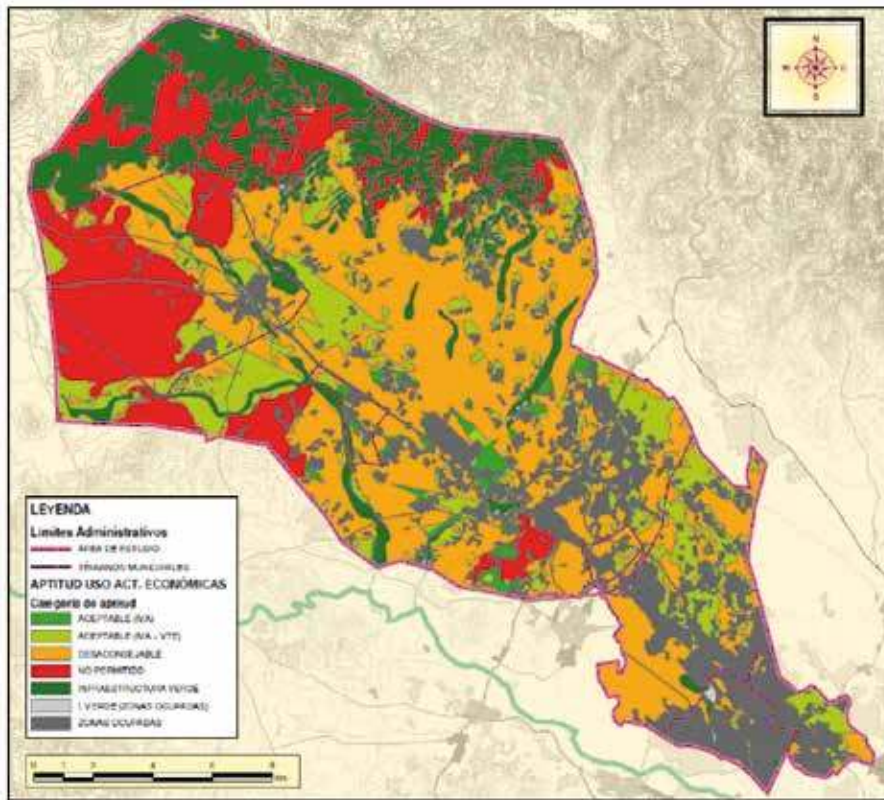


Figura 7. Mapa de aptitud para el uso de actividades económicas. Fuente: Trabajo Fin de Máster D. Rafael Pastor Cantizano

Como se ha podido comprobar el área de estudio dispone de suelo en cantidad suficiente para localizar y cubrir las necesidades futuras de desarrollos residenciales y de actividades económicas.

Los resultados mostrados hacen referencia al ámbito total del área de estudio. Sin embargo, en el análisis realizado para cada uno de los municipios de forma individual, tal y como establece la ETCV, se ha llegado a detectar que las necesidades de suelo, según la Estrategia en algunos municipios, ha resultado negativa, es decir, que en el periodo comprendido entre la aprobación de la ETCV y el desarrollo de este Estudio, escasamente poco más de dos años, se ha ejecutado una superficie de suelo que supera las previsiones establecidas en la ETCV. En estos municipios se concluye la imposibilidad de seguir creciendo en tanto en cuanto no se lleve a cabo una revisión del Plan General, evaluando una nueva situación de partida.

5.3. Conclusiones del Estudio de Caso. A modo de conclusiones del Estudio realizado en el entorno de la carretera CV-35, brevemente explicado, cabe enumerar las siguientes:

- La ETCV da las herramientas necesarias para poder detener, o en su caso replantearse, el avance del crecimiento discontinuo de suelo.
- El uso de técnicas como la aptitud territorial es necesario en procesos de planificación urbana y territorial, permitiendo identificar las localizaciones más adecuadas para los diferentes usos.
- La aplicación de la ETCV permite un control más riguroso sobre la ocupación de suelos, sin embargo, en el momento de llevar a cabo este Estudio el carácter de las Directrices solo eran orientativas.

- En el ámbito del Estudio, debido al estado actual del desarrollo de suelo, resulta necesario y urgente una revisión de los Planes Generales y su adaptación a la ETCV.
- Por último, desde el punto de vista de la localización de usos, la solución más óptima es la de plantear localizaciones a escala y visión territorial, es decir del área de estudio, y no a escala municipal, al menos en estas áreas donde el continuo urbanizado y su dispersión se encuentra ampliamente desarrollado.

6. Conclusiones

Como conclusiones más relevantes en materia del crecimiento urbano sostenible en el ámbito de la Comunitat Valenciana, objeto de esta comunicación cabe destacar las siguientes:

- La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana ha supuesto un cambio significativo en la manera de entender el territorio, al excluir de los procesos de planificación territorial y urbanísticas, desde el inicio, aquellos espacios que por sus altos valores ambientales, culturales, agrícolas, paisajísticos, críticos, así como, aquellos que actúan como conectores de los anteriores denominándose corredores naturales o funcionales, es necesario preservar. Estos espacios constituyen la denominada infraestructura verde, la cual es excluyente para la localización de nuevos crecimientos para el suelo residencial y actividades económicas.
- Los principios directores de ocupación de suelo residencial y para actividades económicas regulados en las directrices de la ETCV son objetivables y de obligado cumplimiento para las administraciones públicas. Teniendo en cuenta que la aprobación de los nuevos desarrollos en el territorio son competencia de las administraciones locales y autonómicas, debe ser una garantía el cumplimiento de dichos principios.
- La metodología desarrollada en la ETCV sobre las necesidades en la ocupación de suelo resulta de gran utilidad para reducir la discrecionalidad administrativa, mejorando la eficiencia y coherencia en las resoluciones que la administración autonómica emite en relación a los nuevos desarrollos, o incluso modificación de calificación de usos, que sin que necesariamente suponga un aumento del suelo sellado, sí que puede verse superado alguno de los umbrales determinados en cuanto a las necesidades de ocupación de suelo residencial o de actividades económicas, por transferencia de los mismos.
- Consecuentemente, la armonización entre los principios directores y la determinación de los índices de máxima ocupación de suelo debe generar una ocupación de suelo racional y sostenible como tiene por objetivo la ETCV.
- Es habitual que cualquier metodología como la que nos ocupa que quiera implantarse en un territorio encontrará diversos desajustes debido fundamentalmente a la heterogeneidad que normalmente existe en el mismo. En este caso, resulta destacable, tal y como se comprobó en el estudio realizado en el ámbito supramunicipal de la carretera CV-35, que la metodología está desarrollada para ámbitos municipales, presentando difícil encaje en ámbitos superiores. En este sentido resultaría necesario complementar instrumentos que faciliten la coordinación y cooperación entre municipios para ocupar los suelos que presenten mejor aptitud territorial, independientemente de qué municipio se trate, en ámbitos donde los desarrollos urbanísticos se encuentran altamente conectados e integrados.
- En el sentido de lo comentado en el epígrafe anterior, la administración autonómica está tratando de subsanar la ocupación de suelo en los municipios que forman parte de un área metropolitana, por lo tanto un ámbito supramunicipal donde los municipios están fuertemente relacionados, a través del factor corrector de flexibilidad, de modo que en lugar de hacer uso del mismo cada municipio, es la administración autonómica la que con criterios de racionalidad y sostenibilidad dispondrá de un 25% de la toma de decisión en cuanto a la ocupación del suelo en todo el ámbito supramunicipal.
- El cambio legislativo -en cuanto a que el órgano competente en ordenación del territorio- debe emitir informes sobre las determinaciones establecidas en la ETCV es muy positivo, frente a la voluntad de aplicarlas, debido a que de este modo, de forma objetiva, aumenta la probabilidad de alcanzar el modelo de sistemas de ciudades previsto, como consecuencia de la participación vinculante en la gestión de ocupación de suelo por la comunidad autónoma.

BIBLIOGRAFÍA

- Conselleria De Vivienda, Obras Públicas Y Vertebración Del Territorio. Generalitat Valenciana. (2011). *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Edición Generalitat Valenciana. Recuperado de <http://www.habitatge.gva.es/es/web/pla-nificacion-territorial-e-infraestructura-verde/estrategia-territorial-de-la-comunitat-valenciana-77496>
- Instituto Geográfico Nacional (IGN). Visor Iberpix 4. Recuperado de <http://www.ign.es/iberpix2/visor/>
- Pastor Cantizano, R. (2013). *Model de desenrotllament urbanístic futur entorn de la CV-35 al Camp de Túria aplicant el criteri d'aptitud territorial i l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana*. (Trabajo Fin de Máster. Máster Universitario en Transportes, Territorio y Urbanismo. Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puentes, Universitat Politècnica de València, Valencia)

PONENCIA 11

FINANCIARIZACIÓN Y LA PRODUCCIÓN PRIVADA DE LA VIVIENDA SOCIAL

Alfonso Valenzuela Aguilera
Universidad Autónoma del Estado de Morelos

RESUMEN

Las operaciones inmobiliarias han encontrado, en la bursatilización del capital, un mecanismo efectivo para financiar proyectos urbanos a gran escala. De este modo, la ciudad neoliberal enmascara las condiciones de reproducción de las asimetrías, polarización e injusticias socio-territoriales mediante la mercantilización y financiarización del espacio, como una estrategia de naturalización de la especulación inmobiliaria del territorio. Se examinan en este trabajo, los nuevos instrumentos bursátiles, los diseños normativos y los modelos de gestión que permiten la continuación de grandes negocios inmobiliarios bajo una lógica predominantemente financiera. El presente trabajo analiza el impacto territorial que la *financiarización* de las nuevas políticas de vivienda tendrán en la configuración de las ciudades mexicanas, como producto

del tipo de sistema económico vigente que está generando importantes desequilibrios territoriales, toda vez que la acumulación de capital no retorna a los procesos productivos que sostienen a la economía local. Encontramos que dichos procesos no solo acentúan los mecanismos de fragmentación espacial, sino que forman parte de una agenda de hegemonía continental económica y social. Concluimos que, aún cuando las nuevas políticas introducen nociones importantes vinculadas con la ciudad compacta, la movilidad y la provisión de espacio público, en la práctica estas estrategias se traducen en un cambio de modelo de negocios más que un paradigma de inclusión, eficiencia y equidad.

Palabras Clave: Mercado Inmobiliario, bursatilización, vivienda social, financiarización.

Introducción

Una de las innovaciones, que se ha venido promoviendo para acceder al mercado inmobiliario, es que ahora ya no es necesario comprar físicamente los inmuebles sino que ahora se puede invertir en el sector a través de instrumentos financieros. Tradicionalmente, la inversión en activos patrimoniales estaba ligada a la posibilidad de habitar el inmueble, pero si este tiene como objeto la inversión, se espera un retorno por medio de rentas, el aumento de la plusvalía en el tiempo, o bien por el diferencial entre la compra y la venta del bien. A diferencia del mecanismo en que el pequeño propietario o inversionista adquiere una casa o departamento en lo individual, ahora grandes inversionistas –frecuentemente especializados en segmentos determinados– desarrollan, rentan o vende estos inmuebles. Una tercera vía que se abre es la utilización de instrumentos financieros que permite por una parte, evitar la gestión de los inmuebles, mientras que, por la otra, garantizan la obtención de rendimientos considerables, destacando los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces Inmobiliarias [FIBRAS] y los Certificados de Capital de Desarrollo [CKD] especializados en mercado inmobiliario, que desarrollaremos más adelante.

Las FIBRAS son consideradas un instrumento reciente y novedoso por ser una combinación entre acción y bono, de modo que se intercambia como las acciones tradicionales pero recibe rentas trimestrales -como en el caso de un dividendo o cupón del bono- sin tener que desgastarse en la compraventa o administración del inmueble. Por tanto, la ventaja de estos instrumentos es que los inversionistas reciben dividendos regulares y consistentes, pagan menos impuestos, tienen un potencial a la alza, y tiene lo que se denomina liquidez: pueden ser intercambiados con facilidad, lo que es una característica central de la *financiarización*¹. Por ejemplo, Fibra Uno logró en cinco años una valorización del 100% del precio de mercado de sus acciones, que sumado a los pagos trimestrales de rentas su rendimiento supera el 140% de la inversión inicial. Si bien, el rendimiento de las Fibras ha variado en el tiempo y depende del desempeño de cada una de ellas, en su conjunto ha resultado altamente redituable para los inversionistas.

Entre algunas instituciones de la banca comercial, que ofrecen esa alternativa de inversión, sobresale BBVA Bancomer que lanzó al mercado unos fondos de inversión conocidos como Exchange Trade Fund [ETF], cuyos

títulos se negocian en las bolsas de valores y su objetivo es replicar el comportamiento de algún Índice de referencia del fondo de intercambio. Para el caso de las Fibras, se utiliza el índice de fibras denominado FIBRATC, para facilitar que pequeños inversionistas tengan la oportunidad de participar en todos los fideicomisos del mercado. Después de la crisis inmobiliaria de finales de la década pasada, en donde las grandes viveras como GEO, Homex y Urbi, quienes llegaron hasta el concurso mercantil y la suspensión en la Bolsa Mexicana de Valores, desarrolladoras como ARA y SARE lograron reestructurarse, mientras desarrolladoras más pequeñas comenzaron a emerger, como es el caso de CADU Inmobiliaria y Servicios Corporativos JAVER, que empezaron a cotizar en la BMV desde 2015, en medio de un entorno de gran volatilidad financiera internacional.

Probablemente parte de las claves, que explican el funcionamiento del mercado inmobiliario actual, se encuentren en el impacto que la crisis *subprime* en Estados Unidos afectó particularmente a las instituciones que dependen del mercado de capitales para financiar sus operaciones. La crisis norteamericana afectó a las instituciones que dependen de los flujos financieros del mercado de capitales para su operación, como aquellas que bursatizaron sus carteras hipotecarias o emisión de deuda. De este modo, resultaron afectadas las Sociedades Financieras de Objeto Limitado [SOFOLÉS] y las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple [SOFOMES], las cuales, a través de la colocación de deuda a largo plazo, se contrajeron en un 65% por la falta de liquidez de los mercados financieros así como por la desconfianza de inversionistas-especuladores. Con ello, el modelo de bursatilización inmobiliaria dio muestras de su agotamiento ante las variaciones externas. Un actor importante en la provisión de créditos para vivienda de interés social ha sido el INFONAVIT: entre 2001 y 2006 otorgó 1.88 millones de créditos mientras que, para el periodo 2007-2012, colocó cerca de 2.86 millones de financiamientos individuales. El sustancial aumento de financiamientos sería posible solo a través de la bursatilización de su cartera, la cual se aceleró considerablemente a partir de 2007.

La financiarización inmobiliaria

Actualmente, el fenómeno de la financiarización no tiene una definición clara, de modo que, para Corpataux y Crevoisier el término se refiere a la construcción de la movi-

lidad del capital (Corpataux and Crevoisier, 2005, p.2), de acuerdo con Stockhammer, es la manera en la que los actores económicos se identifican, considerando sus objetivos y limitaciones (Stockhammer, 2012, p.40), los cuales tendrían como principal tarea la valorización de los ingresos de sus accionistas (Aglietta, 2013, p.59). La definición más aceptada en la literatura está a cargo de Epstein, se refiere a la “creciente importancia de los intereses financieros, los mercados financieros y los agentes institucionales financieras en el funcionamiento de las economías nacionales e internacionales” (Epstein, 2005, pp.3).

La financiarización fue el desenlace de un ajuste en la estructura del mercado, transformando así el capitalismo, logrando el predominio de las finanzas sobre la productividad (De Mattos, 32). En otras palabras, fue la causante del estancamiento de la productividad, así como de la inequidad de la distribución del ingreso (Casasola, 2015, pp.57). Una de las manifestaciones principales de este fenómeno económico, de acuerdo con Álvarez y Medialdea, es que la capitalización de las plazas financieras ha sobrepasado el producto interno bruto (PIB) de los países, el alto valor de las transacciones financieras, así como el crecimiento de los ingresos financieros sobre el ingreso nacional. Husson (2009) mencionaba que la financiarización estaba justo entre la discordancia, las tasas de ganancia y el grado de acumulación del capital, puesto que desarrolló un indicador de la tasa de financiarización, la cual se mide como la diferencia entre el margen de beneficio y la tasa de inversión.

El crecimiento poblacional en México, condicionado por la natalidad, mortalidad y migración, ha colocado al país en una transición demográfica, por lo que la demanda de vivienda se ha visto afectada (Coulomb, 2006, pp.24). La Comisión Nacional de Vivienda [CONAVI] dirige el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, el cual pretende apoyar económicamente a través de montos a personas asalariadas para complementar el pago de una vivienda.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores [CNBV] es una instancia independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], cuya labor consiste en delegar, regular, monitorear y sancionar a las entidades, personas físicas y morales, que conforman el Sistema Financiero Mexicano. De acuerdo con datos de CONAVI, este organismo invirtió mayor cantidad de

dinero en cuanto a créditos y subsidios de vivienda durante el 2015. Dichas actividades de gestión monetaria contraponen las funciones regulatorias, que declara la institución.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores [INFONAVIT] tiene la finalidad de ofrecer a los trabajadores alternativas financieras para aumentar su patrimonio. El INFONAVIT cuenta con formas alternas de financiamiento y una de ellas es su participación en la bolsa de valores por medio de los CEDEVIS. Los Certificados de Vivienda [CEDEVIS] son certificados bursátiles en unidades de pesos o UDIS [Unidades de Inversión], se apoyan en las hipotecas directas de INFONAVIT, los cuales originan un fideicomiso y dichas ganancias son invertidas en créditos para los trabajadores (CEDEVIS, 2013).

Los CEDEVIS tienen ciertas características que son evaluadas por agencias como son Standars & Poor's, Moody's, Fitch Ratings y HR Ratings. La agencia Fitch Ratings le otorgó una calificación de AAA/5, que representa una alta seguridad de fondo y un rango de alta a moderada en la sensibilidad a las fluctuaciones en el mercado. Los inversionistas pueden ser personas físicas, morales, morales exentas y fondo de fondos, cuya inversión inicial debe tener un monto mínimo de \$10 000,00 pesos (Nafinsa S.A. de C.V., 2016). Las órdenes de compra y venta son liquidadas 48 horas hábiles después de su ejecución.

Existen dos variantes de los CEDEVIS: CEDEVIS Total y CEDEVIS HI Total. Se refieren a los mismos certificados bursátiles pero que sólo se otorgan a derechohabientes cuyo ingreso sea equivalente o mayor a 4.5 veces el Salario Mínimo Mensual. Ambos se apoyan en los créditos de INFONAVIT Total o INFONAVIT Total AG, el cual se le ofrece a derechohabientes con un salario equivalente o mayor a 11 veces el Salario Mínimo Mensual (Coordinación de Programa Cedevis, 2012).

El Índice Habita es un indicador creado desde 1996 por la Bolsa Mexicana de Valores [BMV], que incluía a las desarrolladoras de vivienda más representativas del país: ARA, GEO, HOGAR, HOMEX, SARE y URBI. Entre las características del Índice Habita están que se utiliza la ponderación del valor del capital de cada una de las emisoras y la representatividad, puesto que se incluyen

el número de empresas dirigidas al ramo de la vivienda (Medina, 2003, pp.19). Este índice estima los precios ponderados por capitalización de mercado ajustado por acciones flotantes (Mexicana, 2016, p.5), es decir, por acciones que son negociadas con regularidad y por tanto, cambian constantemente de propietarios.

A partir del 2013, las emisoras GEO y URBI salieron del índice debido al retiro de sus acciones y cambios en la metodología, por lo que al quedar cuatro desarrolladoras, la representatividad de las mismas se vería afectada y por tanto no sería un buen indicador (Zepeda, 2013). A pesar de ello, la BMV, hasta el día de hoy, reporta las estadísticas diarias de ARA, CADU, GEO, GICSA, HOMEX, SARE Y VESTA².

El mercado de vivienda en México

La dinámica del mercado de vivienda consiste en que las instituciones bancarias financian préstamos denominados créditos a largo plazo. Los créditos pueden ser destinados para construcción, adquisición de viviendas nuevas o usadas, mejoramiento de la vivienda, créditos a la liquidez y créditos para el pago de pasivos hipotecarios. En 2015, los mayores créditos se destinaron para la adquisición de vivienda nueva o usada.

En un estudio descriptivo del 2015 se registra que la cartera de vivienda ocupó el 20% de la totalidad de cartera de créditos financiadas por instituciones bancarias. Entre las principales características de los créditos otorgados está la denominación en moneda nacional y tasas de interés fijas.

Durante el 2013, la crisis en el sector inmobiliario mexicano repercutió de forma importante en la construcción de viviendas, con lo que se observó una disminución del 4.5% en la construcción durante el 2014, en especial por el estancamiento en edificación y obra civil (BBVA Research, 2014, pp.2). En especial, en cuanto edificación, disminuyó la velocidad en construcción de viviendas y esto se ha debido a un menor gasto público, una de las causas principales es que la demanda ha disminuido, por parte de los derechohabientes, ahora las instituciones ofrecen otros tipos de financiamiento que permiten comprar casas usadas, remodelar o la autoconstrucción (BBVA Research, 2014, pp.4).

Una de las razones, por las cuales los derechohabientes prefieren este tipo de financiamientos, es que las casas

están situadas en zonas urbanas, por tanto la ubicación respecto a servicios y la infraestructura urbana aportan una mejor calidad de vida; además las remodelaciones a las viviendas son inversiones que aumentan el valor de las mismas (BBVA Research, 2015, pp.13). No obstante esto ha perjudicado el mercado de las viviendas nuevas. Bancomer establece que no son las condiciones de crédito lo que hará que aumente la demanda de créditos hipotecarios, sino los salarios suficientes para adquirir viviendas, así como menores tasas de interés en los créditos. El saldo de crédito se vio disminuido debido a que disminuyeron los proyectos de edificación.

Las instituciones privadas, entre las cuales se encuentran los bancos, del 2012 al 2013, aumentaron el número de créditos en un 5.4% y el monto de créditos en un 10.7%, contrario a lo que sucedió con las instancias públicas. En el caso de Fovissste, se redujo el número de créditos en un 9.9.% y los montos en un 12.9%, mientras que Infonavit redujo el número de créditos en un 15.1% y los montos en un 17.3% (BBVA Research, 2014, pp.7). Los certificados de capital de desarrollo [CCD] también representan una fuente de financiamiento que ha ido creciendo, el cual incrementó un 30% del 2012 a 2013.

El mercado de la vivienda fue favorecido en la segunda mitad del año. A finales del 2014, el PIB de construcción se elevó 1.9%, debido al incremento de las construcciones, en especial con el indicador de edificación y no de obra civil. Además de las ventajas que conllevó para el sector de vivienda, atrajo mayor empleo en construcción, elevando el empleo en construcción en un 10%. Siguiendo la lógica de la oferta y la demanda, a mayor construcción, mayor financiamiento y menor índice de morosidad, el cual se redujo del 15% al 11% durante el lapso 2013-2014. De acuerdo con BBVA, este fenómeno se atribuye a que la banca de desarrollo financió estas construcciones y que las tasas de interés disminuyeron. En este caso, es la banca comercial, por encima de la banca de desarrollo, la responsable de otorgar la mayoría de los créditos. No obstante, la reducción de las tasas de intereses trajo consigo una ligera reducción del saldo de crédito a la edificación.

En el informe general del 2014, BBVA Bancomer reportó en sus indicadores de impacto social que financió 27 642 viviendas, cifra que fue similar durante el 2013 con 25 889 viviendas financiadas, sin embargo, durante el 2012

superó los dos últimos años con un total de 32 911 viviendas (BBVA Bancomer, 2014, p.62). Con lo anterior, se puede observar que la gran disminución que hubo a partir del año 2012, sin embargo, para el 2014 parecía recuperarse. En el 2014, Bancomer declaró una inversión de 159 466 millones de pesos para créditos de vivienda, lo que representó un aumento del 4% con respecto al año pasado, además superó en un 15% el aumento de los montos a los nuevos créditos.

Durante el 2014, el banco derivó el 25% de hipotecas del sector privado. Gran parte de ello se debió a que cuentan con un modelo de rescate integral, *Mejora Mutualista*, el cual se utiliza en desarrollos de vivienda donde el banco posee créditos hipotecarios deteriorados, por tanto invierten en soluciones a los créditos hipotecarios, mejora del tejido social y mejoras físicas.

En un panorama general, tanto el sector privado como el sector público tuvieron un aumento en la cantidad y montos de los créditos. Infonavit aumentó un 4.9% sus montos y sólo Fovissste reportó una reducción del 4.3%

en los montos, lo cual indica una mayor demanda de viviendas más costosas, reflejados en el aumento promedio del 13% en los montos (BBVA Research, 2015, pp.11) Para finales de este año, la adquisición de las viviendas usadas estuvo por encima de la adquisición de viviendas nuevas. La Sociedad Hipotecaria Federal [SHF] estimó que el índice de la compra de viviendas usadas fue mayor que la inflación de los precios del consumidor. De acuerdo con el Registro Único de Vivienda [RUV], las personas tienen una mayor preferencia por viviendas mayor valor, tras la disminución de interés por las casas de interés social.

Los Estados, que manifestaron tener mayor participación en los montos otorgados para la edificación residencial, fueron Nuevo León y Jalisco, superando por casi el doble a los estados siguientes que fueron Guanajuato, Quintana Roo y Tamaulipas (BBVA Research, 2015, pp.20). Cabe destacar que más del 50% de los subsidios se concentran sólo en los siguientes estados: Nuevo León, Jalisco, Quintana Roo, Hidalgo, Guanajuato y el Estado

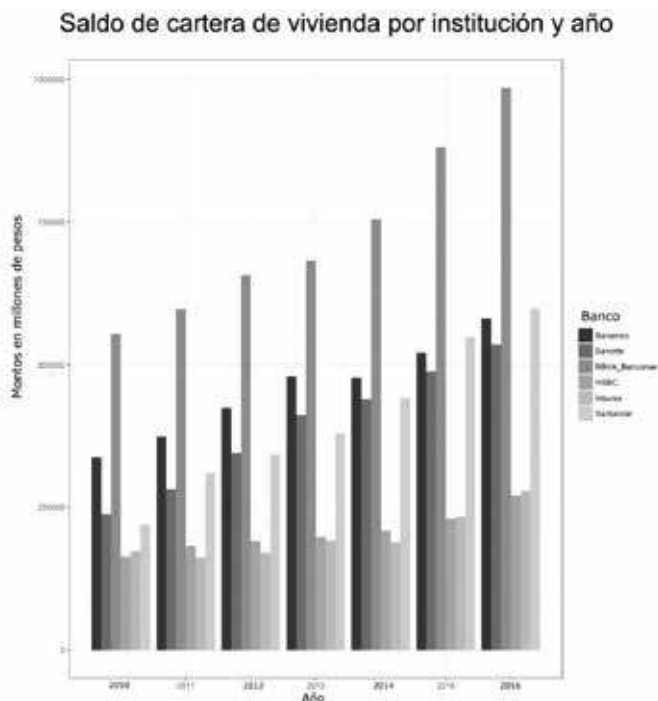


Gráfico 1. Saldo de cartera de vivienda por institución y año

En las gráficas anteriores se observan los montos que las instituciones bancarias han invertido en la cartera de vivienda de acuerdo con los datos de la CNBV. En la muestra se tomaron los saldos totales del portafolio total de la cartera de vivienda y fueron excluidas algunas instituciones bancarias, debido a que reportaban un porcentaje muy mínimo en los montos o una cantidad nula. BBVA Bancomer es la institución que ha dirigido mayores cantidades para la cartera de vivienda a lo largo del periodo 2010-2016, cuyos montos netos se pueden corroborar en la siguiente tabla. (Tabla 1)

Por el contrario, Inbursa es la institución que menos montos ha destinado a la cartera de vivienda, muy si-

milar a los montos que ha aportado HSBC. En las seis instituciones contempladas se observa que al paso de los años aumentan su inversión en la cartera.

La Tabla 1 complementa la información ilustrada en las gráficas anteriores, reportando el monto neto de cada institución por año, así como el porcentaje que representó para ese mismo año y el monto promedio que han aportado a lo largo de este periodo. Corroborando que BBVA Bancomer supera en inversión por casi el doble, con una inversión promedio de 737 513 millones de pesos, a instituciones como Banamex, Santander y Banorte, durante el periodo 2010-2016.

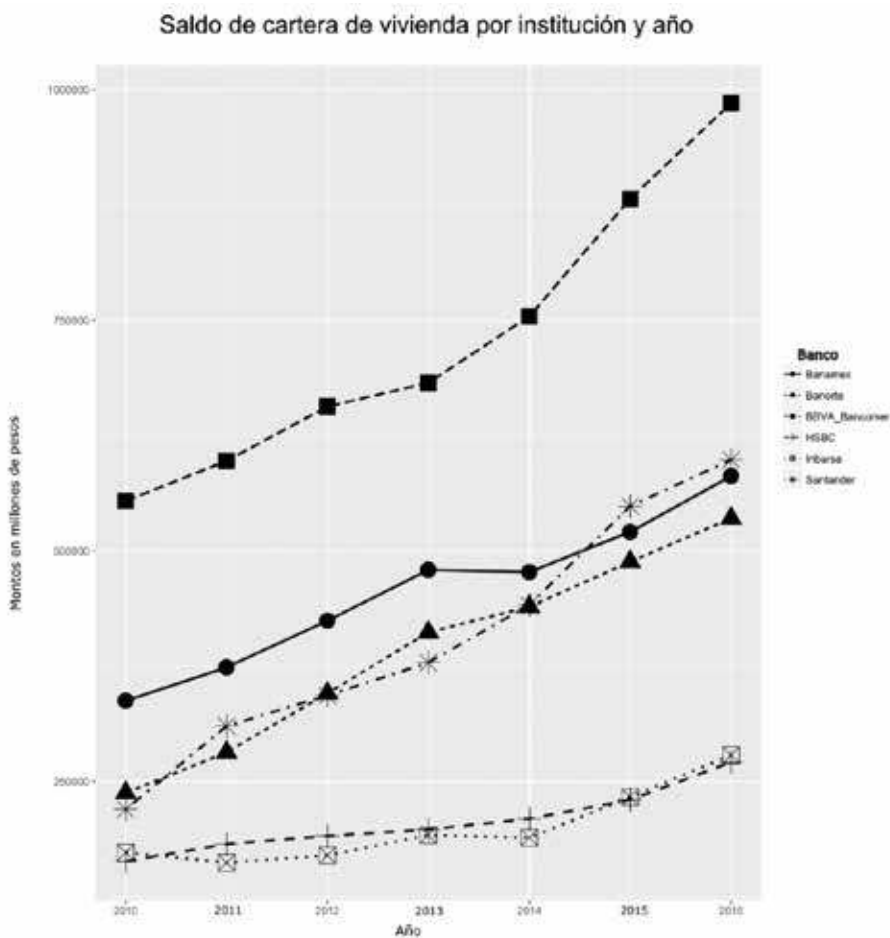


Gráfico 2. La cartera de vivienda

Bancos	Información anual			Media promedio de montos ¹
	Año	Monto ¹	Porcentaje ²	
BBVA Bancomer	2010	554,258	26.89	737,513
	2011	597,483	25.36	
	2012	656,690	24.82	
	2013	682,297	24.00	
	2014	754,487	23.85	
	2015	861,639	23.91	
	2016	1,035,734	22.55	
Banamex	2010	337,501	16.38	469,977
	2011	373,726	15.87	
	2012	424,367	16.04	
	2013	479,530	16.87	
	2014	476,998	15.08	
	2015	548,593	14.88	
	2016	649,121	14.13	
Santander	2010	219,743	10.66	416,260
	2011	310,129	13.17	
	2012	343,383	12.98	
	2013	378,794	13.32	
	2014	441,474	13.96	
	2015	520,674	14.12	
	2016	699,620	15.23	
Banorte	2010	237,799	11.54	395,081
	2011	281,604	11.95	
	2012	345,599	13.06	
	2013	411,737	14.48	
	2014	439,606	13.90	
	2015	488,269	13.24	
	2016	560,953	12.21	
HSBC	2010	163,457	7.93	215,786
	2011	182,147	7.73	
	2012	190,985	7.22	
	2013	198,092	6.97	
	2014	209,637	6.63	
	2015	230,177	6.24	
	2016	336,007	7.32	
Inbursa	2010	173,038	8.40	191,249
	2011	162,125	6.88	
	2012	169,968	6.42	
	2013	191,946	6.75	
	2014	189,058	5.98	
	2015	233,226	6.33	
	2016	219,379	4.78	

¹ Montos en millones de pesos.

² Proporción del monto total para ese año.

Tabla 1. Descripción de la cartera total de vivienda por institución. Fuente: Elaboración propia con información de los boletines estadísticos de la CNBV

Durante el mismo periodo, se observaron los datos de la cartera de vivienda de las instituciones en cofinanciamiento, cuyos datos reflejan que INFONAVIT es la institución que, en cofinanciamiento con las instituciones bancarias, ha otorgado mayores montos en créditos. Banorte es la institución que más montos ha cofinanciado con FOVISSSTE y Banamex con INFONAVIT.

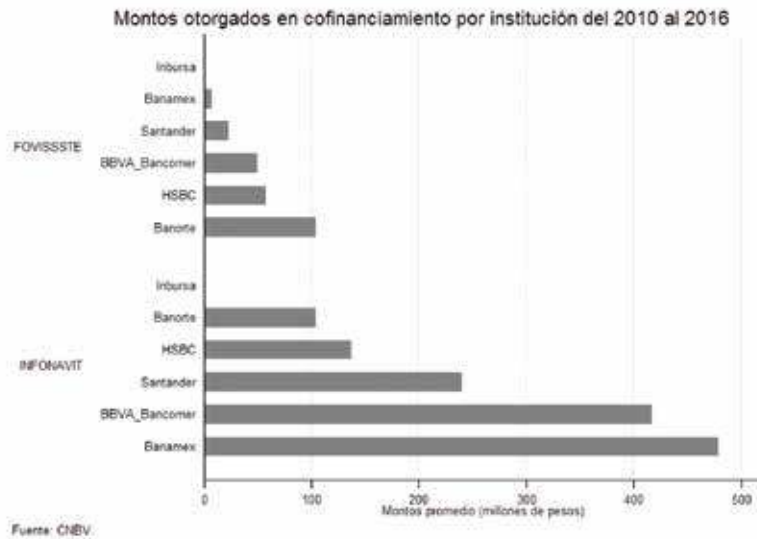


Gráfico 3. Montos otorgados en cofinanciamiento por institución del 2010 al 2016. Fuente: CNBV

La siguiente gráfica es una comparación de los montos del 2010 al 2016, denotando los destinos específicos de la cartera de vivienda. Durante el 2010 se destinó mayor financiamiento a los créditos hipotecarios, seguido de vivienda nueva y usada, sin superar los 80 millones de pesos en promedio. El gran cambio se manifiesta para

el 2016, donde los tres destinos más altos se siguen manteniendo, pero con un aumento de casi el doble, que representaba para el 2010, para el caso de vivienda usada y nueva, incluso superando más de 250 millones de pesos en promedio para el destino de los créditos hipotecarios.

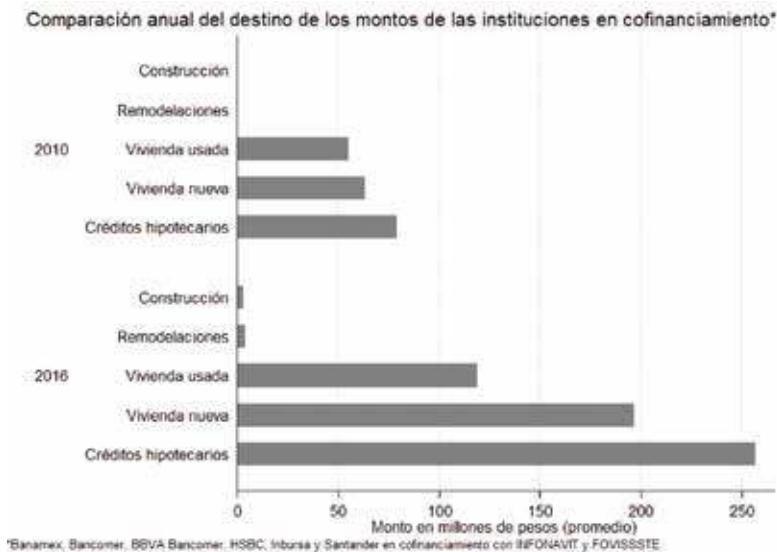


Gráfico 4. Comparación anual del destino de los montos de las instituciones en cofinanciamiento*

De los fideicomisos dedicados a la adquisición o construcción de inmuebles

De acuerdo con el artículo 187, con el propósito de fomentar la inversión inmobiliaria en el país, se les dará el tratamiento fiscal establecido en el artículo 188 de esta Ley a los fideicomisos que se dediquen a la adquisición o construcción de bienes inmuebles, que se destinen al arrendamiento o a la adquisición del derecho a percibir ingresos provenientes del arrendamiento de dichos bienes, así como a otorgar financiamiento para esos fines, cuando se cumplan los requisitos siguientes:

- I. Que el fideicomiso se haya constituido o se constituya de conformidad con las leyes mexicanas y la fiduciaria sea una institución de crédito o casa de bolsa residente en México autorizada para actuar como tal en el país.
- II. Que el fin primordial del fideicomiso sea la adquisición o construcción de bienes inmuebles que se destinen al arrendamiento o la adquisición del derecho a percibir ingresos provenientes del arrendamiento de dichos bienes, así como otorgar financiamiento para esos fines con garantía hipotecaria de los bienes arrendados.
- III. Que al menos el 70% del patrimonio del fideicomiso esté invertido en los bienes inmuebles, los derechos o créditos a los que se refiere la fracción anterior y el remanente se invierta en valores a cargo del Gobierno Federal inscritos en el Registro Nacional de Valores o en acciones de fondos de inversión en instrumentos de deuda.
- IV. Que los bienes inmuebles, que se construyan o adquieran, se destinen al arrendamiento y no se enajenen antes de haber transcurrido al menos cuatro años contados a partir de la terminación de su construcción o de su adquisición, respectivamente. Los bienes inmuebles que se enajenen antes de cumplirse dicho plazo no tendrán el tratamiento fiscal preferencial establecido en el artículo 188 de esta Ley.
- V. Que la fiduciaria emita certificados de participación por los bienes que integren el patrimonio del fideicomiso y que dichos certificados se coloquen en el país, entre el gran público inversionista o bien sean

adquiridos por un grupo de inversionistas integrado por al menos diez personas, que no sean partes relacionadas entre sí, en el que ninguna de ellas -en lo individual- sea propietaria de más del 20% de la totalidad de los certificados de participación emitidos.

- VI. Que la fiduciaria distribuya entre los tenedores de los certificados de participación cuando menos una vez al año, a más tardar el 15 de marzo, al menos el 95% del resultado fiscal del ejercicio inmediato anterior generado por los bienes integrantes del patrimonio del fideicomiso.
 - VII. Que cuando la fiduciaria estipule en los contratos o convenios de arrendamiento, que para determinar el monto de las contraprestaciones se incluyan montos variables o referidos a porcentajes -excepto en los casos en que la contraprestación-, se determine en función de un porcentaje fijo de las ventas del arrendatario. Estos conceptos no podrán exceder del 5% del monto total de los ingresos anuales por concepto de rentas del fideicomiso.
 - VIII. Que se encuentre inscrito en el Registro de Fideicomisos dedicados a la adquisición o construcción de inmuebles, de conformidad con las reglas que al efecto expida el Servicio de Administración Tributaria.
- Otra normatividad relevante se encuentra en el Artículo 188, en donde se establece que los fideicomisos que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, estarán sujetos a lo siguiente:
- I. El fiduciario determinará, en los términos del Título II de esta Ley, el resultado fiscal del ejercicio derivado de los ingresos que generen los bienes, derechos, créditos o valores que integren el patrimonio del fideicomiso.
 - II. El resultado fiscal del ejercicio se dividirá entre el número de certificados de participación que haya emitido el fiduciario por el fideicomiso para determinar el monto del resultado fiscal correspondiente a cada uno de los referidos certificados en lo individual.
 - III. No se tendrá la obligación de realizar los pagos provisionales del impuesto sobre la renta, a los que se refiere el Artículo 14 de esta Ley.

- IV. El fiduciario deberá retener, a los tenedores de los certificados de participación, el impuesto sobre la renta por el resultado fiscal que les distribuya aplicando la tasa del Artículo 9 de esta Ley, sobre el monto distribuido de dicho resultado, salvo que los tenedores que los reciban estén exentos del pago del impuesto sobre la renta por ese ingreso. Cuando los certificados de participación estén colocados entre el gran público inversionista, será el intermediario financiero que tenga en depósito los citados certificados, quien deberá hacer la retención del impuesto, a que se refiere el párrafo anterior y el fiduciario quedará relevado de la obligación de realizar tal retención.
- V. Los tenedores de los certificados de participación que sean residentes en México o residentes en el extranjero que tengan establecimiento permanente en el país acumularán el resultado fiscal, que les distribuya el fiduciario o el intermediario financiero, provenientes de los bienes, derechos, créditos o valores que integren el patrimonio del fideicomiso emisor de dichos certificados, sin deducir el impuesto retenido por ellos y las ganancias que obtengan por la enajenación de los citados certificados, salvo que estén exentos del pago del impuesto por dichas ganancias; y podrán acreditar el impuesto, que se les retenga por dicho resultado y ganancias, contra el impuesto sobre la renta, que causen en el ejercicio en que se les distribuya o las obtengan. Las personas físicas residentes en México considerarán que el resultado fiscal distribuido corresponde a los ingresos, a que se refiere la Fracción II del Artículo 114 de esta Ley. La retención que se haga a los tenedores de certificados de participación, que sean residentes en el extranjero, se considerará como pago definitivo del impuesto.
- VI. Los fondos de pensiones y jubilaciones, a los que se refiere el Artículo 153 de esta Ley, que adquieran los certificados de participación, podrán aplicar la exención concedida en dicho artículo a los ingresos que reciban provenientes de los bienes, derechos, créditos y valores que integren el patrimonio del fideicomiso emisor de los referidos certificados y a la ganancia de capital que obtengan por la enajenación de ellos.
- VII. Cuando se enajene alguno de los bienes inmuebles fideicomitidos antes de haber transcurrido el periodo mínimo, al que se refiere la Fracción IV del Artículo 187 de esta Ley, la fiduciaria deberá pagar, dentro de los quince días siguientes al de la enajenación, el impuesto por la ganancia que se obtenga en dicha enajenación, que resulte de aplicar la tasa del Artículo 9 de esta Ley al monto de dicha ganancia determinado en los términos del Capítulo IV del Título IV de esta Ley, por cuenta de los tenedores de los certificados de participación, sin identificarlos; y este impuesto será acreditable para los tenedores, a los cuales la fiduciaria les distribuya dicha ganancia, siempre que ésta sea acumulable para ellos, sin que se les deba retener el impuesto por la distribución de esa ganancia.
- VIII. Cuando el resultado fiscal del ejercicio derivado de los ingresos, que generen los bienes fideicomitidos, sea mayor al monto distribuido del mismo a los tenedores de los certificados de participación hasta el 15 de marzo del año inmediato posterior, la fiduciaria deberá pagar el impuesto por la diferencia, aplicando la tasa del Artículo 9 de esta Ley, a esa diferencia, por cuenta de los tenedores de los referidos certificados, sin identificarlos, dentro de los quince días siguientes a esa fecha, y el impuesto pagado será acreditable para los tenedores de dichos certificados, que reciban posteriormente los ingresos provenientes de la citada diferencia, siempre que sea acumulable para ellos, sin que se les deba retener el impuesto por la distribución de dicha diferencia.
- IX. Los tenedores de los certificados de participación causarán el impuesto sobre la renta por la ganancia, que obtengan en la enajenación de dichos certificados, que resulte de restar al ingreso que perciban en la enajenación, el costo promedio por certificado de cada uno de los certificados que se enajenen.
- El costo promedio por certificado de participación se determinará, incluyendo en su cálculo, a todos los certificados del mismo fideicomiso emisor, que tenga el enajenante a su fecha, aun cuando no enajene a todos ellos. El cálculo del costo promedio por certificado de participación se hará dividiendo el costo comprobado de adquisición de la totalidad de los referidos certificados

del mismo fideicomiso emisor, que tenga el enajenante a su fecha, actualizado desde el mes de su adquisición hasta el mes de la enajenación, entre el número total de dichos certificados propiedad del enajenante.

Cuando el enajenante no enajene la totalidad de los certificados de participación de un mismo fideicomiso emisor que tenga a la fecha de la enajenación, los certificados que no haya enajenado tendrán como costo comprobado de adquisición en el cálculo del costo promedio por certificado que se haga en enajenaciones subsecuentes en los términos de esta fracción, el costo promedio por certificado de participación determinado conforme al cálculo efectuado en la enajenación inmediata anterior y como fecha de adquisición la de esta última enajenación. El adquirente de los certificados de participación deberá retener -al enajenante- el 10% del ingreso bruto que perciba por ellos, sin deducción alguna, por concepto del impuesto sobre la renta, salvo que el enajenante sea persona moral residente en México o esté exento del pago del impuesto por los ingresos que reciba provenientes de los bienes, derechos, créditos o valores que integren el patrimonio del fideicomiso emisor de los certificados.

Cuando la fiduciaria entregue a los tenedores de los certificados de participación una cantidad mayor al resultado fiscal del ejercicio generado por los bienes fideicomitidos, la diferencia se considerará como reembolso de capital y disminuirá el costo comprobado de adquisición de dichos certificados, que tengan los tenedores que la reciban, actualizando el monto de dicha diferencia desde el mes en que se entregue hasta el mes en que el tenedor enajene parcial o totalmente los certificados, que tenga en la enajenación inmediata posterior a la entrega que realice. Para los efectos del párrafo anterior, el fiduciario llevará una cuenta en la que registre los reembolsos de capital y deberá dar a los tenedores de los certificados de participación una constancia por los reembolsos que reciban, salvo que se trate de certificados de participación colocados entre el gran público inversionista.

X. Cuando los certificados de participación estén colocados entre el gran público inversionista y se enajenen a través de los mercados reconocidos a los que se refieren las fracciones I y II del Artículo 16-C del Código Fiscal de la Federación, estarán exentos del

pago del impuesto sobre la renta los residentes en el extranjero, que no tengan establecimiento permanente en el país, y las personas físicas residentes en México por la ganancia que obtengan en la enajenación de dichos certificados, que realicen a través de esos mercados.

XI. Las personas, que actuando como fideicomitentes aporten bienes inmuebles al fideicomiso y reciban certificados de participación por el valor total o parcial de dichos bienes, podrán diferir el pago del impuesto sobre la renta causado por la ganancia obtenida en la enajenación de esos bienes realizada en la aportación que realicen al fideicomiso, que corresponda a cada uno de los certificados de participación, que reciban por los mismos hasta el momento en que enajenen cada uno de dichos certificados, actualizando el monto del impuesto causado correspondiente a cada certificado que se enajene por el periodo comprendido desde el mes de la aportación de los bienes inmuebles al fideicomiso hasta el mes en que se enajenen los certificados.

Para los efectos del párrafo anterior, el impuesto se calculará aplicando la tasa del Artículo 9 de esta Ley al monto de la ganancia obtenida en la enajenación de los bienes inmuebles y deberá pagarse dentro de los quince días siguientes a la enajenación de los certificados de participación correspondientes. La ganancia obtenida por la enajenación de los bienes inmuebles realizada en la aportación de los fideicomitentes al fideicomiso, correspondiente a cada uno de los certificados de participación recibidos por esos bienes se determinará en los términos de esta Ley, considerando como precio de enajenación de dichos bienes el valor que se les haya dado en el acta de emisión de los referidos certificados y dividiendo la ganancia que resulte, entre el número de certificados de participación que se obtenga de dividir dicho valor entre el valor nominal, que tenga el certificado de participación en lo individual. El diferimiento del pago del impuesto, a que se refiere esta fracción, terminará cuando el fiduciario enajene los bienes inmuebles y el fideicomitente, que los haya aportado, deberá pagarlo dentro de los quince días siguientes a aquél en que se realice la enajenación de dichos bienes.

Para los contribuyentes del Título II de esta Ley será acumulable la ganancia en el ejercicio en que enajenen los

certificados o la fiduciaria enajene los bienes fideicomitidos, actualizando su monto por el periodo comprendido desde el mes en que se aportaron los bienes al fideicomiso hasta el mes, en que se enajenaron los certificados o los bienes inmuebles, y el impuesto pagado, conforme a lo dispuesto en esta fracción, se considerará como pago provisional del impuesto de dicho ejercicio. Los fideicomitentes, que reciban certificados de participación por su aportación de bienes inmuebles al fideicomiso, tendrán como costo comprobado de adquisición de cada uno de esos certificados el monto que resulte de dividir el valor, que se les haya dado a dichos bienes inmuebles en el acta de emisión de los referidos certificados, entre el número de certificados, que se obtenga de dividir dicho valor de entre el valor nominal que tenga el certificado de participación en lo individual y como fecha de adquisición la fecha en que los reciban por la citada aportación. La ganancia derivada de la enajenación de los certificados, a que se refiere este párrafo, se determinará en los términos de la Fracción VII de este mismo artículo.

XII. Cuando los fideicomitentes aporten bienes inmuebles al fideicomiso, que sean arrendados de inmediato a dichos fideicomitentes por el fiduciario, podrán diferir el pago del impuesto sobre la renta causado por la ganancia obtenida en la enajenación de los bienes hasta el momento en que termine el contrato de arrendamiento, siempre y cuando no tenga un plazo mayor a diez años, o el momento en que el fiduciario enajene los bienes inmuebles aportados, lo que suceda primero. Al terminarse el contrato de arrendamiento o enajenarse los bienes inmuebles por el fiduciario se pagará el impuesto causado por la ganancia, que resulte de aplicar la tasa del Artículo 9 de esta Ley al monto actualizado de dicha ganancia por el periodo transcurrido desde el mes, en que se aportaron los bienes al fideicomiso, hasta el mes en que se termine el contrato de arrendamiento o se enajenen los bienes por el fiduciario.

El valor de los bienes inmobiliarios dependerá de la ubicación y la calidad de la construcción. El valor de las rentas será determinado entonces por las dos anteriores, así como la calidad de sus inquilinos, la oferta y la demanda del mercado (Urrutia, 2015, pp.2). La propiedad de FIBRAS tiene beneficios. El fideicomisario o persona

que invierte tiene la posibilidad de hacer pagos periódicos, además de que puede aumentar las ganancias mediante la plusvalía. Por otro lado, el fideicomitente o quien aporta los bienes inmuebles, ofrece sus bienes por medio de los Certificados Bursátiles Fiduciarios Inmobiliarios [CBFIs], los cuales pone en el mercado de la Bolsa Mexicana de Valores (Grupo BMV, 2012, pp.2). Éstos pueden seguir obteniendo ganancia por la renta de sus inmuebles gracias al pago de dividendos y distribuciones.

Existen cuatro tipos de FIBRAS. El tipo 1 se refiere a aquellas de fondo inmobiliario o infraestructura. el tipo 2 consisten en bienes raíces privadas, el tipo 3 son empresas con activos inmobiliarios significativos y el tipo 4 abarca el financiamiento de proyectos (Zepeda, 2014, pp.11). Actualmente, las FIBRAS operan cuatro tipos de bienes: centros comerciales, naves industriales, hoteles y edificios de oficina.

Hoy en día, existen 17 Fibras registradas en la BMV que trabajan con diferentes bienes inmuebles: Uno, Hotel, Macquarie, Inn, Terrafina, Shop, Dahnos, Prologis, Monterrey y HD. En conjunto, las FIBRAS han logrado acumular una totalidad de \$293 000 millones de pesos en activos (FUNO, 2015, p.9).

Los Certificados de Capital de Desarrollo [CKDs]

Ante la falta de instrumentos que funcionaran como vehículos para financiar a largo plazo actividades y proyectos de sectores como infraestructuras, minería y comunicaciones, se crearon los Certificados de Capital de Desarrollo (CKDs), los cuales son títulos o valores fiduciarios destinados para el financiamiento de uno o más proyectos. Son valores emitidos por fideicomisos para la canalización de recursos de inversión a sectores y actividades con un potencial de crecimiento a largo plazo, aportando flexibilidad y nuevas alternativas de diversificación de portafolios a los inversionistas. Al igual que los CBFIs, estos certificados no son sujetos a una calificación crediticia pues no son instrumentos de deuda, si bien deben todos cumplir con los estándares tanto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores [CNBV] como de la Ley del Mercado de Valores para aquellas empresas que cotizan en la BMV. Los certificados son una alternativa para financiar proyectos todavía no desarrollados, conocidos como *greenfields*, que generalmente son proyectos de infraestructura, inmobiliarios,

mineros, empresariales y para el desarrollo de innovación tecnológica. Nuevamente, las AFORES son inversionistas potenciales de todos los fideicomisos que emitan CKDs, que si bien son financiamientos a largo plazo, sin embargo conllevan un cierto nivel de riesgo asociado. Los riesgos pueden ser externos al proyecto, como volatilidad del tipo de cambio, la inflación, la tasa de desempleo o las acciones de gobierno; o bien pueden existir riesgos internos del proyecto, como puede ser la planeación, aumento en los costos de operación o imprevistos. Además, no existe un compromiso sobre el pago de determinados montos de interés o capital sino que los recursos dependerán de las utilidades generadas por el proyecto.

Los CKDs se crean a mediados de 2009 como instrumentos a largo plazo (de hasta cincuenta años), emitidos por un fideicomiso a un plazo fijo y no obstante, los certificados no se consideran con mucha liquidez, los rendimientos son muchas veces inciertos y dependen en buena parte de las utilidades, que de los proyectos se puedan derivar en un futuro. Estos certificados tuvieron como objetivo atraer inversiones de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro [CONSAR], que tiene las facultades para invertir aproximadamente 8% de sus fondos netos en títulos estructurados con un perfil de riesgo alto como lo son los CKDs. Sin embargo, este porcentaje siempre está a discusión, en donde los inversionistas siempre pugnan porque aumenten los porcentajes a 13% o mayor.

También es importante resaltar que el Fondo Nacional de Infraestructura [FONADIN], el cual es el vehículo de coordinación del Gobierno mexicano para el desarrollo de infraestructura en los sectores de comunicaciones, transporte, agua, medio ambiente y turismo, invierte hasta en un 20% del total de las emisiones de los proyectos de infraestructura financiados por los CKDs. En todos los casos en donde intervienen fideicomisos, estos están obligados a proporcionar al mercado información suficiente en relación con el patrimonio del fideicomiso y la operación de los activos fideicomitados.

Los Fideicomisos de Inversión y Bienes Raíces [FIBRAS]

Basados en el modelo de las empresas denominadas *Real Estate Investment Trusts* [REITS], que se implementaron en Estados Unidos desde los años sesenta como vehículos de transferencia de flujos generados por activos inmobiliarios, y que entre otras cosas, mantenían benefi-

cios fiscales al o ser sujetos de gravámenes. De este modo, los Fideicomisos de Inversión y Bienes Raíces permiten que las compañías puedan invertir en bienes inmuebles sin necesidad de ser propietarios únicos (Office of Investor, 2011, pp.1). Además, dichos fideicomisos abren la posibilidad para que pequeños y medianos inversionistas se beneficien de la generación de ingresos por medio de la titularidad de los bienes inmuebles comerciales. Las REIT arriendan, administran y operan los bienes inmuebles, en ocasiones financian los mismos desarrollos u otros activos y, en general, ofrecen una compensación atractiva con una inversión de bajo riesgo. Un aspecto importante es que, la REIT puede deducir los dividendos pagados a sus accionistas de sus ingresos gravables y, en cambio, los impuestos son pagados por los accionistas sobre dividendos recibidos o sobre cualquier ganancia de capital, evitando así la doble tributación.

Durante la administración del presidente Vicente Fox Quezada se crearon las condiciones para el desarrollo integral de la infraestructura del país, para lo cual lanzaron los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces [FIBRAS] con el objetivo de “democratizar” el acceso de los pequeños y medianos inversionistas a estos instrumentos. La diferencia entre los REIT y las FIBRAS es que, mientras los primeros pueden constituirse como empresas públicas y/o privadas, los fideicomisos tienen las facultades para construir, adquirir, vender o rentar los inmuebles, así como adquirir derechos y recibir ingresos derivados del arriendo de los mismos. Como se explica en un tutorial bancario:

El objetivo de las FIBRAS es brindar a los tenedores una atractiva rentabilidad de largo plazo a través de distribuciones en efectivo estables y revalorización del capital, mediante la construcción, desarrollo y adquisición selectiva de una cartera diversificada de propiedades bien ubicadas. De esta forma, el fideicomiso constituirá una cartera de bienes de los cuales recibirá ingresos principalmente de las rentas obtenidas bajo los contratos de arrendamiento. El nivel de dichos ingresos dependerá principalmente del nivel de ocupación del espacio arrendado, de la puntualidad en los pagos de los arrendatarios, del tiempo que tarden los espacios vacantes en ser arrendados y de la expansión o construcción de propiedades. Asimismo, existe la potencial apreciación de los bienes inmuebles la cual se verá reflejada en el valor del certificado. (Banorte/IXE, 2012).

A la fecha existen diecisiete Fibras que cotizan en la BMV y emiten Certificados Bursátiles Fiduciarios Inmobiliarios [CFBIs], colocados con inversionistas que recibirán pagos por la renta, compra o venta de los inmuebles. En algunos casos se les transfiere la operación de un negocio, como pueden ser aquellos que conforman Fibra Hotel.

Las FIBRAS tienen entre sus atractivos el estar exentas del Impuesto sobre la Renta [ISR], siempre y cuando cuenten con un portafolio amplio (oficinas, comercios, hoteles, hospitales, industria, vivienda) y diversificado por zona geográfica; además de que los propietarios, que aportan sus inmuebles al fideicomiso, pueden diferir impuestos, diversificar los riesgos y mantener liquidez. Lo interesante es que realizaron una serie de reformas a las leyes fiscales para permitir que en las transacciones de CFBIs no se pague el impuesto al valor agregado ni el impuesto sobre adquisición de inmuebles [ISAI]. De este modo, las ganancias de capital por el intercambio de los CFBIs en mercados de capital estén exentos del pago de impuestos, en el supuesto de que no existe una transferencia de la propiedad; además, durante los primeros años de las FIBRAS no se pagará el Impuesto Empresarial a Tasa Única [IETU], ya que la adquisición de inmuebles es deducible de este impuesto.

La Bolsa Mexicana de Valores define a las FIBRAS como "vehículos destinados al financiamiento para la adquisición y/o construcción de bienes inmuebles que tienen

como fin su arrendamiento o la adquisición del derecho a recibir los ingresos provenientes del arrendamiento de dichas bienes". A diferencia de las acciones, las FIBRAS suponen una inversión en renta variable, dado que no tiene un retorno fijo establecido por contrato.

Por otra parte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] introdujo a México nuevos estándares en el sector inmobiliario, con el cual se dio pie a un mercado robustecido. No fue hasta el proceso comprendido del 2002 y 2011 que, las llamadas "FIBRAS" fueron creadas por medio de las intervenciones realizadas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (Serrano García et al., 2016, pp.482), pero es hasta el año 2004 que se considera como estímulo fiscal con el objetivo de impulsar el mercado de bienes inmobiliarios mediante los recursos generados por las pensiones extranjeras (Ernst & Young, 2010, pp.13).

Los Fideicomisos de Inversión y Bienes Raíces [FIBRAS], tal cual define la Ley del Impuesto Sobre la Renta de México, son "fideicomisos que se dediquen a la adquisición o construcción de bienes inmuebles que se destinen al arrendamiento o a la adquisición del derecho a percibir ingresos provenientes del arrendamiento de dichos bienes, así como a otorgar financiamiento para esos fines" (LISR, 2016, pp.210). La Ley del Impuesto sobre la Renta es precisamente quien regula el manejo de las FIBRAS.



Gráfico 5. Operación de una FIBRA. Fuente FIBRAS, Fideicomisos de infraestructuras y bienes raíces

La figura anterior (Gráfico 5), explica el funcionamiento de una FIBRA. Un fideicomitente, o quien posee los bienes y sus derechos, realiza un fideicomiso, que es el contrato por el cual se transfieren propiedades o sus derechos. Dicho fideicomiso se pone en el mercado de la BMV para posteriormente entregarse a sus fiduciarios o inversionistas. Entonces, las FIBRAS se mantienen mediante los ingresos de las ganancias de los contratos (fideicomisos), puesto que con ello se cubren los gastos de operación y administración de los bienes, finalmente, el remanente es repartido entre los inversionistas (FUNO, 2015, pp.8).

Durante el año 2015, las FIBRAS mostraron un bajo rendimiento, fenómeno que depende de factores de volatilidad de la bolsa de valores. Urrutia explica que este suceso se relaciona con la devaluación de la moneda mexicana, ya que la venta de las FIBRAS estaba cotizada en dólares para los inversionistas extranjeros, lo que hizo menos atractiva la inversión (2015, pp.2). El autor en una entrevista sostuvo que las mejores FIBRAS de inversión son las de naves industriales, tipo FIBRA Uno, FIBRA Prologis y FIBRA Terra, puesto que son las FIBRAS mejor consolidadas en el país (2015, pp.6).

Otra FIBRA relevante por especializarse en el rubro de complejos comerciales es la FIBRA SHOP. Los centros superan el 90% de ocupación y son concurridos por millones de personas. Actualmente, los centros comerciales representan más allá que el espacio del comercio, implica un espacio de intercambios sociales y comunicativos (De Simone, 2015, pp.129).

FIBRA DANHOS. Se introduce a la BMV a partir del año 2013 y su fiduciario es el Banco Nacional de México, S.A. Principalmente ofrece servicios bancarios y ofrece CBFIs para adquirir inmobiliarios comerciales icónicos y de calidad premier. Actualmente cuentan con catorce inmuebles, entre los que se encuentran cuatro centros comerciales, cuatro oficinas y tres proyectos de usos mixtos distribuidos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (FIBRA DANHOS, 2010, pp.17).

FIBRA HD. La FIBRA HD se introduce en el mercado a partir del 2015, legalmente es una institución de banca múltiple. Ofrece, principalmente, servicios financieros, e invierte en bienes inmuebles destinados al arrendamiento o derechos de arrendamiento.

El fiduciario es Banco Actinver, S.A. La cartera estaba conformada por doce propiedades: siete comerciales, dos industriales y tres educativas, con 99 068 metros cuadrados de Área Rentable Bruta. Las propiedades en operación están localizadas en nueve ciudades distribuidas en el centro, occidente, sureste y norte, cuya tasa de ocupación fue del 95.3% (FIBRA HD, 2015, pp.23).

FIBRA PL. FIBRA PL se introduce en el mercado de la BMV a partir del 2014. El fiduciario es Deutsche Bank México, S.A. de C.V. y la actividad principal es el servicio de banca para adquirir bienes destinados a la actividad industrial. Hasta el 2015, manejaban una totalidad de ciento ochenta y ocho inmuebles y un patio intermodal dirigidos a la industria manufacturera y logística en México, los cuales se encuentran distribuidos a lo largo de seis mercados industriales del país: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Tijuana, Ciudad Juárez y Reynosa, así como sus áreas metropolitanas, representando un Área Rentable Bruta total de 33.7 millones de pies cuadrados (FIBRA Prologis, 2015, pp.21).

FIBRA SHOP. Esta FIBRA se constituyó a partir del año 2013 y actualmente se dedica a servicios de banca y crédito con la finalidad de adquirir centros comerciales. Su fiduciario es CI Banco, S.A, antes denominado The Bank of New York Mellon, S.A. Su cartera total se conforma por diecisiete centros comerciales localizados en los estados de Guanajuato, Querétaro, Veracruz, Baja California Sur, Quintana Roo, Jalisco, Sonora, Morelos, Chiapas, Estado de México, Chihuahua, Puebla y Ciudad de México (FIBRA SHOP, 2015, pp.18).

FUNO. FIBRA FUNO tiene como fiduciario a Deutsche Bank México, S.A. y aparece en la BMV a partir del 2011. Se ocupan de la adquisición de propiedades industriales, comerciales y de oficinas. Su cartera actual está constituida por 488 propiedades distribuidas en treinta y un entidades del país, exceptuando Zacatecas (FIBRA UNO, 2016, p.25).

En estrecha relación con las FIBRAS se encuentran las SIBRAS, es decir, las Sociedades de Inversión en Bienes Raíces, las cuales surgen a partir del 2005, en la LISR en el artículo 224-A, para promover el mercado inmobiliario (Ernst & Young, 2010, pp.16).

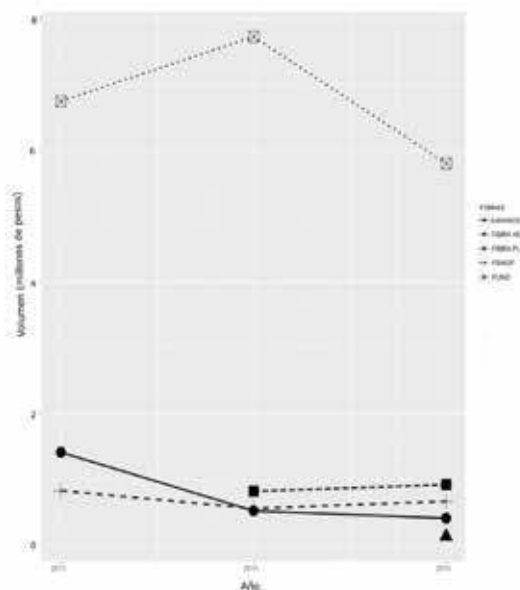


Gráfico 6. Volumen promedio de las FIBRAS por año

En la figura, se observa que la FIBRA que representó un volumen mayor durante el periodo comprendido del 2013 al 2015 es UNO. A pesar que en el 2015 su volumen decreció, supera en gran medida a las otras FIBRAS como DAHNOS, FIBRAS SHOP, FIBRAS HD Y PL, aunque HD sólo reporta su volumen para el año 2015. Las FIBRAS SHOP y PL tuvieron un comportamiento similar, no obstante, el volumen de la FIBRA DAHNOS se ha visto disminuido a lo largo de estos tres años.

FIBRA SHOP

Hay 3 diferentes formatos de FIBRAS SHOP: FASHION MALL como plaza Cibeles, Las Misiones, Puerto Paraíso, Kukulcán Plaza, galerías Mall Sonora y Plaza La Luciérnaga; COMMUNITY CENTER son Puerta Texcoco, City Center Bosque Esmeralda, plaza Cedros, Cruz del Sur, Los Atrios y galerías Tapachula; y POWER CENTER como Urban Centre Jurica, Urban Center Juriquilla, Urban Center Xalapa, Urban Center Condesa y Nima Shops.

Su estrategia de inversión consiste en enfocarse a grandes y medianas ciudades con ubicación estratégica, tales como destinos turísticos y urbanos, zonas con alto crecimiento poblacional, demografía favorable, ingreso

promedio familiar con creces y mercados estables con infraestructura favorable ("FIBRAS SHOP", 2016).

Las adquisiciones de los centros comerciales deben adquirir las siguientes características: valuaciones crecientes, revitalización y arrendatarios de alta calidad de marca reconocida.

El manejo de los centros comerciales en centros múltiples aumenta asistencia del consumidor, propone el *one-stop-shop* con ventajas para las estrategias de crecimiento y equilibra el riesgo-retorno de inversionistas. Existen tres tipos de éstos: el súper regional se refiere al formato completo de centro comercial que pretende ser fuente primaria de usuarios de cualquier tipo de nivel socioeconómico, el regional comprende los centros comerciales que permite tener una diversidad de marcas dentro de ellos, por último, los centros urbanos son dirigidos a usuarios que pertenecen a una clase socioeconómica de media a alta y que ofrecen servicios de estética, ocio y compra (FIBRAS SHOP, 2016).

Esta FIBRA tiene tres principales socios fundadores: Grupo Cayón dedicado a la administración de centros comerciales, Central de Arquitectura encargado del diseño y comercialización de bienes inmobiliarios y Grupo Freel dirigido a la comercialización de bienes.

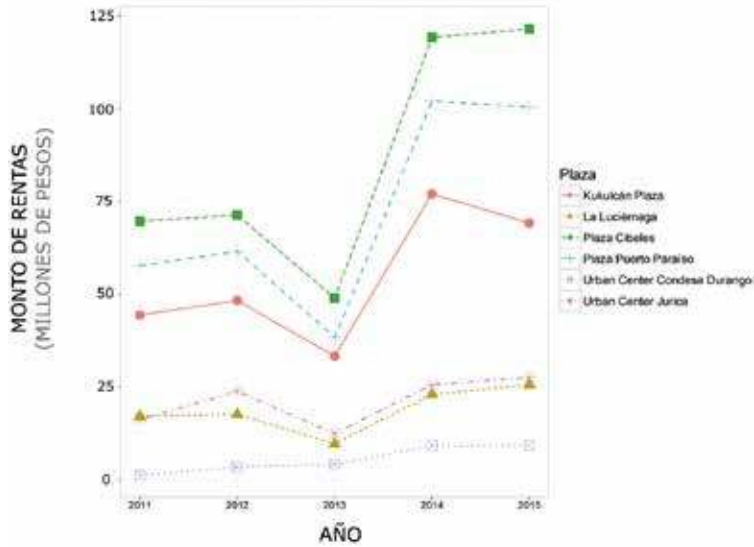


Gráfico 7. Ingresos por rentas 2011-2015

Dinámica de las cifras correspondientes a los montos totales de rentas para las seis plazas que presentan datos desde el año 2011. Los datos se obtuvieron del Informe Anual, en formato PDF, del año 2015 para el Fideicomiso F00854. Podemos detectar algunos hechos importantes: en el plano temporal, los centros comerciales Durango, durante el cambio del 2012 al 2013, se muestra una reducción importante en las rentas, excepto Urban Center Condesa cuya disminución más importante se observa

en la Plaza Cibeles, Plaza Puerto Paraíso y Kukulcán Plaza; este hecho pudiera ser explicado por algún cambio económico a nivel nacional. No obstante, el cambio del 2013 al 2014 representó el aumento más significativo para estas tres últimas plazas, con lo cual se mantienen estables para el año 2015. Por otro lado, Plaza Cibeles se sitúa sobre todos los años en primer lugar en montos de rentas, en comparación con las otras plazas comerciales.

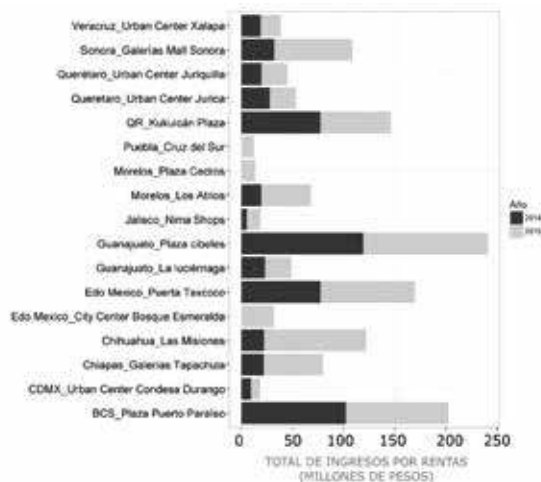


Gráfico 8. Total de ingresos por rentas en los años 2014 y 2015

El Gráfico 8 muestra las cifras correspondientes al total de ingresos por rentas, que corresponde a la suma de ingresos por renta de locales y de ingresos por otras rentas (mantenimiento y estacionamiento), cada centro comercial está precedido por el estado en el que se encuentra. Las cifras corresponden a los años 2014 y 2015. Los datos se obtuvieron del Informe Anual en formato PDF del año 2015 para el Fideicomiso F00854.

Se observa que en los dos últimos años, de los cuales hay registro, Plaza Cibeles y Plaza Puerto Paraíso se destacan por ser los dos centros con mayor ingreso en rentas. Es importante recalcar que los centros, como Galerías Mall Sonora, Las Misiones y Galerías Tapachula, tuvieron un crecimiento en ingresos durante el 2015 del más del doble en comparación con el 2014. Centros como Cruz del Sur, Plaza Cedros y City Center Bosque Esmeralda entraron al mercado durante el 2015, por lo cual no hay comparación con el 2014.

Es sintomático también que, por un lado se apele a revisar las políticas públicas vigentes, cuando en realidad buena parte de estos desarrollos se han construido al margen de la normatividad urbana, incluso desestimando las provisiones establecidas en los planos y programas de desarrollo urbano. Por otra parte, se recurre a las “buenas prácticas” como modelos de referencia que, aún cuando muchas veces se tratan de proyectos piloto o acciones puntuales, se utilizan como estrategias de intervención urbana aunque no resuelvan las causas o dinámicas que generan las problemáticas en primera instancia, convirtiéndose así en una esperanza endeble para los habitantes.

Nos encontramos entonces con un necesario regreso a la ciudad planificada; es decir, que resurge la necesidad de establecer lineamientos consensados con la población acerca del tipo de ciudad a la que se aspira. Es fundamental que los instrumentos de planeación se vuelvan vinculantes mediante su publicación en los órganos de difusión oficial (gacetas, diarios oficiales, entre otros), convertidos en leyes y con sus respectivos reglamentos, obligatorios entonces para las instancias ejecutoras de gobierno. Si la administración actual de Enrique Peña Nieto pretende implementar “una política de suelo que estimule la construcción de reservas territoriales, reduzca la especulación y permita la consolidación de la ciudad” (SHF/CIDOC, 2014), entonces

serán necesarios instrumentos normativos efectivos. La recuperación de las viviendas abandonadas solo tiene sentido, si va acompañada de un marco jurídico efectivo, así como de la regeneración del tejido urbano y social, funciones sustantivas de un Estado de derecho.

Las administradoras de fondos para el retiro [AFORES]

Es importante destacar que las administradoras de fondos para el retiro [AFORES] están constituidas como instituciones financieras privadas, que administran las pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE, y que dichas AFORES pueden ser tenedoras de CFBLs como inversionistas institucionales, lo que implica necesariamente un nivel de riesgo para los afiliados³. Las AFORES, a través de las SIEFORES (Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro), son los más grandes inversionistas institucionales del país. El régimen de inversión de dichas sociedades estipula que los límites de concentración de las FIBRAS se computarán dentro del riesgo de mercado de los Instrumentos Estructurados junto con los CKD's. Si en este contexto recordamos que las crisis financieras son recurrentes en el contexto de la desregularización de los mercados financieros y sobre todo, cuando estos crecen por encima de la producción real y del empleo.

Previendo lo anterior, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro [CONSAR] estipula que las AFORES adquieren el derecho de invertir en certificados fiduciarios bursátiles siempre y cuando:

- Los instrumentos no contemplen aportaciones adicionales con cargo a los inversionistas.
- Los pagos del principal, aún cuando dicho principal pueda ser diferido o amortizado anticipadamente, debe ser cubierto por un cupón cero.
- Deberán contar con la valuación de un tercer independiente, denominado como Gatekeeper⁴, antes de tomar una decisión de invertir y por lo menos cada trimestre.

La principal justificación, para que las administradoras de fondos para pensiones inviertan en instrumentos de inversión estructurados, es que dichos instrumentos están debidamente regulados y supervisados. Los espe-

cialistas argumentan, que a más riesgo, habrá mejores rendimientos, pero ¿es esto un objetivo razonable frente a los riesgos que están implícitos?

Recientemente, distintas AFORES, entre las que destacan Inbursa, Pensionissste, Profuturo y XXI-Banorte, participaron en la emisión de la FIBRA E para la Construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México [NAIM], invirtiendo 0.9% de sus recursos, que equivalen a 13 500 millones de pesos de un total de 30 000 millones, que emitió dicha FIBRA en certificados bursátiles. A este respecto, comenta el director del Programa de Sector Financiero y Seguridad Social del Centro de Estudios Espinosa Yglesias: “Las AFORE están pensadas para detonar la inversión en infraestructura, es una práctica internacional común. No me asusta que se estén haciendo estas inversiones, lo que tenemos que incentivar es que se invierta con más riesgo para generar más rendimientos” (Expansión, 2018).

Al cierre de 2017, la composición del portafolio de inversión de las AFORE estaba invertido en su mayoría (49.22%) en instrumentos de deuda por el Gobierno Federal, 20.61% en deuda emitida por empresas, 22.92% en acciones (renta variable) tanto en México como en el extranjero, y el resto en otros instrumentos como Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces (Fibras) o Certificados de Capital de Desarrollo (CKDs). (Op. Cit.)

De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] y de la CON-SAR, los trabajadores mexicanos recibirán una pensión de entre el 26 y el 30% de su último sueldo, por lo que los especialistas financieros insisten en la importancia de invertir los recursos en proyectos que generen mayores retornos del capital.

CITAS

- ¹ Algunos de estos instrumentos tienen la obligación de repartir entre sus inversionistas, cuando menos una vez al año, el equivalente al 95% de los beneficios que obtiene el fideicomiso por la renta de las edificaciones que conforman su portafolio.
- ² En 2016, Hogar representaba 4.61% de un muy mal-trecho Índice Habita, que se completaba con Sare, que sumaba 16% y Ara, que era quien en realidad cargaba el indicador, al aportar el restante 79.55% de la muestra. El 1 de septiembre, la Bolsa Mexicana de Valores presentó un Índice Habita Reloaded, que ya sin Hogar, tiene como decano a Ara, que aporta a la muestra 16.06% y se complementa con cuatro viviendas: Cadu, Geo, Homex y Sare, que representan 5.94%, 5.01%, 1.21%, y 2.27%, respectivamente. La sorpresa viene porque el índice se complementa con dos firmas inmobiliarias no residenciales: Vesta, dedicada a naves industriales, que le aporta 46.89%, y Gicsa, especialista en centros comerciales, que suma el restante 22.61 por ciento.
- ³ Se menciona una posible paradoja, en donde un trabajador pueda estar financiando, con sus ahorros de pensión, un megaproyecto inmobiliario, que lo acaba de expulsar del barrio en donde vive.
- ⁴ Gatekeeper - Asesor profesional que debe tener altos niveles éticos, amplios conocimientos y experiencia en materia legal y financiera. Dicha figura simula los escenarios probables y da una opinión independiente sobre si el proyecto está bien estructurado desde el punto legal y financiero.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Peralta, I. y B. Medialdea García, "La influencia de la financiarización sobre el gobierno corporativo de la empresa: el papel de los inversores institucionales", Revista de Economía Mundial, núm. 24, 2010.
- BBVA Bancomer. (2014). "Informe Anual 2014." *Er-cros*, 67. doi:10.1017/CBO9781107415324.004.
- BBVA Research. (2014). *Situación Inmobiliaria*.
- BBVA Research. (2015). *Situación Inmobiliaria*, 3.
- Bolsa Mexicana de Valores. (2013). *CEDEVIS*. Recuperado de: <http://bolsamexicanadevalores.com.mx/cedevis/>.
- Bolsa Mexicana de Valores. (2016). Índice HABITA Metodología.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (11 de diciembre de 2013). Ley Del Impuesto Sobre La Renta. Diario Oficial de la Federación 30 de noviembre de 2016.
- Casasola, Alfredo del Río. (2015). "La Financiarización a Debate: La Desvinculación Entre Beneficios E Inversión En El Caso Español." *Investigación Económica* 74 (291): 53-78. doi:10.1016/j.inve-co.2015.07.002.
- Consejo Nacional de Población. (2010). *Índice Absoluto De Marginación 2000-2010*. Recuperado de: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/IAM_00-04.pdf.
- Coordinación del Programa CEDEVIS. (2012). *Invierte En Cedevis*. Recuperado de: http://portal.infonavit.org.mx/Cedevic/cedevic_hitotal.html.
- Corpataux, J. & Crevoisier, O. (2005). Increased Capital Mobility/Liquidity and Its Repercussions at Regional Level - Some Lessons from the Experi-

- ces of Switzerland and the United Kingdom (1975-2000). *European Urban and Regional Studies* 12 (4): 315–34. doi:10.1177/0969776405058945.
- Coulomb Bosc, R. (2006). La Articulación Entre Política Habitacional Y Desarrollo Urbano Nacioal: Una Necesidad No Atendida. *La Vivienda En México. Construyendo Análisis Y Propuestas*.
 - De Simone, L. (2015). *Metamall. Espacio Urbano Y Consumo En La Ciudadada Neoliberal Chilena*.
 - Epstein, G. (2005). Introduction. En Elgar, E. (edit) *Financialization and the World Economy*. Cheltenham. pp. 3–16
 - Expansión. (3 de abril de 2018). Cómo te afecta que las Afore inviertan en el nuevo aeropuerto. Recuperado de: <https://expansion.mx/dinero/2018/04/02/como-te-afecta-que-las-afore-inviertan-en-el-nuevo-aeropuerto>
 - Ernst & Young. (2010). *Aspectos Fiscales a Considerar En Operaciones Inmobiliarias*.
 - FIBRA DAHNOS. (2010). *FIBRA DAHNOS. Reporte Anual*. doi:10.1017/CB09781107415324.004.
 - FIBRA HD. (2015). *FIBRA HD. Reporte Anual*.
 - FIBRA Prologis. (2015). *'FIBRAPL' FIBRA Prologis, Reporte Anual 2015*.
 - FIBRA SHOP. (2015). *FIBRA SHOP. Reporte Anual*.
 - FIBRA UNO. (2016). *FIBRA FUNO. REPORTE ANUAL*.
 - FUNO. (2015). *Las FIBRAs En México*.
 - GRUPO BMV. (2012). *Fibras. Fideicomisos de Infraestructura Y Bienes Raíces*.
 - Medina Arellano, G. (2003). Índice Habita. *Veritas*, 18–19.
 - NAFINSA S.A. de C.V. (2016). *Fondo En Cedevis Nafinsa, S.A. de C.V.* Recuperado de: www.ofnafin.com.mx/webofinsa/index.php?a=ofn&c=fund:detail&fund_id=6&
 - Office of Investor, Education and Advocacy. (2011). Investor Bulletin : Real Estate Investment Trusts (REITs). *Investor Assitance*, no. 800: 1–5.
 - Serrano García, I. A.; Rodríguez García, M.P.; Méndez Sáenz, A.B.; & Treviño Saldivar, E.J.. (2016). Análisis Financiero de Las FIBRAS En México. *VinculaTégica* 1 (1): 405–24.
 - Stockhammer, E. (2012). Financialization, Income Distribution and the Crises. *Investigación Económica LXXI* (279): 39–70. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60123307003>
 - Urrutia, R. (2015). FIBRAS ¿Siguen Siendo Una Opción de Inversión?. *Actinver*, no. 5.
 - Zepeda, C. (2014). Cómo Construir Una FIBRA En Tres Pasos. *El Financiero*.
 - Zepeda Hurtado, C. (2013). Pierde Importancia El Índice Habita. *El Financiero*. Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/pierde-importancia-el-indice-habita.html>.

PONENCIA 12

COORDINACIÓN MULTINIVEL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Dra. María Elina Gudiño

**Dra.en Geografía. Doctorado en Ordenamiento
Territorial y Desarrollo Sostenible, Universidad
Nacional de Cuyo**

INTRODUCCIÓN

D

Desde fines de los años sesenta, Henri Lefebvre manifestaba que las ciudades se habían convertido en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital, tomando en cuenta el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países de economía capitalista (Mathivet, 2009). En décadas posteriores a la publicación del libro titulado *El derecho a la ciudad*, surgen movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil que reclaman la defensa de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Un hito importante en esta lucha es la elaboración de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, que busca recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades.

En este documento se menciona que el derecho a la ciudad se trata de un nuevo derecho, un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, para alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. Incluye la igualdad de derechos, lo

que implica el predominio del bien común sobre el derecho individual de propiedad, es decir el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano; el derecho a la producción y gestión social del hábitat para facilitar el tejido de las relaciones sociales; a sentirse parte de la ciudad (sentido de cohesión social y construcción colectiva), a vivir dignamente en la ciudad, a la convivencia, al gobierno de la ciudad o gestión democrática de la ciudad a través de la participación de la sociedad de forma directa y participativa en el planeamiento y gobierno de las ciudades.

Lo cierto es que a pesar de estas iniciativas, los avances logrados son muy pocos y una muestra de ello son los resultados de la Conferencia internacional "Hábitat III celebrada, en Quito en el año 2016, en lo referente a la inclusión del derecho a la ciudad en la Nueva Agenda Urbana.

En Hábitat III, Quito, 2016, la entrega es total. Ya no se proponen intervenciones como hace 40 años atrás, ni siquiera se "velará" por el comportamiento de los mercados, como se decía hace 20 años. La Nueva Agenda Urbana promoverá "mejores prácticas". Y audazmente señala que "quizá podrían ponerse en práctica" algunas políticas fiscales para impedir que los beneficios sean solo para el sector privado. (Rodríguez & Sugranyes, 2017)

Frente a este hecho, cabe preguntarse ¿para qué han servido las declaraciones sobre el derecho a la ciudad?, ¿por qué no se vive dignamente en las ciudades?, ¿hay que vivir en ciudades para tener derechos? Quizá la respuesta a estos interrogantes esté en la necesidad de centrar la atención en las causas y procesos, que llevan a vivir en ciudades y no solo en la lucha por los derechos humanos.

El vivir en ciudades no asegura el ejercicio pleno de los derechos colectivos, no ha logrado minimizar el impacto social y ambiental de dejar librado al mercado, la producción de ciudad ante la inercia demostrada en la gestión territorial, la incapacidad para afrontar problemas complejos, la carencia de instrumentos de política pública adaptados a los requerimientos actuales, y la falta de una planificación integral, sistémica y flexible a los cambios.

El crecimiento urbano desequilibrado y descontrolado ha quedado supeditado a la dinámica coyuntural del mercado inmobiliario, debido a que el uso del suelo urbano es el que más plusvalías genera y el que exacerba su valor de cambio sobre su valor de uso. Sin embargo, las administraciones públicas pueden asumir un papel protagonista con el objeto de corregir las imperfecciones y sesgos especulativos mediante el Ordenamiento Territorial.

Esta forma de planificación es capaz de producir un cambio sustancial en el diseño de políticas públicas y en la forma de gestionar el territorio. Aborda la complejidad del territorio de una manera integral, sistémica y multiescalar, lo que supone analizar la ciudad como resultado de un proceso en el que coexisten fuerzas endógenas y exógenas. Pero además incorpora formas alternativas de gestión vinculadas a la implementación de técnicas propias de gobernanza y de diseño de políticas económicas y sociales desde una dimensión territorial, lo que se conoce como cohesión territorial.

Esto es producto de la renovación conceptual y metodológica de que es objeto el Ordenamiento territorial a fines del siglo XX en Europa-, tal como lo expresan los documentos aprobados en Postdam en el 1999 (Estrategia Territorial Europea), en Leipzig en el año 2007 (Agenda Territorial Europea) y en Gödöllő, Hungría en 2011 (Agenda Territorial de la Unión Europea 2020).

Con el propósito de demostrar la relevancia que tiene esta forma de hacer Ordenamiento Territorial para minimizar los impactos ocasionados por la integración a un mundo globalizado, especialmente en ciudades y territorios de los cuáles forman parte, se tratará de interpretar la relación existente entre teoría y práctica, ya que no siempre los avances producidos en el campo científico dan lugar a nuevas prácticas en lo relacionado con el derecho a la ciudad y al territorio, el Ordenamiento Territorial u Ordenación Urbana y el Urbanismo.

En una segunda instancia se procederá a analizar al Ordenamiento Territorial como política pública, porque tal como lo establece la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), es una política transversal a las políticas sectoriales, es decir que se pasa de una concepción positivista de la administración y política pública a una de gobernanza multinivel.

Este tema es la base que sustenta la estrategia para la coordinación multinivel de políticas públicas que se desarrolla posteriormente, a partir de la experiencia en Ordenamiento Territorial de Mendoza, Argentina.

En esta provincia, la inercia demostrada en la gestión del territorio y la necesidad de recuperar al rol protagónico del Estado en defensa de los derechos colectivos, son dos problemas que llevan a la elaboración y aprobación de la Ley N°8051/09 de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo y el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Ley N°8999/17), norma que incluye la propuesta de un nuevo modelo de gobierno sustentado en la coordinación multinivel de políticas y programas intersectoriales con dimensión territorial, bajo los principios de equilibrio territorial, equidad social y sostenibilidad ambiental.

1. De la teoría a la práctica

Una de las características del proceso de transición que estamos viviendo es la incertidumbre frente a un mundo cambiante, en el que se cuestionan paradigmas y teorías, en el que se surgen una serie de consignas y conceptos -que llevan a acelerar la concentración de población en las ciudades-, y en el que las políticas públicas no dan los resultados esperados ni logran producir cambios profundos en la práctica.

El paso del modernismo al posmodernismo ha significado un cambio profundo en el pensamiento científico. Mientras la ciencia clásica del siglo XIX y XX se basaba en la objetividad sometida a leyes universales, a partir del uso del método *hipotético deductivo* y/o el *inductivo*, los postmodernistas hablan en términos de la teoría de la complejidad, del caos, lo imprevisible de la ciencia, la indeterminación o incertidumbre de la evolución/desvolución, etc.

La metodología de las ciencias de la complejidad, específicamente la modelización y simulación de sistemas complejos, constituye una tercera vía de hacer ciencia, distinta y complementaria a la deducción y la inducción. (Maldonado y Gómez Cruz 2010)

Los nuevos enfoques si bien comienzan a aplicarse, no logran cambios significativos en la práctica. La terminología y los instrumentos se renuevan pero las metodologías utilizadas -para hacer diagnósticos sobre la realidad o para planificar- siguen siendo las mismas. Se sigue trabajando de la misma manera que hace más de cincuenta años, situación que trasciende el campo de la investigación y que afecta a la toma de decisiones porque las acciones de intervención no responden a los procesos, que se dan en la realidad.

1.1 Desmitificando ciertos eslóganes. Derecho a la ciudad, ciudad inteligente, ciudad sostenible, ciudad segura son lemas que resumen y representan cada uno de ellos una idea, la premisa es que la frase sea fácil de recordar, aunque detrás de estos eslóganes exista una intencionalidad económica y política. Henri Lefebvre construye una propuesta política para reivindicar la posibilidad que la gente volviera a ser dueña de la ciudad frente a la privatización de espacios públicos y el uso mercantil del suelo, efectos causados por el neoliberalismo. La reivindicación es crear otra ciudad, en la que se respeten los derechos humanos, y -más precisamente- los derechos económicos, sociales y culturales.

Tal como se menciona en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, "el derecho a la ciudad es el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social", expresión fundamental de los intereses colectivos, sociales y económicos, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos. Es decir que esta consigna está directamente asociada a derechos humanos que cuestionan la economía orto-

doxa y elige a las personas como centro del desarrollo. Bajo esta consigna, los derechos como libertad para vivir sin miedo, libertad para vivir sin miseria o necesidad, libertad para vivir con dignidad son solo reconocidos para aquellos que viven en ciudades y la respuesta está asociada al hecho de que las ciudades son las que concentran a la mayor cantidad de población.

Iniciamos este nuevo milenio con la mitad de la población mundial viviendo en ciudades y las tendencias dicen que la población urbana en los países del sur se duplicará (de 2 mil a 4 mil millones de personas) en los próximos 30 años. (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad)

Lo cierto es que vivimos en un mundo de ciudades y las proyecciones muestran que esta tendencia se acentúa. Según las previsiones realizadas, la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65% en el 2050. En la actualidad, trescientos conurbaciones han accedido a la categoría de urbes millonarias y se espera seiscientos cincuenta en el 2025 (FNUAP, 1991 a y b). Un número considerable de estas ciudades supera los diez millones de habitantes y los primeros lugares pasan a ser ocupados por mega-ciudades como Ciudad de México y San Pablo en Brasil. Actualmente, la población urbana de América Latina supera el 75% del total poblacional.

Sin embargo si se comparan ciudades europeas o norteamericanas con las latinoamericanas, se observan importantes diferencias. Las estadísticas poblacionales señalan un mayor *equilibrio* en los centros urbanos europeos y norteamericanos, mientras que en el caso de América Latina las ciudades principales concentran más población y la diferencia entre la primera y la segunda ciudad es más acentuada en orden de jerarquía poblacional, fenómeno conocido como macrocefalia. El ritmo de crecimiento en las ciudades europeas es en promedio del 0,5% anual, mientras que a nivel mundial es del 2,5%; la diferencia del tamaño poblacional (entre la ciudad más grande y la que le sigue en importancia) en estas ciudades o las norteamericanas se duplica pero en Latinoamérica se multiplica por 8, lo que demuestra que los desequilibrios son mayores en este continente.

Sin embargo, el informe elaborado por el Fondo de Población de la Naciones Unidas (2007) señala que el 52% de la población urbana del mundo sigue viviendo en asentamientos que tienen menos de 500 mil personas, y

-si bien- la literatura especializada alude que este mayor crecimiento demográfico puede considerarse como un índice relevante de procesos de reversión de la polarización o de una estructuración más equilibrada, especialmente a favor de la ciudad intermedia, también es previsible la aparición de otros *desequilibrios* en el sistema debido a que disminuye la población en centros urbanos menores o desaparecen ciudades más pequeñas, pueblos y/o comunidades por falta de fuentes de trabajo, a lo que habría que agregar que esto ocurre en el caso de asentamientos humanos dispersos en el campo.

En consecuencia si se relacionan los derechos humanos directamente con la ciudad y especialmente con las grandes ciudades y no con el campo, se refuerzan las desigualdades debido a los *desequilibrios* que se ocasionan.

Al respecto la Agenda territorial Europea (2007) en su apartado 29 menciona que “la interdependencia urbano-rural debe ser reconocida a través de la gobernabilidad y planificación integradas basadas en la amplia asociación”, y aboga por “estrategias basadas en el desarrollado del país para hacer frente a las condiciones locales”, por cuanto “en las zonas rurales, las ciudades pequeñas y medianas desempeñan un papel crucial”. De ahí la importancia de “garantizar la disponibilidad de oportunidades de empleo y servicios de interés general” para “mejorar la accesibilidad de los centros urbanos y los territorios rurales” (Pemaán, Ignacio y Giménez, German, 2013, p.32).

Se promueven ciudades social y ambientalmente sostenibles, programas como Hábitat de la ONU pretenden proveer vivienda adecuada y mejorar el entorno de vida y trabajo de todas las personas. Movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil se comprometen con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, ideales que se plasman en la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*.

Estos mensajes han incidido de manera muy significativa en el diseño de políticas públicas a favor de lo urbano y la movilización de grupos sociales y organizaciones no gubernamentales -en pos de ideales- terminan agravando el problema de patrones de concentración de renta y poder, generan pobreza, exclusión y aceleran los procesos de ur-

banización, segregación social y espacial, y privatización de bienes comunes y del espacio público. Al respecto las grandes ONGs y la Cumbre de los Pueblos suscribieron en la declaración alternativa de Rio+20: “los resultados hasta el momento no han sido muy exitosos. Hubo retrocesos significativos en relación a los derechos humanos y se repite el libreto de falsas soluciones que son defendidas por los mismos actores que provocaron la crisis global” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, Brasil).

El mensaje proveniente del derecho a la ciudad a lo largo del tiempo se ha tergiversado. En el caso de la Nueva Agenda Urbana esta refleja la falta de liderazgo de ONU-Hábitat al representar un amplio abanico de grupos de interés que, junto a los Estados Miembros de Naciones Unidas, han propuesto, negociado y aprobado un documento sin prioridades, sin instrumentos claros para su implementación ni un marco preciso que pudiera ser aplicado por los Estados. (Rodríguez & Sugranyes, 2017)

Los eslóganes sobre la ciudad han reforzado la concentración urbana, es decir la causación circular de acumulación en la concentración geográfica del capital humano, por los que los *desequilibrios* se acentúan y aumentan las desigualdades, situación que tiende a agravarse debido a que en las tesis neoliberales, el desinterés por la corrección de *desequilibrios* regionales es evidente y el objetivo de la equidad va soslayándose a favor de la eficacia.

Existe numerosos indicios de que en el campo del desarrollo económico un nuevo paradigma está emergiendo: el desarrollo (o la competitividad) territorial. Es decir, el carácter localizado de los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social. (Moncayo Jiménez, 2002)

En este marco, las políticas de desarrollo apoyan a empresas, ciudades y territorios que deben competir para atraer inversiones, mientras que la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* (1983) y luego la *Estrategia Territorial Europea* (1999) promueven un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio (Bielza de Ory, 2008).

1.2 Ordenamiento territorial, ordenación urbana, urbanismo. Las fuerzas del mercado se imponen frente a un Estado que se encuentra debilitado, que actúa

acompañando el proceso, da concesiones sin controlar y sigue aplicando instrumentos que ya no son válidos. Surgen demandas por crecimiento económico pero con equidad social y sustentabilidad ambiental. Se habla de gobernanza y se plantea la necesidad de abrir nuevos canales de participación, de articular acciones entre el sector público, el privado y la sociedad en su conjunto, de nuevos actores sociales con los que es necesario negociar y ganar consensos frente a las contradicciones presentes.

La revalorización del capital privado en el negocio inmobiliario surge con fuerza entre la década de los ochenta y los noventa, y si bien se desacelera a principios del siglo XXI -debido a la crisis económica internacional-, el mercado sigue siendo el principal actor en la producción de la ciudad. Quien planifica es el privado pero no el Estado.

Es evidente que el *urbanismo reglamentarista* propio de la época del Estado de Bienestar no funciona (Gudiño, M.E., 2010). Sin embargo y tal como expresa Hildenbrand (en Massiris, 2007), hay tres cuestiones fundamentales que la lógica del mercado no resuelve y que son deberes del Estado a los que debe responder:

- En primer lugar, las decisiones de localización de las actividades que toman los agentes privados -en función de sus intereses- no conducen a ocupar el espacio y los usos del suelo que corresponden al interés colectivo. El mercado no incluye categorías territoriales sino que opera sobre la base de rentabilidades microeconómicas relativas.
- En segundo lugar, existen determinados bienes colectivos que requieren una gestión eficaz sin que deban estar sometidos a los mecanismos de dirección y regulación del mercado, porque dichos bienes no son posibles a precios de mercado, caso las infraestructuras (rutas, agua, energía) o los equipamientos y servicios de salud y educación, o la preservación y desarrollo de espacios libres y públicos.
- Por último, las consecuencias negativas de las decisiones de los agentes económicos privados, expresadas en impactos ambientales, económicos y sociales adversos y conflictivos, exigen la actuación de los poderes públicos. (Massiris, A. 2007)

Tampoco funciona la planificación normativa, tecnocrática, economicista, rígida y vulnerable a los cambios, porque trabaja sistemáticamente con “sectores” y solo asistemática, parcial y secundariamente con “problemas”. No atiende a uno de los problemas claves que plantea la economía en el territorio, el de la concentración y los desequilibrios territoriales, por lo que no responde a las demandas de la población.

Ante este panorama, poco a poco se comienza a hablar de la necesidad que la planificación sea más flexible, estratégica, coordinada, y concertada entre distintos actores sociales. Así surgen con fuerza en la década de los noventa la *Planificación Estratégica*, como instrumento que proviene del sector empresarial y que puede contribuir a interpretar lo que está pasando y dar respuestas a los problemas actuales, sobre todo ante la presencia de un Estado que deja de ser protagonista de los procesos económicos. Si bien se invierten importantes sumas en elaborar planes estratégicos, salvo contados casos, pocos se han concretado con éxito y no siempre han dado respuesta a los problemas vinculados con la distribución del poder político, económico ni con los problemas sociales, los que al contrario se agudizan.

En este contexto se hace necesario el Ordenamiento Territorial, porque tal como reconoce Angel Massiris (2006) hay una contradicción en la lógica espacial de la economía de mercado, lo que plantea la necesidad de diseñar nuevas estrategias de gestión territorial y planificación, que hagan posible el éxito.

El Ordenamiento Territorial comienza a tomar fuerza y se ve enfrentado a una renovación conceptual y metodológica sin precedentes. El cambio sustancial lo constituye la transición de un ordenamiento voluntarista, dirigido, centralizado desde el Estado hacia un ordenamiento como estrategia para lograr el desarrollo sustentable en forma coordinada y concertada entre distintos actores, aun cuando el que lidere el proceso sea el Estado, por ser él que debe velar por el bien común.

Al respecto la Carta Europea de Ordenación del Territorio define al Ordenamiento Territorial como: expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, una política concebida con un enfoque global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector,

una nueva concepción de política, transversal a las políticas sectoriales, que permite concertar decisiones y coordinar acciones entre los sectores públicos, jurisdicciones territoriales y sectores privados y velar por el bien común promoviendo un desarrollo más sustentable, sostenible y socialmente más equitativo. (Consejo de Europa 20-V-83)

La nueva concepción del Ordenamiento Territorial pone énfasis en:

- En la *integralidad del territorio*, porque confluyen procesos naturales del medio físico-natural y humanos vinculados al uso, ocupación y transformación del territorio como resultado de procesos históricos, culturales y económicos. Estos dan lugar a la coexistencia de la estructura productiva, socioeconómica y ambiental a partir del aprovechamiento óptimo de los recursos naturales con la impronta que da la identidad al lugar.
- La *planificación territorial*, lo que implica elaborar diagnósticos multiescalares para la toma de decisiones, identificando problemas y potencialidades; construir modelos territoriales y escenarios para evaluar alternativas; definir planes, programas y proyectos a desarrollar a corto, mediano y largo plazo; y orientar la toma de decisiones sobre los cambios operados, enfrentando intereses que se oponen y buscando acuerdo o negociación.
- Una *política integral de carácter transversal a las políticas sectoriales* por ser el territorio el espacio en el que se aplican y se deben coordinar las políticas públicas.
- Una *técnica administrativa* que tiende a ejercer una acción voluntaria de intervención en los diferentes aspectos que involucra los usos del suelo y los asentamientos humanos, desde una visión integral y sistémica de la realidad.

El Ordenamiento Territorial replantea el paradigma del crecimiento sin finalidad humana y el rol que debe cumplir el Estado y la sociedad. Pretende influir en la distribución de las actividades tratando de conciliar las demandas de los agentes privados con el interés general y la necesidad de proteger el medio ambiente para

lograr un desarrollo más justo y equilibrado. Aborda la complejidad de la ciudad y de lo rural desde un enfoque holístico, que contempla no solo la morfología y la dinámica sino las condiciones económicas que las potencian o limitan, los agentes y el juego de poderes que participan en su construcción y los condicionantes ambientales que influyen en la calidad de vida de la población.

Es decir que hablar de Ordenamiento u *Ordenación Urbana y Territorial* es una redundancia, salvo que se pretenda sostener una visión parcializada de la realidad, tal como lo ha sido la planificación urbana y regional en América Latina. La aplicación de diferentes metodologías, una más ligada al *Urbanismo* y la otra más relacionada con técnicas de *Programación Económica Sectorial*, ha compartimentado el territorio y ha llevado al fracaso el diseño de políticas que pretendían disminuir las disparidades regionales o desequilibrios territoriales.

La ciudad ya no es un organismo independiente que resuelve sus problemas dentro de los límites urbanos, forma parte de un territorio mayor en el que interactúan diferentes actores sociales movilizados por intereses diversos. Sin embargo, a pesar de reconocerse la transversabilidad e intersectorialidad del Ordenamiento Territorial, en el caso de América Latina, las regulaciones jurídicas que surgen en la década de los noventa se refieren a la planificación ambiental y urbano-regional desde distintos enfoques y con diferentes metodologías. No resuelven la necesidad de concurrencia o articulación de los planes ambientales, socioeconómicos y urbanísticos e, incluso -en muchos casos- cada uno de estos planes dan lugar a normas legales distintas, concebidas independientemente, situación que sigue ocurriendo en la actualidad. En México, por ejemplo, existen soportes jurídicos para planes de ordenación de asentamientos humanos y de ordenación ecológica; en Colombia, planes de desarrollo socioeconómico, ambiental y de Ordenamiento Territorial; en Venezuela, Argentina, Honduras, hasta el año 2000, se vincula el ordenamiento con la organización política administrativa y las políticas de descentralización, situación que genera confusión respecto a la naturaleza de esta política (Massiris, 2008).

En la mayoría de los países solo existen planes departamentales o municipales y en muchos casos el sesgo es

urbano, por lo que no articulan las acciones de Ordenamiento Territorial a distintos niveles jurisdiccionales en forma efectiva (Gudiño, 2015).

Los avances producidos en relación al Ordenamiento territorial han sido en el análisis y diagnóstico territoriales, no siempre de manera interdisciplinaria y en el uso de metodologías participativas en diferentes instancias del proceso de planificación, pero no en la política y la gestión.

En el caso de América Latina existen factores de carácter estructural que condicionan fuertemente las posibilidades de éxito de las políticas de Ordenamiento Territorial, las condiciones de pobreza, la corrupción, la politiquería, la baja capacidad técnica y la escasez de recursos financieros. (Massiris, 2002)

2. El Ordenamiento Territorial como política pública

La naturaleza del Ordenamiento Territorial es la que plantea la necesidad de una política transversal a las políticas sectoriales, porque necesita concertar decisiones y coordinar acciones entre los sectores públicos, jurisdicciones territoriales y sectores privados. Es decir que como política estatal (o pública) “define un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado” (Oszlak & O’Donnell, 1981). Esta modalidad no responde a la concepción positivista propia del Estado de bienestar ni al modelo del Estado empresario, sino que su diseño, forma de implementación y evaluación debe ser innovadora.

Esto lleva a repensar el rol del Estado porque “ni la planificación científica tradicional (razón positiva), ni la libertad de los mercados autorregulados (razón natural) son respuestas satisfactorias a la complejidad de la vida humana” (Pemaán & Giménez, 2013, pp.52), a lo que habría que agregar que tampoco es respuesta a la complejidad del territorio.

2.1 Concepción positivista de la política pública.

El modelo administrativo más tradicional (moderno) consiste en una organización de tipo burocrática ideal tipificada por Max Weber. Tal organización se concibe entonces de manera vertical, con una línea de mando clara e uniforme, y con una segmentación tan vertical como horizontal, sintetizada en el organigrama, que ga-

rantiza la integración de las diversas actividades técnicas especializadas mediante una jerarquía funcional. El todo se sustenta y se legitima mediante el desarrollo de un derecho administrativo minucioso construido según el modelo de la famosa pirámide de Kelsen. Visto así, el problema de la administración de las políticas públicas se reduce a un problema técnico de ajuste de la repartición de competencias de un lado y de capacidad técnica y financiera de los funcionarios del otro (Pemaán & Giménez, 2013, pp.44).

Esta teoría en la práctica ha ocasionado problemas de descoordinación, sobreposición y conflictos generados por una competencia administrativa definida en franjas sectoriales o “verticales” (salud, vivienda, energía, industria, etc.), y también la carencia de una organización institucional que permita una visión totalizadora.

Es notable la dispersión de las competencias públicas relativas al ordenamiento territorial en una multiplicidad de órganos de distinto rango y naturaleza que operan de manera inorgánica, descoordinada, con paralelismo y ambigüedad de funciones y de responsabilidades, debido, en gran medida, al hecho de que, por una parte, la ordenación del territorio es un tema de carácter horizontal que demanda esfuerzos transversales, intersectoriales, interdisciplinarios, sistemáticos e integrales, y por otro, en muchos casos los instrumentos de planificación territorial disponibles son de carácter sectorial (...) y, por lo tanto, no fueron concebidos con fines de ordenación territorial, aunque en la práctica algunos han derivado en eso. (Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía, 1999)

A nivel gubernativo, no solo hay superposición de competencias y funciones sino que la gestión es verticalista, compartimentada y rígida, además de actuar a destiempo. Se trabaja en la coyuntura sin tener en cuenta el mediano y largo plazo, es decir que no se planifica, por lo que las actuales demandas del Ordenamiento Territorial exigen redefinir la estructura organizativa actual.

El núcleo central es la información, la que se torna imprescindible a escala local o territorial. Sin embargo no basta con conocer las potencialidades de las tecnologías (...) Se necesita evaluar las posibilidades de su implementación y la capacidad del recurso humano y diseñar el entorno económico,

financiero, jurídico y sobre todo del personal para poder llevar al sistema al período de madurez en su explotación, ya que se ha comprobado que las cuestiones responsables de los fallos de implementación son casi siempre problemas de personas, y no problemas tecnológicos. (Gudiño, M.E. 2002)

Existen dificultades y obstáculos en la gestión debido a la permanencia de estructuras rígidas que impiden una efectiva incorporación de tecnología informacional. Mientras esto ocurra, se seguirán produciendo superposiciones e incompatibilidades en la producción de información y malgasto de fondos públicos, lo que repercute en la toma de decisión; “a lo que habría que agregar, falta de control del Estado y permanencia de una estructura verticalista de la administración pública que impide trabajar en forma relacional” (Gudiño, M. 2002).

2.2 Gobernanza multinivel de la política territorial.

Aunque el modelo burocrático *weberiano*, jerárquico y centralizado ha sido objeto de críticas, éstas no se tradujeron en reformas administrativas hasta la crisis financiera del Estado, la que evidenció la insuficiencia de los recursos en la prestación de los servicios públicos y el inicio del proceso de la globalización, que derivaron, a su vez, en una conciencia social sobre la incapacidad del Estado para gobernar la sociedad y la economía (Pemañán & Giménez, 2013, pp.7).

Recién a mediados de la década de los años noventa surge el modelo de gobierno denominado “*gobernanza moderna*”, “*nueva gobernanza*” o “*gobernanza multinivel*” (cuando interactúan diferentes unidades administrativas), “*gobierno relacional*” o “*gobierno en redes*” o “*Estado facilitador*” o “*Estado coordinador*”, este supone la participación de actores privados en la gestión y la prestación de los servicios y una movilización conjunta de los recursos (Peters y Pierre, 2005).

El diccionario de la Real Academia Española lo define en forma genérica como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. No obstante, lo cierto es que la definición de un concepto unívoco de este modelo de gobierno resulta difícil de precisar. Dicha dificultad

deriva de la inexistencia de un modelo único de gobernanza, ya que sus estructuras difieren según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa (Prats Català, 2005).

(...) es el conjunto de normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos, con la mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas y públicas y en la definición del interés general. (Cerrillo y Martínez, 2005)

Los principios que garantizan una gobernanza más democrática, según el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, son el de participación, transparencia, responsabilidad o rendición de cuentas (accountability), eficacia, coherencia y subsidiariedad (Comisión de las Comunidades Europeas, 2016).

3. Estrategia territorial para la coordinación multinivel de las políticas públicas

A partir de la Estrategia Territorial Europea y la Agenda Territorial Europea la dimensión territorial se incorpora a las políticas públicas, ya que se considera que el territorio es el elemento transversal y horizontal que debe ser tenido en cuenta por los Estados y regiones cuando elaboren sus programas y concentren sus recursos en las distintas prioridades. (Romero González y Farinós Dasí, J., 2011).

“Las distintas escalas de gobierno son necesarias para gestionar diferentes territorios funcionales y para asegurar la contribución equilibrada y coordinada de los actores locales, regionales, nacionales y europeos en el cumplimiento del principio de subsidiariedad” (apartado 40). A su vez, la coordinación debe tener un doble enfoque (...), requiere “la coordinación vertical y horizontal entre los órganos de decisión en diferentes niveles y las políticas relacionadas con el sector”, con el objeto de “asegurar la coherencia y la sinergia (...). La coordinación territorial debe ser apoyada por instrumentos como la evaluación de impacto territorial, los mecanismos de coordinación y la planificación territorial de vigilancia sensible” (apartado 43), (Estrategia Territorial Europea, 1999).

(...) la coordinación de las distintas políticas sectoriales, optimizadas para maximizar el impacto y la coherencia territorial puede aumentar significativamente su éxito y ayudar a evitar, en todos los niveles territoriales, los efectos negativos de las políticas en conflicto. (Estrategia Territorial Europea, 1999, apartado 7)

La coordinación vertical y horizontal entre los órganos de decisión en diferentes niveles y la búsqueda de cohesión de las políticas públicas no ha sido una tarea fácil, en el caso de Europa y es prácticamente inexistente en América Latina, a excepción de casos específicos implementados en algunos países de la región.

3.1 La experiencia de Ordenamiento Territorial de Mendoza, Argentina. Mendoza es la primera provincia en la Argentina que formula una Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (Ley N° 8051/09) y se diferencia de otras leyes, al ser producto de un proceso liderado por el sector académico-científico con amplia participación social. Contempla la integralidad sistémica del Ordenamiento Territorial y propone un modelo de gestión sustentado en un sistema interinstitucional de coordinación y decisión en el que participen todos los diferentes actores implicados. Esto significa cambiar parcialmente y en forma gradual la metodología de trabajo vertical por la cooperación transversal que involucra lo social, lo político, lo económico, lo ambiental como una unidad indisoluble en el territorio.

Esta normativa surge en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Territorial, cuyo propósito fue guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, ante la situación de conflictos y desequilibrios territoriales y sociales generados en el país a principios del siglo XXI. A nivel nacional se avanza en la elaboración del Plan Estratégico Territorial Nacional (PET) y en el diseño del Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica (SIVAT), pero no se logra aprobar la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, normativa que sí se consiguó en Mendoza.

En el caso de esta provincia, se habían presentado más de doce proyectos de ley de Ordenamiento Territorial en el intento de dar respuesta a graves problemas de concentración económica y poblacional, crecimiento urbano

sin control, pérdida progresiva de fuentes de trabajo, uso indiscriminado del territorio con la consecuente pérdida permanente y progresiva de capital natural, cultural y social, y aumento de las desigualdades sociales.

Los últimos proyectos presentados entre el 2002 y 2005 fueron los detonantes para que el sector científico y tecnológico elevara un informe interinstitucional, que es apoyado por la sociedad en su conjunto. La presión suscitada no solo permitió frenar los proyectos sino archivarlos, por lo que la Universidad Nacional de Cuyo decide elaborar un nuevo proyecto de ley. En virtud de esta decisión se firma un Acta Acuerdo Interinstitucional, el 28 de diciembre de 2006, entre el Gobierno de la provincia de Mendoza, las Comisiones Legislativas, el Sector Académico y Científico y otras instituciones. El trabajo implica un gran esfuerzo de articulación entre los diferentes equipos técnicos para generar canales de participación entre las instituciones con competencia en el tema y asociaciones intermedias o ciudadanos que se suman al proyecto, el que es presentado a la Legislatura y aprobado en el año 2009 (Gudiño et al., 2017).

3.2 Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo (Ley N°8051/09). La normativa aprobada se sustenta en principios y normas que priorizan la equidad y el bienestar general por encima de los intereses particulares, así como también el respeto de los valores y costumbres de la sociedad con un contenido ético.

Sus principios rectores son el bien común, el derecho al agua, el suelo y el aire, el respeto por los derechos humanos básicos y vitales para el desarrollo de la vida humana, la equidad social, el equilibrio territorial a fin de garantizar el acceso a un hábitat adecuado, al uso racional y equitativo a los recursos y el desarrollo sostenible, lo que supone justicia social y garantías del derecho a gozar de un ambiente sano apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (Artículo 41 de la CN y Principio Cuarto de la Declaración de Río). La ley contempla al Ordenamiento Territorial como política del Estado sustentada en la gobernabilidad y la gobernanza. Para tal fin prevé la creación de:

- Un *Consejo de Ordenamiento Territorial* como ámbito adecuado para el ejercicio de la participación

de los diferentes actores involucrados en el diseño de nuevas políticas territoriales (representantes de municipios, organismos científicos, académicos, colegios profesionales y organizaciones de la sociedad civil).

- Una *Agencia de Ordenamiento Territorial* para el tratamiento y resolución de problemas que involucre el Ordenamiento Territorial. Su misión es articular la actuación de los organismos que participan en el sistema, ofreciendo un espacio de concertación y consenso; además de poner en marcha una serie de instrumentos de gestión, planificación, monitoreo y control, y de promover la participación social y la de los organismos científicos y académicos.

En definitiva, la ley pretende articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial en distintos niveles jurisdiccionales y compatibilizar las políticas y acciones sectoriales que generan impacto territorial. Mediante una gestión coordinada y concertada, aun cuando el que lidere el proceso sea el Estado, se pretende generar un proceso continuo e interactivo entre la economía de mercado, los sectores privados y las actuaciones públicas, siendo central la participación social.

3.3 Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Ley N°8999/2017). Una vez aprobada la Ley N°8051/09 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, y consciente del desafío que implica su implementación, el Gobierno de Mendoza decide convocar a la Universidad Nacional de Cuyo y al Centro Científico Tecnológico-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CCT-CONICET) para elaborar el proyecto de investigación y desarrollo titulado *Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable*. El proyecto es presentado, aprobado y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCyT), PID 08/09.

Se busca fortalecer al Estado a través de la propuesta de metodologías y desarrollos que favorezcan el trabajo interdisciplinario, la coordinación interinstitucional, la participación social y la implementación de estrategias de Ordenamiento Territorial tendientes a disminuir las disparidades sociales, los desequilibrios territoriales, la falta de equidad social y el deterioro ambiental, en el marco de un uso más equitativo, eficiente y sustentable de los recursos naturales.

Gracias a este proyecto se obtiene un diagnóstico de la situación actual y se trabaja con modelos y escenarios que permiten establecer objetivos, directrices, lineamientos, programas, proyectos en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial que es aprobado por ley el 26 de agosto de 2017 (ley N°8999/17).

El Plan, además de establecer acciones tendientes a la resolución de problemas complejos referidos al territorio y asentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo territorial, constituye el marco de referencia sistémico y específico para la formulación y gestión de las acciones públicas y privadas, y prevé una serie de pautas de distribución de competencias o ejes de articulación entre la provincia y los municipios e instrumentos para hacerlas efectivas.

En este documento se proponen programas estructurantes, tendientes a modificar la forma de organización del territorio en el mediano y largo plazo. Surgen a partir de objetivos que pretenden dar respuesta a problemáticas estructurales detectadas y jerarquizadas en el diagnóstico del modelo actual provincial. Según las causas que las originan, como también las consecuencias que ocasionan, los programas definen acciones y políticas tendientes a solucionarlas conforme a las potencialidades y vocaciones territoriales.

Los programas están concadenados entre sí y las acciones -previstas para coordinar acciones interinstitucionales e interministeriales- son compartidas, respaldadas y armonizadas a partir de los siguientes ejes de articulación:

- la unicidad de criterios técnico- científicos (aptitud del territorio, capacidad de carga, criterios de delimitación, localización de proyectos habitacionales públicos y privados, entre otros);
- la definición y aplicación uniforme de instrumentos (de ordenamiento territorial o planificación, económicos y de gestión); y,
- la homogeneidad procedimental para su aplicación.

3.4 Programa de coordinación de políticas públicas vinculadas al territorio. El principal problema detectado en el diagnóstico que se realiza sobre la realidad de Mendoza es la "inercia en la gestión del terri-

torio". Es decir se sigue trabajando de la misma manera que hace más de sesenta años, en forma sectorial sin considerar que todas las políticas públicas ocurren en un mismo territorio y, de articularse, potenciarían los efectos positivos y minimizarían los negativos.

Ante este hecho es necesario que las políticas públicas consideren al territorio provincial en su formulación y que estén en concordancia con el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, asegurando que los planes sectoriales e interjurisdiccionales estén coordinados entre sí.

El propósito es formular políticas territoriales interministeriales e interinstitucionales, coordinadas entre sí, para asegurar la puesta en marcha y ejecución de los planes de Ordenamiento Territorial, lo que requiere de la acción colaborativa y concertada de todos los entes ministeriales del Poder Ejecutivo, sus organismos descentralizados, autárquicos, entes reguladores y municipios. Tendiente a alcanzar este objetivo, se definen instrumentos que deben ser cumplidos por todas las instituciones con injerencia territorial y que permiten articular y coordinar en todos y cada uno de los niveles la implementación del Plan, deslindando las competencias entre los distintos organismos y jurisdicciones.

Se trata de instrumentos de gestión para la ejecución, seguimiento y control de las acciones de usos y ocupación del territorio provincial, teniendo en cuenta las relaciones nación-provincia-municipio y lo público y privado. El Plan establece procedimientos administrativos para la implementación de Auditorías Internas y Auditorías Externas de Impacto Territorial, Evaluación Impacto Ambiental, Evaluación de Impacto Territorial y la Evaluación Ambiental Estratégica, conforme a lo establecido en la Ley N° 8051. Incorpora además instrumentos específicos de coordinación y complementación, tales como: planes de acción anual por resultados en materia de ordenamiento territorial, convenios interjurisdiccionales, de mesas de resolución de conflictos territoriales, asignación de recursos económicos y reglamentos y planes con criterios uniformes.

- *Plan de acción anual por resultados en materia de Ordenamiento Territorial*, su finalidad es coordinar y complementar las acciones entre todos los entes ministeriales del Poder Ejecutivo, sus

organismos descentralizados, autárquicos, entes reguladores y municipios. Estos planes deben contener las metas a las que cada organismo se compromete a cumplir de manera conjunta a los fines del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial; los resultados precisos, factibles y medibles que cada uno de los organismos se propone lograr anualmente en miras a cumplir el Plan en el ámbito de sus competencias; un plan operativo que debe contener las acciones concretas, los responsables, los plazos y los recursos necesarios para conseguir los resultados propuestos, incorporando además indicadores de resultado final o impacto que involucren responsabilidades compartidas (tareas transversales) y que permitan efectuar Auditorías Internas.

- *Convenios Interjurisdiccionales*, instrumentos que permiten lograr consistencia e integralidad de las políticas a través de programas intersectoriales e intergubernamentales. Su finalidad es promover acciones de coordinación y fortalecimiento entre instituciones pertenecientes a distintas jurisdicciones, determinando objetivos, funciones, responsabilidades y formas amigables de resolución de conflictos.
- *Mesa de resolución de conflictos territoriales*, como mecanismo más flexible y rápido para negociar entre los actores intervinientes, permitiendo alcanzar en forma participativa, democrática, pacífica y colaborativa la solución al problema planteado evitando la judicialización.
- *Asignación de recursos económicos* coparticipables para el desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial.
- *Reglamentos y Planes Municipales con criterios uniformes* para que estos sean comparables y compatibles en su aplicación y resultados. La uniformidad en los reglamentos garantiza la necesaria coordinación Provincia- Municipio y la compatibilidad de los distintos Planes (Art.11 y 16, Ley N° 8051).

El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial -una vez aprobado- inicia el proceso de implementación, tarea en la que el gobierno provincial está abocado.

Reflexiones finales

La experiencia de Mendoza, Argentina en Ordenamiento Territorial permite comprobar la relevancia que tiene el Ordenamiento Territorial para abordar la complejidad del territorio de una manera integral, sistémica y multiescalar, y conforme a los resultados alcanzados, elaborar propuestas que permitan avanzar en la gobernanza multinivel.

En el caso presentado, la estrategia es la elaboración y puesta en marcha de un programa de coordinación de políticas interministeriales e interinstitucionales vinculadas al territorio, mediante la aplicación de nuevos instrumentos de gestión y control.

Este tipo de propuesta puede contribuir a minimizar el impacto del poder económico en el territorio, el que es cada vez más fuerte. La movilización de grupos sociales y organizaciones no gubernamentales en defensa de los derechos humanos, asociados directamente con la ciudad y especialmente con las grandes ciudades y no con el campo, refuerzan las desigualdades y terminan agravando el problema de patrones de concentración de renta y poder, que generan pobreza y exclusión, y aceleran los procesos de urbanización, segregación social y espacial, y privatización de bienes comunes y del espacio público.

Las transformaciones producidas son fiel reflejo de la dependencia del Estado ante el poder económico y la presencia de actores con intereses contradictorios, pero también, de la falta de planificación o el fracaso de la misma. Los gobiernos muestran incapacidad para afrontar problemas complejos debido a la descoordinación, sobreposición y conflictos que generan las políticas públicas referidas al territorio, y se carece de una organización institucional que permita una visión totalizadora, situación que se agrava ante mensajes provenientes de instituciones supranacionales, que inciden de manera muy significativa en el diseño de políticas públicas a favor de lo urbano.

Se necesita producir una verdadera transformación estructural, especialmente en la gestión y el diseño de políticas públicas, y esto solo es posible de concretar en la medida que el Ordenamiento Territorial se transforme en una verdadera política de Estado. Esto implica gene-

rar un proceso de construcción política-social mediante la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana y la concertación entre distintos actores, aun cuando sea el Estado el que lidere el proceso.

El empeoramiento de la situación en las últimas décadas plantea la necesidad de optimizar recursos y afrontar nuevos ajustes presupuestarios, por lo que resulta imperioso promover un cambio y adelantarse a los hechos para tener un mayor control sobre los mismos. Pero estos cambios no pueden darse bajo paradigmas ya perimidos, métodos probados que no tuvieron éxito y formas de gestión que no respondieron a las demandas planteadas.

Los nuevos enfoques científicos aplicados a la planificación, la gestión y las políticas públicas ayudan a interpretar lo que está pasando y bosquejar las posibles soluciones a implementar para mejorar la situación actual. Sin embargo, no logran cambios significativos en la práctica.

La terminología y los instrumentos se renuevan pero las metodologías utilizadas siguen siendo las mismas y no responden a las demandas que surgen en la actualidad. Todavía se siguen aplicando instrumentos propios del urbanismo reglamentarista, propios de la época del Estado de Bienestar, pero no funcionan y las modalidades de planificación segmentadas como la planificación urbana y regional no logran dar las respuestas esperadas. Los avances producidos en cuanto al Ordenamiento Territorial han sido en el análisis y la elaboración de diagnósticos territoriales y el uso de metodologías participativas en diferentes instancias del proceso de planificación, pero no en la política y la gestión. El desafío es avanzar en estos campos con propuestas innovadoras.

BIBLIOGRAFÍA

- Agenda Territorial Europea. (2007). *Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*. Leipzig. Recuperado de: <http://upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0556578.pdf>
- Agenda Territorial De La Unión Europea 2020. (2011). *Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*. Gödöllő, Hungría. Recuperado de: http://gerenciaurbanismo.cuenca.es/portals/.../Agenda_Territorial_Europea%202020.pdf
- Bielza De Ory, V. (2008). *Introducción a la ordenación del territorio*. Un enfoque geográfico. Edit. Prensas Universitarias: Zaragoza, España, pp.274
- Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *Revista Eure*, N° 69. P.U.C/I.E.U: Santiago de Chile
- Carta Europea De Ordenación Del Territorio. (1983). Torremolinos: España. Recuperado de: http://alojamientos.uva.es/guia_docente/uploads/2013/474/.1/Documento37.pdf
- Cerrillo I Martínez, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción, en Cerrillo I Martínez, A. (Coord.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Colección: Estudios Goberna, España, pp.9
- Conferencia De Las Naciones Unidas Sobre El Desarrollo Sostenible, Río +20. (2012). Río de Janeiro, Brasil, Recuperado de: <http://oitcinterfor.org/.../documento-final-conferencia-río20-conferencia-naciones-uni>
- Comisión De Las Comunidades Europeas. (2001). *La Gobernanza Europea, Un Libro Blanco*. Bruselas, pp.13. Recuperado de: <http://bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>
- Estrategia Territorial Europea. (1999). *Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Postdam, pp.30. Recuperado de: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf
- Fondo De Población De La Naciones Unidas. (2007). *Estado de la población mundial 2007*. UNFPA. Recuperado de: https://unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swp2007_spa.pdf
- Gudiño De Muñoz, M. E. (2002). Desafíos para el neoliberalismo. Ordenamiento territorial y Planificación Estratégica. *Revista Proyección*, Año 2, Vol.1, N° 2, pp.33-40. Mendoza, Argentin. Recuperado de: <http://cifot.com.ar/proyeccion>
- Gudiño De Muñoz, M. E. (2005). Transformaciones territoriales asociadas a la globalización. Una reflexión teórica-metodológica. *Revista Tiempo y espacio, Área Geografía*, año 12, N°15. pp.7-28. Chillán, Chile.
- Gudiño, M. E. (2010). Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de ordenamiento territorial. *Rev. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. vol. XIV, n° 331 (25). Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-25.htm>
- Gudiño, M. E. (2016). *El Ordenamiento Territorial en América Latina ¿Ilusión o realidad? Desafíos para el Siglo XXI*. En Margarida Queirós (coord.), O desafio de planejamento, gestão e observação territorial na América Latina para o século XXI: dinâmica, processos, experiências e propostas, IV Workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RI-DOT). Instituto de Geografía e ordenamento do território, Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa. pp.17-36
- Gudiño, M. E. (dir.); Marre, M., Abraham, E., Pizzi, D. (coord.), et al. (2017). *Ordenar el territorio. Un desafío para Mendoza*. [Colección Territorio], 1° edición. Editorial EDIUNC, Universidad Nacional de Cuyo: Mendoza, Argentina.
- Lefebvre, H. (1978). El derecho a la ciudad. *Ediciones Península*, N°44, 4 edición. Barcelona.

- Mathivet, C. (2009). El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear "Otra ciudad posible". *Hábitat International Coalition*. HICademy. Recuperado de: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>
- Maldonado, E. & Gómez Cruz, N. (2010). *El mundo de las ciencias de la complejidad*. Recuperado de: <http://sistemadelecturas.blogspot.com/2017/09/18-maldonado-gomez-cruz-el-mundo-de-las.html>
- Massiris Cabeza, A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Revista Electrónica Scripta Nova*, Vol. VI, N° 125.
- Massiris Cabeza, Á. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia: Colombia.
- Massiris Cabeza, Á. (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes. *Revista Proyección*. Año 4, volumen 1, número 4. Instituto CIFOT, FFyL, Universidad Nacional de Cuyo: Mendoza, Argentina.
- Moncayo Jiménez, É. (2002). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma?. *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, núm. 8, primer semestre, pp. 32-65. Universidad Externado de Colombia: Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41900803>
- Oszlak, G. & O'Donnell, O. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento G.E. CLACSO/N°4*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES): Buenos Aires.
- Prats Català, J. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En Cerrillo I Martínez, A. (Coor.). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Colecciones: *Estudios Goberna*: España, p. 158.
- Pemaán, I. & Giménez, G. (2013). La Gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural. *Desarrollo Local*, BOP, N°52. Recuperado de: <http://consultores-urbanismo.com/comentarios-juriprudenciales-documentacion-propia/cronicas-comentarios/gestion-desarrollo-ignacio-peman.html>
- Peters, G. & Pierre, J. (2005). La política de la dependencia del camino: Conflicto político en el institucionalismo histórico. Edit. Desmond S. King, Primera publicación, p. 49. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00360.x>
- Peters, G. & Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza. En Cerrillo I Martínez, A. (Coor.). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Colecciones: *Estudios Goberna*, España, pp. 39.
- Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (2017). La Nueva Agenda Urbana: pensamiento mágico. *Revista Hábitat y Sociedad*, N° 10. Universidad de Sevilla. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad>
- Romero González, J. & Farinós Dasí, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 56, pp.295-319.

PONENCIA 13

EL BANCO DE SUELOS COMO POLÍTICA DE FOMENTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN EL MARCO DE LA PLANEACIÓN URBANÍSTICA LOCAL

Ing. Mario Herrera V.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

INTRODUCCIÓN

La vivienda se refiere a un conjunto de servicios que atiende necesidades múltiples de sus habitantes (Blanco, 2017), la misma deberá contar con acceso a servicios básicos, ubicarse en una zona densamente equilibrada, acceso a facilidades y equipamientos urbanos, permitiendo a las familias y la sociedad disfrutar de los beneficios y eficiencias de la aglomeración urbana.

En América Latina y el Caribe, la desigualdad de ingresos es muy marcada entre la población determinando un contraste evidente en el sector de la vivienda, donde podemos encontrar barrios informales conviviendo en la misma área con barrios de mejores condiciones. Así también, el déficit de vivienda en la región se ha convertido en una problemática latente, logrando evidenciar que el 37 % de los hogares, es decir 54 millones de familias en total, sufren algún tipo de carencia habitacional (Blanco, 2017).

El acceso a una vivienda por parte de familias en condiciones de po-

breza, en el transcurso de los años, se ha visto mermado; factores como el costo de construcción y materiales, falta de servicios básicos, financiamiento, acceso al suelo, entre otros, han dificultado que las familias puedan gozar de una vivienda adecuada.

En el caso puntual del acceso al suelo para la implementación de proyectos de vivienda de interés social (VIS) presenta un gran reto. El suelo urbano constituye un recurso escaso, presentando características particulares que dificulta la identificación del mismo, factores como el costo del suelo, especulación, tenencia, localización, falta de servicios básicos, no integración al equipamiento social de las ciudades, entre otros.

Con la finalidad de buscar soluciones que permitan a las familias vivir en zonas socialmente integradas, bien servidas y seguras, es preciso que el gobierno central y gobiernos locales gestionen suelo de reserva para la implementación de proyectos de vivienda de interés social.

Marco Legal

La Constitución de la República Ecuador, en el Artículo 30, establece como derecho de los ecuatorianos, “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”.

A su vez el Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

- Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas, que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.
- 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.¹
- El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda².

Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado³.

El Artículo 147 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, define:

Ejercicio de la competencia de hábitat y vivienda.- El Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas.

El gobierno central a través del ministerio responsable dictará las políticas nacionales para garantizar el acceso universal a este derecho y mantendrá, en coordinación con los gobiernos autónomos descen-

tralizados municipales, un catastro nacional integrado georeferenciado de hábitat y vivienda, como información necesaria para que todos los niveles de gobierno diseñen estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos, a partir de los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad. Los planes y programas desarrollarán además proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar

En julio de 2016 se publica la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), que constituye un instrumento normativo que orienta la planificación territorial, en suelo urbano y rural, con el objeto de constituir asentamientos humanos sostenibles y ciudades, que brinden en iguales condiciones los beneficios del desarrollo urbano y un hábitat seguro y saludable para todos sus habitantes.

El Artículo 70 de la LOOTUGS define al Banco de Suelos como:

Son los bienes inmuebles municipales de dominio privado que serán administrados por el organismo determinado por este para destinarlos a los fines de utilidad pública previstos en la ley y en los respectivos planes de uso y gestión de suelo.

Los distritos metropolitanos y los municipios de más de cincuenta mil habitantes constituirán un banco de suelo. De igual manera lo podrán hacer, de acuerdo con su capacidad instalada, los demás municipios.

Adicionalmente, las Disposiciones Generales de la LOOTUGS, establecen:

Primera.- Vivienda de interés social gestionada por el Gobierno Central. En los nuevos proyectos inmobiliarios de interés social, ubicados en suelo urbano consolidado de propiedad del Estado y que estén destinados a cumplir el objeto y los fines de la presente Ley, se permitirá la asociación público-privada de conformidad con la normativa vigente.

Segunda.- Instrumentos aplicables a otros niveles de gobierno. Los otros niveles de gobierno, en el marco de sus competencias, podrán emplear los siguientes instrumentos de gestión del suelo:

Banco de suelos. El Estado central, a través del ente rector del hábitat y vivienda, podrá generar bancos de suelo para proyectos de vivienda de interés social.

Déficit de vivienda y la necesidad de implementar proyectos de vivienda de interés social

América Latina y el Caribe, presentan una tendencia marcada en cuanto a la necesidad de vivienda se trata, el 37 % de los hogares en la región, es decir 54 millones de familias mantienen algún tipo de carencia habitacional. En cuanto al déficit cuantitativo de vivienda, que se refiere a la carencia habitacional o en el estado físico -en las que éstas se encuentran-, las cifras en la región ascienden a casi nueve millones de hogares les hace falta algún tipo servicio habitacional o sus viviendas son inadecuadas o irreparables.

Según análisis del Banco Interamericano de Desarrollo, los gobiernos centrales deberían invertir alrededor de 7.8% del Producto Interno Bruto Nacional, con la finalidad de cerrar esta brecha.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] define al déficit habitacional cuantitativo de la vivienda como el número de viviendas cuyas condiciones habitacionales se consideran irrecuperables a partir de la combinación, materiales predominantes y el estado de los mismos, expresado como porcentaje del total de viviendas.

Las cifras en Ecuador concuerdan con la realidad de la región, acorde a los datos generados por el INEC, el déficit cuantitativo de vivienda nacional al 2017, asciende a 13,4%, que corresponde a aproximadamente 619 091 viviendas. Este indicador no ha presentado diferencias marcadas desde el año 2014, como se puede observar en el siguiente cuadro: (Tabla 1)

El déficit cualitativo de vivienda hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura –espacio- y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven.

Las cifras del déficit cualitativo de vivienda en el Ecuador es de alrededor de 1 558 375 viviendas, es decir el 33,7%, y su evolución se ha desarrollado de la siguiente manera: (Tabla 2)

Periodo	Nacional	Urbano	Rural
Diciembre 2009	21,2%	11,5%	41,7%
Diciembre 2010	19,3%	10,1%	38,7%
Diciembre 2011	16,5%	7,1%	34,9%
Diciembre 2012	13,7%	5,6%	29,8%
Diciembre 2013	15,6%	9,2%	29,7%
Diciembre 2014	15,2%	9,7%	27,6%
Diciembre 2015	13,4%	8,5%	24,8%
Diciembre 2016	12,3%	7,7%	22,6%
Diciembre 2017	13,4%	8,0%	25,9%

Tabla 1. Evolución del déficit cuantitativo de vivienda. Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo

Periodo	Nacional	Urbano	Rural
Diciembre 2009	35,6%	34,0%	39,0%
Diciembre 2010	36,3%	34,0%	41,2%
Diciembre 2011	34,4%	30,2%	42,5%
Diciembre 2012	33,2%	28,1%	43,4%
Diciembre 2013	32,6%	28,9%	40,7%
Diciembre 2014	33,7%	30,7%	40,5%
Diciembre 2015	32,5%	29,4%	39,7%
Diciembre 2016	33,6%	30,9%	40,0%
Diciembre 2017	33,7%	30,4%	41,4%

Tabla 2. Evolución del déficit cualitativo de vivienda. Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo

Como se puede evidenciar, la necesidad de las familias para acceder a una vivienda se vuelve un tema imperante para el gobierno central. Es de vital importancia lograr identificar los factores que contribuyen a generar el déficit de vivienda, brechas socio económicas, costo de materiales de construcción, falta de financiamiento, asentamientos irregulares y el la dificultad del acceso al suelo, son los factores primordiales que influyen en este indicador, dificultándose aún más para las familias en condiciones de pobreza.

La problemática del acceso al suelo es el reto imperante para el Gobierno Central y Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos, con el gran objetivo de desarrollar viviendas para los diferentes niveles socio-económicos, dando prioridad a los sectores más vulnerables.

El elemento primordial para enfrentar este gran reto es lograr identificar y acceder a suelo urbano bien localizado, que permita el desarrollo de vivienda de interés social integrada, y evitando el proceso de segregación y expulsión a la periferia, de las familias en condiciones de pobreza.

Importancia del Banco de Suelos para el fomento de proyectos de vivienda de interés social

La política de vivienda debe tomar como punto de inicio el acceso de las familias a un espacio donde vivir y habitar, el acceso al suelo, dotando de un medio habitable, un espacio socialmente integrado, con las condiciones físicas y sociales permita el desarrollo de asentamientos humanos. Además, es necesario garantizar que las familias puedan permanecer cerca de las actividades, que habitualmente desarrollan, donde han crecido o vivido, en las cuales posiblemente existe un entramado social sólido; evitando que las periferias urbanizadas, en donde se desarrollan proyectos de vivienda de interés social, se han transformado en territorios segregados.

Con el objetivo de lograr identificar terrenos que cumplan las condiciones idóneas para la implementación de proyectos de vivienda de interés social, el MIDUVI ha implementado el Banco de Suelos.

Banco de Suelos

La implementación del Banco de Suelos supone un gran reto para el Gobierno Nacional, este proceso se encuen-

tra operativo desde junio de 2017, lo que ha permitido evidenciar la realidad del acceso al suelo en el Ecuador.

Acorde a las cifras de la Unidad de Banco de Suelos, de los terrenos calificados y que no presentan condiciones idóneas para la implementación de proyectos de vivienda VIS, el 44% de terrenos presentan inconvenientes técnicos, el 35% de terrenos se encuentran en zona de riesgo no mitigable o en área de protección, el 18% refiere a otros inconvenientes (no disponible para la generación de proyectos, terreno destinado a otro tipo de equipamiento, etc.) y el 3% corresponde a problemas legales o de tenencia.

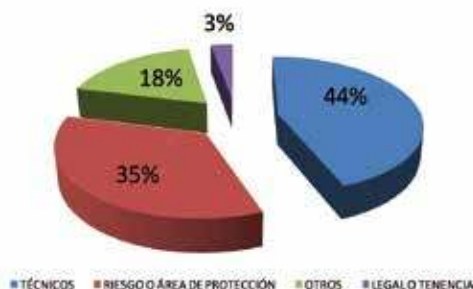


Figura 1. Terrenos no idóneos. Fuente: Banco de Suelos, Subsecretaría de Uso, Gestión de Suelo y Catastros, MIDUVI

Por lo tanto, con el propósito de implementar el Banco de Suelos, se ha conformado el siguiente proceso: (Figura 2)

5.1. Proceso Banco de Suelos. El procedimiento, conformación y administración para la calificación de terrenos en el banco de suelos correspondiente a la calificación de terrenos potenciales para la implementación de programas o proyectos de vivienda de interés social.

5.1.1. Registro de Terrenos. Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, propietarios de los terrenos podrán postular terrenos para el registro y validación, mediante la solicitud debidamente motivada a la máxima autoridad de la institución. Para el efecto, se apoyará en el sistema descentralizado a través de las Oficinas Técnicas Provinciales del MIDUVI.

5.1.1.1. Requisitos Mínimos de Postulación. Los requisitos mínimos para postular un terreno son:

- Informar la ubicación del terreno a través de la identificación de la Provincia, Cantón, Parroquia y coordenadas de ubicación.
- Informar de la situación legal del predio, que permita detectar posibles inconvenientes en fases posteriores de la implementación de proyectos de vivienda.



Figura 2. Proceso Banco de Suelos. Fuente: Banco de Suelos, Subsecretaría de Uso, Gestión de Suelo y Catastros, MIDUVI

- No encontrarse en zona de riesgo no mitigable, área protegida o sitios patrimoniales arqueológicos.
- Contar con disponibilidad o factibilidad de servicios, o que por sus características permita la implementación de sistemas alternativos para su dotación.
- Encontrarse en zona urbana o rural de expansión urbana que esté consolidando el área amanzanada.
- Informar sobre la calificación del uso y ocupación del suelo, el cual deberá ser compatible con la implementación de viviendas.

5.1.2. Revisión Y Validación De Terrenos.

Revisión. El MIDUVI revisará que se cumpla con los requisitos mínimos.

Validación. Una vez registrados los terrenos en el módulo informático del Banco de Suelos, se verificará que:

- Los terrenos cuenten con toda la información necesaria para su respectivo análisis. Se realizará una verificación de ubicación espacial mediante un sistema de información geográfica (SIG), mediante el cual se valida que las coordenadas pertenezcan al terreno mencionado y se verifica que la información no corresponda a un terreno anteriormente registrado para evitar duplicidad de información en el registro.
- Los registros de terrenos, que ya se encuentran completamente validados pasan por un proceso de análisis espacial (proximidad), que pretende definir la distancia existente a equipamientos públicos (salud, educación, recreación, seguridad), así mismo la distancia de terrenos a sistemas viales y redes hidrográficas.
- Otro de los criterios importantes en el desarrollo del análisis de proximidad es la evaluación de la inclusión o no de los terrenos en Áreas Protegidas (Bosques y vegetación protectora, Patrimonio de Áreas Naturales del Ecuador, Patrimonio Forestal y Áreas de Patrimonio arqueológico), Zonas de Riesgo Natural (Áreas de susceptibilidad alta a inundación, áreas de susceptibilidad alta a movimientos en masa y áreas de susceptibilidad alta a incendios), y Áreas

urbanas (Áreas amanzanadas definidas por el INEC, y zonas urbanas o de expansión urbana definidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos según sus competencias).

5.1.3. Categorización. Una vez obtenido el resultado del análisis espacial, los terrenos pasan a un proceso de categorización, es decir según la condición de cada terreno se le asignará una categoría definida:

Categoría "A": en el caso de que cumplan de manera preliminar los requerimientos mínimos (que consoliden el área urbana, que estén dentro del área amanzanada, fuera de áreas de restricción, áreas protegidas o zonas de riesgo, cercanos a equipamientos)

Categoría "B": en el caso de que no cuenten con la totalidad de los requerimientos, pero podrían ser considerados como suelo de reserva (zonas de riesgo mitigable, que no cuente con todos los servicios básicos, pero que tenga alternativas para su dotación)

Categoría "C": son excluidos del análisis de Banco de Suelos por no cumplimiento de los requerimientos. Serán excluidos todos los terrenos que se encuentren en zona de riesgos no mitigables, áreas protegidas, zonas arqueológicas

Categoría "R": cuando la información recibida debe ser revisada por presentar marcadas incongruencias.

5.1.4. Verificación de Terrenos en Territorio. Una vez categorizados los terrenos, los predios categorizados como A y B son reasignados a las Oficinas Técnicas Provinciales del MIDUVI, para su verificación en territorio. El personal se encargará de realizar la inspección al terreno in situ y/o al GAD municipales o metropolitanos para generar la ficha de evaluación.

5.1.5. Comité Técnico de Validación de Suelos.

5.1.5.1. Conformación. El Comité Técnico de validación de suelos se desarrolla con -al menos- tres representantes de varias instituciones rectoras, que podrán ser: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda [MIDUVI], Ministerio del Ambiente [MAE], Secretaría de Gestión de Riesgos [SGR], Secretaría Nacional del Agua [SENAGUA], y demás instituciones que el MIDUVI determine necesario.

5.1.5.2. Criterios de Evaluación. El Comité Técnico de validación de suelos constituye una instancia de análisis final, donde un equipo técnico multidisciplinario determina el potencial de aprovechamiento de los terrenos para la implementación de programas y proyectos de vivienda de interés social con base a toda la información recibida y verificada. Los criterios de evaluación serán:

- La legalidad y/o tenencia del predio.
- Demanda.
- Área.
- Uso y gestión del suelo.
- Linderos.
- Servicios.
- Equipamiento.
- Vulnerabilidad a riesgos naturales.
- Áreas naturales protegidas.
- Áreas de protección arqueológica.

5.1.5.3. Calificaciones. Las calificaciones asignadas en Comité Técnico son:

- Óptimo: constituye los terrenos que cumplen con las condiciones de aprovechamiento a nivel de pre factibilidad para la ejecución programas y proyectos de vivienda social. Estos terrenos forman parte de los idóneos y son factibles de asignación.
- Condicionado: constituyen los terrenos que cumplen parcialmente con condiciones requeridas para el desarrollo programas y proyectos de vivienda. Los mismos presentan observaciones que deberán ser subsanadas previo a la implementación del proyecto, dichas observaciones se caracterizan por tener solución a corto plazo, por lo cual estos terrenos también forman parte de los idóneos y son factibles de asignación.
- Reserva: constituyen terrenos que por sus condiciones técnicas y legales no cumplen con los requerimientos para la implementación de programas y proyectos de vivienda a corto plazo. Las observaciones emitidas por el Comité requerirán mayor tiempo para ser subsanadas como por ejemplo la tenencia del predio, asentamientos informales, demanda no identificada, servicios, entre otros; los terrenos bajo esta calificación se los considerará como terrenos de reserva.

- Insuficiente: constituyen terrenos que no cumplen con las condiciones para la implementación de programas y proyectos de vivienda social, ello incluye su vulnerabilidad a riesgos naturales no mitigables, que se encuentren en áreas protegidas o áreas de protección arqueológica, entre otros limitantes.

Los terrenos que cuenten con calificación podrán ser reconsiderados en Comité Técnico, una vez que el solicitante presente la documentación que sustente un cambio en la calificación previa.

6. Cifras de Banco de Suelos

El Banco de Suelos mantiene un registro de 1 666 terrenos con un área total de 10 561,47 hectáreas, acorde al siguiente resumen:

Provincia	Número de Terrenos	Área (Ha)
Azuay	82	214,85
Bolívar	41	45,61
Cañar	82	90,14
Carchi	34	116,56
Chimborazo	147	218,10
Cotopaxi	65	172,58
El Oro	60	172,80
Esmeraldas	55	871,50
Guayas	231	2 640,96
Imbabura	42	78,56
Loja	134	209,32
Los Ríos	53	244,52
Manabí	191	2 582,82
Morona Santiago	45	146,39
Napo	13	22,58
Orellana	22	66,15
Pastaza	153	349,29
Pichincha	69	1 419,48
Santa Elena	19	371,04
Santo Domingo De Los Tsáchilas	34	187,64
Sucumbios	40	253,30
Tungurahua	18	14,61
Zamora Chinchipe	36	72,70
Total	1 666	10 561,47

Tabla 3. Cifras del Banco de Suelos. Fuente: Banco de Suelos, Subsecretaría de Uso, Gestión de Suelo y Catastros, MIDUVI

Los terrenos registrados han cumplido todo el proceso establecido para el efecto, calificándose un total de 901 terrenos por el Comité Técnico de validación de suelos, y su resultado se detalla a continuación:

Calificación	Número de Terrenos
Óptimo	194
Condicionado	90
Reserva	201
Insuficiente	416
Total	901

Tabla 4. Número de terrenos calificados. Fuente: Banco de Suelos, Subsecretaría de Uso, Gestión de Suelo y Catastros, MIDUVI

Provincia	Número de Terrenos	Área (Ha)	Proyección Vivienda *
Azuay	11	9,76	546
Bolívar	2	4,59	294
Cañar	2	1,12	114
Carchi	9	44,09	3 017
Chimborazo	11	18,33	918
Cotopaxi	6	21,89	557
El Oro	12	45,10	3.171
Esmeraldas	14	78,59	5.396
Guayas	36	356,98	22 977
Imbabura	9	14,76	886
Loja	17	26,57	1.908
Los Ríos	22	109,52	6.246
Manabí	60	169,01	14 870
Morona Santiago	7	10,87	762
Napo	4	9,40	691
Orellana	3	5,28	370
Pastaza	4	36,12	2 066
Pichincha	17	111,22	5 635
Santa Elena	3	10,17	734
Santo Domingo De Los Tsáchilas	10	41,67	1 980
Sucumbíos	6	27,07	1 792
Tungurahua	6	3,45	242
Zamora Chinchipe	13	15,18	811
Total	284	1 170,75	75 983

Tabla 5. Número de terrenos calificados. Fuente: Banco de Suelos – Subsecretaría de Uso, Gestión de Suelo y Catastros – MIDUVI

Los 284 terrenos con calificación de “Óptimo y Condicionado” constituyen los terrenos idóneos para el posible desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, los cuales están ubicados en las siguientes provincias:

***Nota:** El cálculo de “proyección de viviendas” se realizó con base a la información proporcionada por las empresas ejecutoras de los proyectos en ejecución y los demás terrenos 50% unifamiliares y 50% multifamiliar.

CITAS

¹ Constitución de la República Ecuador

² Ibídem

³ Ibídem

BIBLIOGRAFÍA

- Andrés, B. (2017). *Males que sufren las políticas de vivienda*.
- Asamblea Constituyente. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (11 de agosto de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial del Ecuador No. 303
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (28 de junio de 2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial del Ecuador No. 790

GLOSARIO

GAD.- Gobierno Autónomo Descentralizado

INEC.- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

LOOTUGS.- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

MAE.- Ministerio del Ambiente

MIDUVI.- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

SENAGUA.- Secretaría del Agua

SGR.- Secretaría de Gestión de Riesgos

VIS.- Vivienda de Interés Social

PONENCIA 14

EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO

Arq. Fabián Vega Cobo



1. Problemática del desarrollo y territorios sostenibles

El desarrollo sostenible es aquel que permite satisfacer las necesidades de la generación actual sin comprometer las condiciones y las posibilidades, para que las generaciones futuras satisfagan plenamente las suyas. El desarrollo sostenible supone, entonces, el manejo racional, articulado e integral de varias dimensiones. La dimensión del tiempo, en el sentido de que en el presente el modelo de desarrollo responda a las necesidades de cada uno; y, en perspectiva, que ese mismo modelo dure y perdure para satisfacer las necesidades venideras. La dimensión de la correcta relación hombre-naturaleza presupone que los bienes y servicios -que se producen y se consumen-, provistos por la naturaleza, no impacten en su renovación y disposición en el futuro. La dimensión del desarrollo tecnológico y científico es conceptualizado no sólo como progreso y modernización, sino claramente enmarcado en nuevos valores sociales y en el respeto con el medio ambiente. Y, por último el principio de redistribución y justicia social, que supone un desarrollo solidario y recíproco, pero austero y equilibrado, que garantice el derecho al buen vivir de todos.

En la praxis se enmarca en lo que ha sido la planificación de los territorios y los resultados obtenidos, que no son direccionados hacia un desarrollo sostenible, porque las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos no están definidos con el acompañamiento de acciones transversales que permitan garantizar el no deterioro del ambiente; tener fronteras agrícolas definidas para garantizar la seguridad alimentaria y con excedentes para la exportación, pero precautelando la integridad y calidad del suelo; tener ciudades ordenadas que privilegien al peatón, con espacios públicos generosos y potenciando usos alternativos para la movilidad, con servicios básicos que no contaminen, especialmente las cuencas hidrográficas y sean territorios resilientes, para poder legar a las futuras generaciones un territorio igual o mejor al que en la actualidad tenemos.

Para la generación de un desarrollo real sostenible se debe planificar los territorios, impulsando estrategias alternativas de desarrollo amigables con el ambiente en el eje ambiental y el eje económico productivo; y, en el eje social, políticas y acciones que apunten el *Buen Vivir* para ser parte de un cambio radical en pro de su desarrollo

al realizar sus actividades encaminadas a consolidarse como sociedad, fortalecer el conocimiento y su aplicación mediante prácticas que -como producto de cambios de actitud de la población- vayan dirigidas a mantener o mejorar el ambiente.

Actualmente, sin embargo, esto no sucede. El desarrollo, al estar motivado principalmente por criterios de rentabilidad económica y de obtención de altas e inmediatas utilidades, es posible solo a condición de que todo el peso recaiga en el deterioro y crisis de la naturaleza, en la progresiva reducción de las capacidades físicas, territoriales y naturales, que podrían garantizar el Buen Vivir de las generaciones futuras, en el perjuicio de la salud de los consumidores, en la polarización de los ingresos y de las desigualdades sociales, en las condiciones de vida y de trabajo de la población trabajadora, en el incremento del consumo y la obsolescencia programada, en las crisis locales del uso y ocupación del suelo. En definitiva, el desarrollo conceptualizado como crecimiento, de ninguna manera es sostenible.

La producción y el consumo actual rebasan la capacidad de regeneración de la biosfera. El ser humano transforma los recursos naturales en desechos, más rápido de lo que la naturaleza tarda en transformar esos desechos en nuevos recursos. Un indicador que permite medir el impacto del desarrollo y compararlo con la disponibilidad de recursos naturales renovables, así como determinar si, por ejemplo, los ecuatorianos viven dentro de los límites ecológicos del país y el mundo, es el de la "huella ecológica"¹.

La huella ecológica per cápita a nivel mundial aumentó de 2,4 a 2,7 hag., entre 1968 y 2008 mientras la población se incrementó en un 118%. La biocapacidad² per cápita, en cambio, disminuyó de 3,2 a 1,8 hag. En el 2008 la huella ecológica fue 1,5 veces mayor a la biocapacidad disponible, esto "significa que a la tierra le tomaría 1,5 años en regenerar lo que la humanidad demandó en un año. Si la tendencia actual continúa, para el año 2050, la humanidad requeriría tres planetas, lo cual sería físicamente imposible"³. Es imposible crecer infinitamente en un mundo que es finito.

La huella ecológica de Ecuador muestra una tendencia creciente a través de los años. Si, entre el 2008 y el 2009 la población del país se incrementó en 1,8%, la

huella ecológica per cápita aumentó 6,11%, pasando de un consumo de 1,53 hag a 1,62 hag per cápita en tan solo un año. El principal factor de variación de este indicador es el crecimiento de la demanda de recursos por persona. En 2009, la huella ecológica per cápita fue aproximadamente 1,6 veces menor que la huella ecológica per cápita mundial.

El Ecuador todavía no sobrepasa la biocapacidad mundial, se encuentra en sus límites. Sin embargo, de mantenerse la tendencia y los patrones de consumo actuales, es muy probable que en poco tiempo la misma sea superada. La biocapacidad del Ecuador para el año 2009 fue de 2,35 hag. per cápita, la misma que se incrementa constantemente, principalmente, por el aumento de pastizales e infraestructura, la reducción de la superficie forestal, el crecimiento de la frontera agrícola⁴, la sobreexplotación, la emisión de bióxido de carbono, el incremento de los desechos⁵, el crecimiento acelerado de las ciudades, etc.

El reporte de estos datos, a los que se suman otras informaciones, como las referidas al cambio climático, a la contaminación ambiental, al deterioro de los territorios y de las condiciones de vida, salud y trabajo de las mayorías poblacionales, requiere urgentemente iniciar procesos alternativos de desarrollo. Es conveniente cambiar el sentido del modelo de desarrollo, es necesario y urgente transitar de una concepción y una práctica de progreso organizado prioritariamente para la obtención de mayores utilidades y beneficios económicos, a otro modelo de desarrollo orientado a crear y generar las condiciones para el bienestar de todos sin afectar el medio ambiente. El modelo actual obligatoriamente requiere dominar la naturaleza, ponerla a su completo servicio, con lo cual la degrada, la contamina, la hace insostenible. Requiere incrementar de manera infinita la producción y el consumo sin importar si satisface o no las necesidades de todos, lo cual conduce a que se consolide desigualdades y problemas sociales. La organización de un nuevo modelo de desarrollo es necesaria y urgente.

Vale resaltar un hecho trascendental que atañe a los territorios, los municipios están próximos a enfrentar una crisis de sostenibilidad. El desafío será enfrentar una crisis ecológica y una crisis alimentaria. Las tendencias que muestran los indicadores de crecimiento poblacio-

nal y de disponibilidad de tierra productiva, así lo ratifican. Se deberá tomar difíciles y complejas decisiones sobre una de las principales competencias que tienen los GAD Municipales: El uso y la ocupación del suelo, tanto rural como urbano.

Lo que sucede es que frente a la constante reducción del tamaño y calidad de las tierras productivas causada por el efecto invernadero, al incremento de sequías e inundaciones, a los riesgos antrópicos, a la constante pérdida de la biodiversidad, a los cambios en la dieta y la cultura alimentaria mundial⁶, al incremento de la producción de soja y otros cereales destinados a la movilización de vehículos y motores, al crecimiento de la población y del área urbana, el crecimiento, también, de la hambruna y la pobreza, etc., se prevé, con seguridad, una enorme competencia por los usos del suelo en nuestros territorios.

Cada actor, local o global, social o político, según sus visiones e intereses, presionará para que el uso de cada metro cuadrado de suelo esté destinado a lo que cada uno de ellos desea. Todo esto en un contexto de grave crisis de energía y de alimentación. El problema es decidir si se da preferencia al uso del suelo para la producción agrícola destinada al consumo humano, o para aquella producción destinada a la alimentación del ganado o a la producción de productos agrícolas destinados al consumo de motores, o suelo para albergar a la creciente población urbana, o a suelo que lo debemos proteger y guardar para el uso de las generaciones futuras. La idea es enfrentarlo de manera social, común, justa e incluyente, y sobre todo sostenible, de allí que, el reto está planteado.

Siempre será necesario crecer y desarrollarse, sin embargo, ese incremento debe ser de tal manera que no sólo garantice la generación de empleo, evite el desastre social y las consecuencias de pobreza y hambruna por las recurrentes crisis económicas, la renuncia a programas sociales, sanitarios y educativos, que garanticen un mínimo indispensable de calidad de vida, sino, también, produzca los suficientes recursos y servicios que permitan satisfacer, hoy, todas las necesidades de los habitantes del planeta, pero cuidando, manteniendo y protegiendo las condiciones y prerrequisitos, que garanticen cubrir las necesidades de la población futura con equidad social.

Vamos a necesitar reserva de biodiversidad⁷, es decir guardar suelo básicamente porque no se sabe lo que nos depara el futuro como necesidad de biodiversidad. Requerimos preservar bosques, paramos, playas y ríos; requerimos más, mucho más, tierra productiva destinada a la alimentación humana. Necesitamos reducir la producción y el área asignada a biocombustibles, así como la destinada a la comida para el ganado; y, producir productos orgánicos saludables.

Si no cambiamos la trayectoria y la lógica del crecimiento, progreso y desarrollo, simplemente estamos garantizando una regresión peligrosa de la humanidad y de la civilización.

Desde este punto de vista cuando se menciona “desarrollo sostenible” debe ser para referirnos, a la generación de esperanzas, a la realización de sueños y utopías sociales. Se trata de un proyecto de construcción posible, necesaria y deseable, de explorar posibilidades objetivas. Por ello, los municipios del Ecuador deben comprometerse a explorar, para que cada una de las decisiones, acciones y prácticas, creen las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible y sustentable, humano del hoy y del mañana.

2. Visión del territorio y/o ciudades sostenibles

El desafío, entonces, pasa por construir otros territorios y otras ciudades. Esto exige repensar profundamente no solo como vamos a desacoplar el patrón de desarrollo actual basado principalmente en crecer, progresar y modernizarse para obtener, cada vez más, mayores beneficios y utilidades, sino —también— como vamos a construir un estilo de desarrollo alternativo que genere, lo que significa sostenibilidad.

Implica un cambio estructural global,⁸ que pasa por abandonar el crecimiento por el crecimiento, el progreso por el progreso. Un cambio que implica producir más y mejor pero adaptado a otros valores y principios; es decir, a lo que realmente necesitamos y sin contaminar. También que permita abandonar el consumo ostentoso y el despilfarro⁹, que signifique combatir la obsolescencia programada, incentivar el reciclaje y la reutilización¹⁰. Una transformación en el diseño urbano y arquitectónico, en el uso y la gestión del suelo urbano, que apro-

veche esos diseños en una significativa reducción de consumo energético y reduzca los impactos negativos al ambiente.

Un cambio por pensar globalmente pero actuar localmente. Se requiere pensar en las consecuencias globales, planetarias futuras de las acciones y decisiones que se tomen. Paralelamente, sólo actuando a nivel local se puede lograr los cambios requeridos. Lo global nos llama a nuestra responsabilidad en lo local; en cambio, lo local mide los avances y problemas de las decisiones y acciones tomadas.

Se requiere una profunda transformación en la cual no sea la "mano invisible" del mercado la que determine qué, cómo, cuándo y dónde producir o la que defina el tipo de desarrollo, sino, por el contrario, sean decisiones conscientes y consensuadas las que, a manera de mandatos, determinen y definan el tipo de desarrollo. Esto implica que el individuo y la colectividad recuperen el control de sus actividades de producción, de su vida cotidiana y de sus decisiones políticas, implica construir y reconstruir las redes y tejidos sociales.

También es necesario continuar creciendo pero de una manera sostenible e inclusiva, para ello se requiere incrementar la producción y la productividad, incorporar la tecnología en la producción, sobre todo, agropecuaria, modernizar los procesos de producción agrícola; pero todo esto articulado y llevado a la práctica con la universalización de los derechos humanos y los derechos de la naturaleza. Se necesita reconstruir, país por país, región por región, la autonomía y soberanía alimentaria. De allí que, la Constitución de la República del Ecuador, construida de manera ampliamente participativa y aprobada mediante un proceso de consulta popular en el año 2008, consagra los derechos que tiene la naturaleza, que es un buen ejemplo a seguir en el mundo.

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] son las más claras oportunidades para el desarrollo sostenible que requerimos, se trata de acuerdos suscritos por la mayoría de los países del mundo. Su logro, sin embargo, se obtiene únicamente considerando las características particulares de cada realidad local. Desde la visión de la cercanía -que implica lo local- es posible crecer y progresar conservando las condiciones de la naturaleza planetaria; se trata de la voluntad de

hacerse cargo del medio circundante, inmediato, de actuar en su escala, pero pensando en las consecuencias de todo el mundo. Siendo uno de los principios básicos el enunciado de que "nadie se quede atrás", esto significa que toda comunidad, toda localidad que no avance lo suficiente, siempre lo hará con el aporte solidario de los demás.

En el caso de Ecuador vale resaltar importantes avances en la construcción de procesos de desarrollo, crecimiento y modernización ajustados a criterios de sustentabilidad y sostenibilidad, son claros ejemplos que reivindican lo local.

En años pasados se estructuró una organización del sector público con distintos niveles de gobierno, desde el nivel central al local, como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en los que se contextualiza la descentralización en el sentido no solo de romper con la centralización y concentración del poder político, sino también para acercar el poder político, servicios y trámites a la población, y para garantizar y crear las condiciones para la participación democrática de la ciudadanía en la construcción de su propio futuro.

La autonomía como el derecho de las comunidades y gobiernos locales para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de cada territorio, es decir, la autonomía como sostenibilidad. El concepto de autonomía financiera significa que todos los gobiernos locales tienen, por un lado, el derecho a recibir los recursos que les corresponde del presupuesto general del Estado de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, y por otro lado, a generar y administrar sus propios recursos. Esto significa que, todo gobierno local cuenta con cierta cantidad de recursos económicos para su funcionamiento y para invertir en programas y proyectos, que sean necesarios para el estilo, patrón o modelo de desarrollo.

La participación ciudadana como un deber y un derecho que tienen todos los ciudadanos a intervenir en la construcción de su propio desarrollo. Se incentiva la constitución de Asambleas, Concejos y todo tipo de organización que permita -organizada y conscientemente- construir procesos y mandatos sobre su propia realidad. Por ejemplo, se crea los Consejos de Participación,

conformados por representantes del sector público y de la ciudadanía para discutir y dar el visto bueno de todo plan de desarrollo o plan de ordenamiento territorial. Sin embargo falta encontrar el camino para que los actores sociales sean parte directa de la ejecución, especialmente de la obra pública definida en el Plan.

Se ha generado, además, distintos tipos de normativas referidas al tema de la sostenibilidad: protección, recuperación o mejoramiento de áreas naturales, patrimoniales, sean estas naturales, arquitectónicas o urbanísticas, etc.; control del uso y ocupación del suelo urbano y rural, delimitación precisa del crecimiento urbano, control de las fuentes de agua, control de la contaminación del aire, de los ríos, etc.; es decir, se está construyendo las condiciones y los prerrequisitos que permitirán ese otro desarrollo que se demanda, para lograr mejores condiciones de vida de todos los habitantes del planeta.

En este análisis, surge otra inquietud sobre los procesos de planificación y gestión que en general no han dado resultados de impacto que permitan tener un desarrollo sostenible, por lo que se plantea el reto de concientizar y generar capacidades institucionales y sociales para el ejercicio eficiente y eficaz de la planificación concertada y su ejecución. Esto hace que surja la necesidad de que los municipios o gobiernos locales o sub nacionales se conviertan en espacios privilegiados, dado el principio de subsidiariedad, con el fin de articular todos los esfuerzos institucionales y sociales para lograr territorios sostenibles. Y, que en la tradición ecuatoriana, los municipios son las organizaciones que mayor poder de convocatoria tienen.

La construcción de un territorio sostenible implica el concertar una visión en el sentido de responder a la pregunta ¿cómo construir un territorio sostenible? Interrogante que implica direccionalidad en la asignación de recursos. Es aquí donde surgen las instancias nacionales de gobierno para corregir desequilibrios territoriales, sociales y económicos como la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República, que siendo legisladores, deben establecer políticas y mecanismos de compensación a los territorios afectados por determinado tipo de acciones que directa o indirectamente afecta a la población, como la producción petrolera, energética y minera. En el caso de los municipios ecuatorianos, en el

contexto de la planificación para el desarrollo territorial, a los sectores sociales que viven en pobreza, los grupos de atención prioritaria y los sectores productivos donde la lógica del mercado y la ganancia económica señalan que no es rentable la inversión; y, las propuestas ambientales que posibiliten el desarrollo sostenible.

La planificación del territorio debe obedecer al concepto de eficiencia y competitividad productiva, pero también debe garantizar la sostenibilidad y la equidad social; de manera que, los beneficios provenientes de los recursos del territorio sean aprovechados por toda la población, tendiendo a disminuir las desigualdades sociales y la concentración de la riqueza.

La planificación territorial debe partir del concepto de la descentralización como reforma democrática del Estado, como el pilar básico para alcanzar la estabilidad económica, política y social, en la cual el involucramiento de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones públicas, aparece como un medio fundamental para impulsar este proceso, generando un nuevo vínculo entre la sociedad civil y el Estado, acercando la estructura del Estado a las demandas comunitarias.

3. Ámbitos y responsabilidades de las municipalidades ecuatorianas para el desarrollo sostenible

Los gobiernos seccionales deben enfrentar en forma integral la problemática local y no solamente dedicar su esfuerzo a la provisión de servicios, sino además, impulsar la producción como la columna vertebral de la nueva gestión. También está dirigida a mejorar la calidad de vida de la población, a emprender una fuerte acción contra la pobreza, apoyar el desarrollo de la economía local y la generación de empleo.

El apoyo al desarrollo económico significa impulsar un conjunto de acciones dirigidas a lograr el fortalecimiento y la diversificación de la base productiva, mediante la generación de condiciones locales para atraer la inversión, mejorar la competitividad, generar ventajas competitivas, con miras a obtener el bienestar económico y social local. La promoción de la economía local es un rol que le compete asumir a todos los actores locales, en cuyo contexto la municipalidad actúa como promotor y facilitador de la generación de iniciativas que estimulen el desarrollo económico local.

Los territorios en Ecuador, en función de los diagnósticos de los PDOT, han permitido evidenciar los problemas ambientales que deben enfrentar en las áreas de atmósfera, biodiversidad, bosques, agua, suelo y residuos. Sin embargo, estos territorios planificados, todavía se consideran y son tratados como una isla. Hoy los retos son globales y deben afrontarse desde cada nivel de responsabilidad, con una visión holística de las causas que subyacen bajo los problemas, fomentando la participación de todos los sectores de la sociedad en la consecución de soluciones a largo plazo y favoreciendo las actitudes y prácticas respetuosas con el medio ambiente y la salud de las personas, articulando todos los territorios circundantes de igual nivel u otros niveles de gobierno, definiendo políticas, estrategias y metas conjuntas de intervención mancomunada.



Figura 1. Avenida 12 de Octubre y su zona comercial. Fuente: Wikipedia, enciclopedia libre

Se ha comprobado que las características sobre la calidad de vida de la población, no se basan en aspectos aislados de intervención para propiciar desarrollo, sino que se trata de una compleja articulación de criterios económicos, sociales y ambientales que garantizan el bienestar de la misma. Para ello, se establecerán directrices que permita transformar un territorio en una región ecológicamente sana, socialmente justa y económicamente viable, en función de los principios y políticas de los ODS y del *Plan Toda Una Vida*, con propuestas para fortalecer las dinámicas y articulaciones existentes entre los sectores considerados urbanos y rurales, que en la planificación actual casi no se considera, con un ingrediente que no puede ser soslayado como es la gestión de riesgos naturales y antrópicos.

Las municipalidades ecuatorianas deben dar un giro en la forma de planificar y dar pasos firmes para avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo cimentado en principios, que garanticen el mismo pero que -concomitantemente con ello- se precautele el medio ambiente, para dejar un legado halagüeño a las futuras generaciones. Caso contrario, de continuar con estas visiones de desarrollo donde prima el interés de grupos y el particular sobre el interés general, se está terminando con todos los recursos naturales de forma alarmante, a costa de ciertos sectores de la población que es un porcentaje reducido que lucra de estos recursos. Para ello se debe considerar políticas públicas que garanticen:

- El uso sostenible de los recursos naturales, siempre de acuerdo con la capacidad de carga de los ecosistemas.
- La ecoeficiencia, como la aceptación del reto del desarrollo sostenible y oportunidad de negocio.
- Responsabilidad compartida de los diferentes agentes sociales, con la implicación de todos los elementos sociales.
- Cohesión y participación social, en la medida en que se fomenta la sensibilización y participación de la población poniendo la información a disposición de todos.
- Cautela ante las amenazas de daños contra el medio ambiente, impulsando actuaciones preventivas e impulsando una cultura ambiental en la población.¹¹

En efecto, todavía estamos muy lejos de un modelo de crecimiento que no ponga en jaque al planeta, pero no significa que deba renunciarse a ello. Como tendencia, la ecoeficiencia no es un imposible, sino un *desideratum* (deseo o aspiración que aún no se ha cumplido), algo a lo que se debe llegar cuando se quiere respetar el entorno.

Los riesgos existentes en el territorio no deben ser vistos únicamente desde la óptica de la población asentada en zonas de riesgo, sino desde el punto de vista global e integral, cumpliendo con los preceptos básicos de la gestión del riesgo como son el análisis del riesgo, la reducción del riesgo, la respuesta y la reconstrucción. Así, el ordenamiento territorial, las ordenanzas y Ley de Uso y Gestión del Suelo son factores que coadyuvan

a la prevención, pues sus mandatos impiden con anticipación la generación de riesgos que desencadenen emergencias y desastres. Por ello, esta variable debe ser transversalizada en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, tanto en lo urbano como en lo rural.

Es necesario definir el uso y gestión del suelo del territorio de intervención de forma integral, de acuerdo a las políticas públicas emanadas por los entes rectores de la planificación y el desarrollo en todos los ámbitos, pero con estrategias innovadoras que permitan potenciar la producción, garantizar un manejo eficiente del ambiente para su conservación, y generar un hábitat sano, eficiente y seguro, en el que se desarrollen las actividades humanas con calidad. Es decir, se debe actuar con criterios de resiliencia para revertir una situación negativa.

En este marco, en el área rural, la mayoría de vías son pedazos de carretera que no están articulados y que –generalmente– comunican centros poblados, descuidando las zonas de producción, por lo que éstas deben ser complementadas y entrelazadas para que sean sustentables, mediante la propuesta de anillos viales, generando una trama vial que garantice su circulación permanente indistintamente de las situaciones adversas que puedan ocurrir como deslizamientos o accidentes de tránsito. De igual manera, dotar de los servicios básicos necesarios para que la población tenga calidad de vida y se desestime la migración campo-ciudad; y, en lo productivo, dotar de los insumos necesarios a través de asistencia técnica, capacitación, incentivos tributarios y créditos blandos para impulsar la producción orgánica, amigable con el ambiente, con la incorporación de valor agregado y estimular la asociatividad. Y, un ingrediente fundamental, evitar el retaceo del suelo en lotes de menos de dos hectáreas.

“En la actualidad, el 54 % de la población mundial vive en zonas urbanas, y se prevé que este porcentaje seguirá creciendo. La cantidad de habitantes en las ciudades aumentará 1,5 veces hasta llegar a 6.000 millones de habitantes en 2045, es decir una cifra adicional de 2.000 millones de residentes urbanos.

Dado que más del 80 % del producto interno bruto (PIB) mundial se genera en las ciudades, la urbanización puede promover el crecimiento sostenible gracias al aumento de la productividad y el surgimiento de ideas innovadoras. Sin embargo, la rapidez y la

magnitud del proceso de urbanización plantea enormes desafíos, entre ellos, satisfacer la creciente demanda de viviendas de bajo costo, sistemas de transporte bien conectados, otro tipo de infraestructuras, servicios básicos y empleos, en particular para los casi 1.000 millones de pobres que viven en asentamientos urbanos informales, con el fin de acercarlos a los centros donde existen oportunidades.

Estas urbes también cumplen una función importante en la lucha contra el cambio climático, pues sus habitantes usan cerca de las dos terceras partes de la energía producida en el mundo, y en los centros urbanos se genera más del 70 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Y a medida que las urbes crecen, también aumenta su exposición a los riesgos climáticos y de desastres. Casi 500 millones de residentes urbanos viven en zonas costeras, donde los efectos de las tormentas y el aumento del nivel del mar los dejan en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Para construir ciudades que funcionen y que sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles se necesita un alto nivel de coordinación normativa y oportunidades de inversión. Una vez construida, la estructura física y los patrones de uso del suelo de una ciudad pueden ser imposibles de modificar durante generaciones, dando lugar a una expansión insostenible.¹²

En lo urbano, identificar el límite urbano, la trama urbana y su red vial jerarquizada; proponer la red vial futura sobre la que debe desarrollarse la ciudad, con una zonificación definida por los factores fundamentales del ordenamiento para un funcionamiento lógico de la ciudad mediante propuestas de uso y gestión del suelo que compatibilice todos sus usos y actividades. Ciudades en las que la dotación y entrega de servicios públicos sea eficiente por proponer la consolidación y densificación de la zona urbana existente y cerrar el límite urbano con las áreas de expansión mínimas requeridas para ubicar a la población futura, pero que no vaya en detrimento de las áreas de protección, la frontera agrícola para garantizar la seguridad alimentaria presente y futura de la población; y, permita potenciar el grado de confort del asentamiento con un paisaje natural y urbano armónico, con propuestas de áreas verdes y equipamientos necesarios, establecidos jerárquicamente y en función de las potencialidades que definen los principales roles del territorio.



Figura 2. Río Tomebamba en Cuenca, Ecuador.
FUENTE: Culture Trip

Con estos insumos, diseñar un plan plurianual de inversiones para abstraer los proyectos a incluirse en el Plan Operativo Anual, con el fin de cumplir con las metas propuestas en el PDOT, de forma continua y permanente, en función de lo que éste debe ser, una política de inversión de largo plazo.

En lo financiero,

La dependencia de los ingresos de los Municipios recae en las transferencias que reciben del Gobierno Central, ya que en promedio en los diez años de estudio, más del 67% de sus ingresos totales corresponden a las mismas. El incremento se observa en los tres últimos años de estudio, en los que los gobiernos seccionales reciben mayores recursos (promedio 71% del total de los ingresos) por concepto de las transferencias del Presupuesto General del Estado, PGE.¹³

La fuerte dependencia que tienen los Municipios respecto de las transferencias del Gobierno Central, incide en la confiabilidad, oportunidad y autonomía de la planificación territorial municipal. Frente a esta realidad cabe los procesos de saneamiento y fortalecimiento de las finanzas municipales, mediante el mejoramiento en la calidad del gasto y la actualización de normativa e instrumentos técnicos de recaudación tributaria de los impuestos y tasas municipales, para generar ingresos propios. Procesos que contribuyen a la construcción de instituciones autosuficientes y territorios sostenibles.

La población involucrada en la planificación del territorio no debe ser tomada en cuenta únicamente para la toma de decisiones, sino también para poner en ejecución las políticas, estrategias, programas y proyectos, y/o para

realizar el seguimiento a la hora de ejecutarlos. Deben ser partícipes de las acciones tendientes a cambiar paradigmas en el manejo ambiental para su conservación, y para generar nuevos liderazgos e involucramiento que fortalezcan el tejido social y su accionar en el territorio, aspectos que coadyuvan a la gobernanza.

En conclusión, los ámbitos y responsabilidad de las municipalidades ecuatorianas para el desarrollo sostenible, están basados en los cuatro ejes en los que se desarrollan las actividades humanas, para generar:

1. Un ambiente sano con acceso a servicios básicos y con cobertura total para que la gente viva saludable y libre de contaminación;
2. Un desarrollo económico local para que las personas mejoren sus ingresos y tengan acceso a fuentes de empleo;
3. Un eje social fortalecido para que la población tenga acceso a los servicios sociales de forma inclusiva, justa y equitativa; y,
4. Una institucionalidad planificada con un modelo de gestión eficaz, para encarar los retos del desarrollo con el carácter de sostenibilidad real, en todos los ámbitos, de forma participativa con la población beneficiada.¹⁴

4. Buenas prácticas de desarrollo sostenible implementadas en municipios del Ecuador

- Cuenca:**
1. Recuperación de ríos:
 - Recuperación de los cuatro ríos de Cuenca y el río Cuenca.
 - Construcción de colectores marginales a los ríos.
 - Construcción de plantas de tratamiento de aguas servidas en Ucubamba.

- Loja:**
1. Energía eólica (Parque Eólico Villonaco):
 - Generación eléctrica alternativa: eólica.
 2. Manejo de la contaminación vehicular:
 - Proyecto de bicicleta.
 3. Erradicación de Vehículos de combustión interna:

- Incorporación de Taxis eléctricos.
- Reducir el consumo de hidrocarburos fósiles altamente contaminantes y bajar los niveles de contaminación del aire.

- Lago Agrio:**
1. Producción agrícola orgánica (cero químicos): Defensa de la Biodiversidad:
 - Producción sin químicos e incorporación de valor agregado a la producción.
 - Evitar las fumigaciones aéreas y el uso de fungicidas y pesticidas.
 - Evitar la contaminación del suelo, del aire y del agua.

- Otavallo:**
1. Participación ciudadana en la toma de decisiones para el desarrollo en la municipalidad.
 2. Generación de proyectos de interés social.

- Portoviejo:**
1. Fomento de la resiliencia.
 - Reconstrucción de Equipamientos, Calles y avenidas.
 - Reconstrucción de edificios públicos y privados.
 - Generación de nuevos emprendimientos.
 2. Desarrollo económico (exportación de productos del mar, atún, camarones, etc.)

cálculo y mitigación de la huella ecológica del sector público y productivo del Ecuador. Reporte de la Huella Ecológica Ecuador, 2008 y 2009.

⁴ Según los censos nacionales, entre 1974 y el 2000 se pasó de 7 955 248 hectáreas a 12 355 820 hectáreas para uso agrícola.

⁵ Cada año se transporta 150 millones de computadoras, que contienen metales pesados y tóxicos, a basureros ubicados en el tercer mundo.

⁶ Las proteínas animales requieren entre siete a quince veces más hectáreas para producir la misma cantidad de proteínas que las vegetales.

⁷ Si el umbral de las reservas de biosfera son el 10% del espacio productivo es aconsejable decretar a partir de ahora una moratoria para preservar lo que queda de especies animales y vegetales.

⁸ Máttar Jorge y Cuervo Luis Eduardo. Planificación para el desarrollo en América Latina, Enfoques, experiencias y perspectivas. CEPAL, ILPES

⁹ Por ejemplo, el 80% de bienes que entran al mercado se utilizan una sola vez antes de tirarlo a la basura.

¹⁰ Reciclar una tonelada métrica de papel significa salvar diecisiete árboles maduros.

¹¹ Tomado del documento *Estrategia de Desarrollo Sostenible de La Rioja*. El Gobierno de la Rioja en Internet. Recuperado de: www.larioja.org

¹² Tomado del documento *Desarrollo Urbano: Panorama general* del Banco Mundial. Recuperado de: www.bancomundial.org

¹³ Banco Central del Ecuador. *Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador: 2004 – 2013*. Pp.46

¹⁴ Metodología para la Planificación de Desarrollo Territorial. Arq. Gonzalo Darquea Sevilla, Arq. Fabián Vega cobo Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI, 2007.

CITAS

¹ La Huella Ecológica es una herramienta utilizada para medir la demanda de recursos naturales de la humanidad sobre la capacidad regenerativa de nuestro planeta, la biocapacidad. La demanda humana de biocapacidad es la suma de todas las demandas sobre las superficies productivas del planeta que proveen de bienes y servicio. El indicador de Huella Ecológica se mide en hectáreas globales (hag).

² La biocapacidad se refiere al espacio útil para nuestra reproducción.

³ Ministerio del Ambiente con el apoyo de Global Footprint Network [GFN]. Proyecto *Identificación,*

PONENCIA 15

ORDENAR EL TERRITORIO, NO SÓLO EL SUELO

Gustavo Baroja
CONGOPE

U

no de los temas más importantes en el ordenamiento territorial es la ordenación de los usos de suelo, al revisar las obras de Massiris o de Gómez Orea, entre otros autores, o se observan los planteamientos metodológicos de SENPLADES para la construcción de los planes de ordenamiento, se encuentra como el producto final de los procesos de levantamiento y tratamiento de información, el mapa de usos permitidos y prohibidos, junto con la ubicación de los proyectos “emblemáticos”. La pregunta es si eso es suficiente para la ordenación del territorio.

Empecemos por el ¿qué es el suelo?

Para fines de ordenamiento territorial, el suelo se considera como uno de los componentes del territorio, específicamente la superficie de la corteza terrestre en el cual se asientan las actividades humanas, o como dice el Art. 16 de la LOTUS, “el soporte físico de las actividades”.

El suelo es en primer lugar un recurso, como cuando en la LOTUS se plantea la posibilidad de que “aumente su valor”, y por tanto, sea sujeto de transacciones sobre las cuales, además, es posible plantear impuestos, en especial en el caso de aprovechamiento urbanístico (art. 20 y ss. de la LOTUS).

Como no todo suelo es adecuado para cualquier actividad, es posible identificar actividades óptimas o actividades incompatibles con determinados suelos. Elementos como el tipo de vida que alberga, sus potencialidades productivas, los riesgos que existen definidos por el lugar, implican limitaciones (y exclusiones) para determinados usos.

El “uso del suelo”, explícitamente, es la definición de zonas especializadas con usos excluyentes, o con áreas de actividad múltiple, como pueden ser las áreas de vivienda, las aptas para usos industriales, las zonas de comercio, de protección ambiental, etc.

Ordenar el suelo y el territorio

Como se dijo al principio, la definición de los usos de suelo es una parte, pero no todo el ordenamiento territorial. En la Constitución y el COOTAD se reserva a los Municipios la competencia exclusiva de definir y controlar los usos de suelo en el territorio cantonal. Esta competencia debería compatibilizarse con la más amplia de ordenar las relaciones económicas, sociales y ambientales, que tendrán en la definición de los usos una herramienta fundamental, en especial dada la capacidad de ejercer control y sancionar los usos inadecuados.

El ordenamiento territorial es -según el Art. 9 de la LOTUS- el proceso de organizar las actividades humanas y los recursos del territorio, para el logro de los objetivos de desarrollo. Los "instrumentos del ordenamiento", según el art. 12 y 13 de esa misma ley, son los planes supranacionales, nacionales, PDOT, de proyectos o "complementarios". Allí encontramos una contradicción, pues el carácter instrumental del ordenamiento, reconocido en el Artículo 9, se revierte en estos artículos: el plan que debe ser instrumentado por el OT, es a la vez el instrumento del OT (es un ejemplo de lógica circular).

Territorio ¿qué es?

Por todo lo anterior, es necesario clarificar qué entendemos por territorio. Podemos encontrar al menos cinco ciencias distintas que asumen el territorio como un concepto central y -por tanto- como su objeto de estudio.

Desde la ciencia de la administración pública o de la ciencia política, el territorio es la base física en la que se asienta un ente jurídico o las instituciones territoriales, como el Estado o los gobiernos locales; es la circunscripción en la que se ejercen las competencias y, desde ese punto de vista, puedo decir que el Gobierno Provincial de Pichincha ordena toda la provincia.

Si la "entrada" científica son las ciencias naturales, lo que es imperativo para la competencia de ambiente, se puede identificar como territorio, por ejemplo, el hábitat de una especie, como el territorio del oso de anteojos, o un paisaje o un ecosistema, y podríamos pensar en el territorio de páramo, de un humedal, del bosque seco. Lo interesante de esa perspectiva es que mira especialmente las interrelaciones, la vinculación entre clima, especies, hábitat. Para ordenar los territorios con la perspectiva ambiental, se debe preguntar qué acción pública y -específicamente- qué políticas públicas deben impulsarse para que los ecosistemas cumplan sus funciones y brinden sus servicios, no sólo a los seres humanos sino a sus especies. Si fuera la única perspectiva para ordenar el territorio, muchas veces se optaría por poner límites y conservar. Pero hemos visto que esa política resulta insuficiente por la presencia humana, que suele implicar impactos negativos en los ciclos naturales, como lo muestra la problemática del cambio climático, o la de la extinción de especies o la degradación de ecosistemas (Vásquez Espí).

Desde la geografía, se ha pasado de describir el territorio como un área específica de la superficie terrestre, cuyas características abarcan todos los atributos, razonablemente estables o previsiblemente cíclicos, de la biosfera de esta área; a una concepción sobre las relaciones y vinculaciones que se producen en el mismo, en especial los resultados de la actividad humana. Sabemos que la biosfera está cambiando permanentemente. Grandes obras de infraestructura, como las represas tienen un impacto profundo en la configuración del paisaje, pero son la excepción. El tipo de obras, que impulsamos desde los gobiernos provinciales, pueden modificar las relaciones económicas en el territorio y, por tanto, ordenarlas. Esta idea es central para este discurso.

La rama de la geografía económica contempla al territorio desde "la relación de los factores físicos del medio con las condiciones económicas de la producción y de la distribución de las mercancías, encuadrando todo ello dentro del marco geográfico donde tiene lugar" (Palomeque, en Franquet, 2007, pp.40). Si queremos ordenar en este campo, los énfasis estarían en las vinculaciones entre zonas de producción y mercados, en el fortalecimiento de las capacidades de la población para acceder a los recursos, en la articulación de las cadenas de valor o la "aglomeración" de los actores económicos y sus interdependencias (enfoque de los clusters); en la identificación y fortalecimiento de las ventajas comparativas y competitivas, comportamiento estratégico de las empresas (Courlet y Pecqueur, Méndez). Por supuesto que la ubicación de algunas infraestructuras aportan, pero la ordenación o modelo económico dependerá más, en la sociedad globalizada, de las capacidades que de las condicionantes geográficas (en especial si hablamos de economía pos industrial o del conocimiento).

Es necesario complejizar aún más con otras dos perspectivas. En comunicación se considera al territorio con los conceptos de Raffestin (1986), que nos habla de un reordenamiento del espacio, de arreglos territoriales que constituyen la *semiotización* del espacio, que se traduce o transforma en territorio por los signos y sentidos que la sociedad le da. El territorio es, desde ese concepto, un conjunto de sentidos (una *semiosfera*), que se relacionan mediante redes de circulación, de comunicación y de telecomunicación. Hasta el siglo XX, según este autor, hay una coherencia entre el espacio geográfico y la sociedad que en él habita -entre terri-

torio y territorialidad-, pues las relaciones se marcaban por los lugares, con una fuerte identidad. Pero, en la actualidad, encontramos procesos de *desterritorialización*, por ejemplo, por la movilidad humana, la migración que rompen esa identidad, que nos llevan a hablar de “desterritorialización” y “*reterritorialización*”, y aún de la presencia de “no lugares” (Augé).

En las ciencias sociales, especialmente en la sociología y la antropología, se mira al territorio como una construcción social. Es la sociedad, a través de sus relaciones, la que configura el territorio, por supuesto dentro de las limitaciones que puede implicar el espacio geográfico en el que se asientan. El territorio es el espacio social, o el espacio vivido, y se ordena según las relaciones que lo vayan a configurarse. Allí encontramos por ejemplo las dinámicas de inclusión o de exclusión, que han llevado a “ordenar” el territorio con grandes brechas sociales y económicas; encontramos las relaciones de poder, que configuran centros residenciales o comerciales, marcados por las dinámicas del mercado o el enfrentamiento entre lo privado o lo público (Lefevre, Grataloup, Robie, Llanos Hernández).

Transdisciplinariedad

Aunque hablamos de la interdisciplinariedad en los procesos de planificación, cuando realizamos el ejercicio del ordenamiento territorial no hemos superado la perspectiva de la administración. No hemos podido integrar adecuadamente la combinación de estas perspectivas, que sería la que permite entender el territorio. El problema con algunos ejercicios de ordenamiento territorial intentados bajo la metodología SENPLADES es que nos llenamos de datos, pero el análisis no ha incorporado suficientemente las perspectivas comunicacionales y sociales del territorio, en los sentidos antes expresados. Al plantear el asunto del territorio sólo como el suelo en el que se ejerce una competencia, los planes de ordenamiento se convierten exclusivamente en la identificación de las obras en el territorio o, en el caso de los municipios, en la identificación de los usos del suelo; pero no llegamos a ordenar el territorio.

Sólo cuando integramos las perspectivas económica, social y comunicacional, entonces podemos entender las diferencias entre el territorio de Quito y de Puerto Quito, no sólo por las condiciones geográficas en las

que esas sociedades se asientan, sino también por las características de las relaciones sociales, económicas y culturales que se producen allí. O para poner ejemplos más equiparables: las ciudades de Ambato y Riobamba comparten algunas condiciones geográficas y su número de pobladores es similar, pero no configuran su territorio de manera igual. O dentro de la provincia de Pichincha, entre las ciudades de Tabacundo y Cayambe hay poco menos de diez kilómetros de separación, y comparten en cierta forma ecosistemas y paisajes, pero son territorios diferentes y requieren ordenamientos distintos, pues han desarrollado identidades propias, cercanas, pero no iguales.

El rol del gobierno intermedio

Como destaca el párrafo anterior, territorios muy cercanos, que comparten el mismo paisaje, pueden requerir acciones públicas muy distintas. Si la base del territorio son las relaciones sociales, económicas o culturales, podemos encontrar en un mismo espacio geográfico muchos territorios. Un barrio o una comuna, desde su identidad, pueden requerir formas de espacio público diferenciados.

Eso es correcto, pero podría llevar a la dispersión casi infinita, por ejemplo cuando se habla de los *microterritorios* de las culturas urbanas. Creemos en el derecho de que cada territorio cuente con un plan, que evidencie su construcción social y pueda ser apoyado por la comunidad y la administración pública, en sus distintos niveles, más todavía en un contexto de interculturalidad. Pero no podemos dejar a cada grupo o cultura solo en el proceso de construir sus visiones de futuro, pues es necesario articular los intereses y promover la justicia, evitando que los planes de unos grupos puedan implicar condiciones inadecuadas o injustas para los demás, o como dice la retórica de los ODS, asegurar que “nadie se quede atrás”.

Desde el concepto del derecho de la naturaleza, tendremos también que definir acciones sociales y políticas públicas para conservar hábitats, y establecer los límites a la actividad humana que aseguren el mayor equilibrio y los servicios ambientales en la mejor calidad posible. La degradación de los ecosistemas y el cambio climático son problemáticas que superan a los territorios vividos, por su interconexión global.

Todo eso lleva a la necesidad de contar con espacios de articulación, que en el sistema ecuatoriano implica a los territorios provinciales como territorios intermedios. Los Planes de Ordenamiento Territorial de los gobiernos provinciales deberían convertirse en la expresión de la articulación de esas distintas territorialidades, desde una identidad matriz, que es la identidad provincial. Pero para cumplir ese rol, los planes de desarrollo provincial y los planes de ordenamiento territorial no pueden estar contenidos por las competencias. La ordenación del territorio es integral o no es.

BIBLIOGRAFÍA

- Augé, M. (1993). *Los no lugares. espacios del anónimo. Antropología sobre la modernidad*
- Courlet, C. & Pecqueur, B. (2013). *L'économie territoriale*. Grenoble, Francia: Presses universitaires de Grenoble.
- Franquet, J. (2007). *Un modelo racional de ordenación territorial, aplicación a Cataluña*. (Tesis de la Universitat Internacional de Catalunya). Barcelona, España.
- Gómez Orea, D. (2013). *Ordenación Territorial*. Mundi-Prensa Libros.
- Grataloup, C. & Lévy, J. (1984). *Des géographes pour une autre géographie*. [1ère éd. 1976]
- Lapéze, J. (2007). Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement. *Economie Critique*. París, Francia: Larmattan.
- Lefévre, H. (2000). La production de l'espace, [1 ed. 1974], *Anthropos*, coll. «Ethno-sociologie». París
- Llanos-Hernández, L. (2010). El concepto del territorio y la investigación en Ciencias Sociales. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*. México.
- Massiris, Á. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris, Á. (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollos recientes. *Revista Proyección*, año 4, No. 4. Mendoza, Argentina.
- Méndez, R. (1997). *Geografía Económica. La lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Palomeque Torres, A. (1964). *Geografía Económica (La Economía y su desarrollo)*. Barcelona, España: Ed. Ramon Sopena.
- Raffestin, C. (1986). *Espaces, jeux et enjeux*
- Robic, M.-C. (1982) « Organisation de l'espace. Contribution à l'étude de la genèse et des significations de l'expression », en Philippe Pinchemel (ed.), *Vocabulaire historique et épistémologique de la géographie*, París, CNRS (GRECO Histoire du vocabulaire scientifique), Documents n° 3, Publications de l'Institut National de la Langue Française, pp. 69-101.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES]. (2010). *Lineamientos para la planificación y el ordenamiento territorial*. Quito, Ecuador: SENPLADES.
- Vásquez Espí, M. (2010). *El territorio desde la perspectiva ecológica*. En memorias del Simposio Internacional Desarrollo, Ciudad y sostenibilidad. Madrid.

PONENCIA 16

EXTRACTIVISMO URBANO: CASO CUENCA-ECUADOR

Arq. David H. Vélez Sisalima

Universidad Católica de Cuenca - Ecuador

Arq. Giovanni Marcelo Albarracín-Velez

Universidad de Cuenca - Ecuador

Arq. Christian Hernán Contreras-Escandón

Universidad Católica de Cuenca

INTRODUCCIÓN



El presente trabajo plantea un andamiaje teórico sobre la *ciudad intermedia* que presenta tres consideraciones importantes: la transición demográfica, la reforma del Estado y la globalización (Bellet Sanfeliu, Carmen; Llop Torné, 2004; Carrión, 2013); el *extractivismo urbano* como conjunto de actividades que se relacionan con la rápida expansión del flujo de inversiones extranjeras, la acumulación de capitales provenientes de regímenes de políticas neoliberales y la expresión contemporánea del proceso de urbanización (Arboleda, 2016; Machado Aráoz, 2013; Svampa & Viale, 2014) y el neoliberalismo como la clave para comprender las condiciones urbanas y como una forma de vida que ha maximizado las ganancias, el cual identifica dos líneas de desarrollo: la inclusión del Estado como facilitador de las reglas del mercado

y una expansión de los mecanismos del mercado (Brenner, Neil; Jessop, Bob; Jones, Martin; and MAacLeod, 2003; Castree, 2008; Sager, 2011). Se utilizó -como método- el Análisis Crítico del Discurso (ACD) (T. Van Dijk, 2010; T. A. Van Dijk, 1999) para el estudio de las políticas públicas territoriales, con el objetivo de entender el comportamiento de los patrones que producen la modificación de éstas sobre el cambio del uso del suelo. El análisis se enfocó en la revisión de la estructura de las planificaciones realizadas desde 1942 hasta la actualidad en Cuenca, Ecuador, con el propósito de entender cómo se ha desarrollado territorialmente la ciudad. A manera de conclusión se propone una articulación teórica que sirva como base para estudios futuros, que permitan comprender la relación que existe entre población, territorio y planificación.

Ciudad Intermedia Latinoamericana: Caso Cuenca, Ecuador

Las ciudades a nivel global están en constante cambio y experimentan transformaciones en varios aspectos. En el ámbito latinoamericano, las ciudades intermedias son las que más cambian debido al patrón acelerado de urbanización, presentando tres consideraciones importantes: la transición demográfica, la reforma del Estado y la globalización (Bellet Sanfeliu, Carmen; Llop Torné, 2004; Carrión, 2013; ONU HABITAT, 2015; Terraza, Rubio Blanco, & Vera, 2016). En este contexto, ONU HABITAT (2015) considera que las ciudades intermedias pueden tener una densidad poblacional que cambia en diferentes regiones, que van desde 20 000 a 50 000 habitantes y hasta 1 millón; y reconoce que más de la mitad de la población urbana vive en dichas ciudades. Las ciudades intermedias no solo son consideradas por sus características de dimensiones o demografía sino sobre todo por sus funciones; en éstas se experimentan mediaciones de flujos entre territorios rurales y urbanos, centros poblados alejados y cercanos, espacios locales/territoriales y espacios regionales/nacionales e incluso internacionales (Bellet Sanfeliu, Carmen; Llop Torné, 2004; Carrión, 2013). Es decir, son nodos, puntos de articulación o conexión (Carrión, 2013).

En las últimas décadas, los gobiernos de América Latina siguen con la búsqueda de soluciones viables para el fortalecimiento de las ciudades, para lo cual se han presentado ciertas reformas a nivel del Estado, las que han evidenciado elementos claves para efectos del patrón de urbanización, tales como: la descentralización, privatización y apertura económica (Carrión, 2013). Así, la nueva coyuntura urbana de los modelos de gestión, los servicios, la ciudadanía y la organización territorial han evolucionado notablemente durante el proceso de globalización de la economía, la cultura y la política al generar nuevas dinámicas territoriales (Bellet Sanfeliu, Carmen; Llop Torné, 2004). Algunas características ayudan a definir el rol de estas ciudades, que sirven como centros proveedores de bienes y servicios, de interacción social, económica y cultural, ligados a diferentes infraestructuras, en las cuales se alojan niveles de administración de gobiernos locales y regionales; centros más gobernables, gestionables y controlables con mejor cohesión social. Además, generan menos problemas ambientales y son ciudades con mayor calidad de vida

que las mega-ciudades (Bellet Sanfeliu, Carmen; Llop Torné, 2004; HABITAT, 2016; ONU HABITAT, 2015, 2016; Terraza et al., 2016).

Para Carrión (2013) es importante tener políticas que fortalezcan la intermediación a través del desarrollo de medios de integración, robustezcan las lógicas político-institucional, impulsen las capacidades productivas con mercados más amplios, desarrollen políticas e investigaciones para mejorar la calidad de vida. Para ONU HABITAT (2016), según su nueva agenda urbana, es importante fomentar enfoques sostenibles e integrados para el desarrollo, crecimiento y regeneración urbana, implementar la cultura como una herramienta clave para el desarrollo urbano sostenible, mejorar la capacidad de resiliencia y mitigar el daño ambiental. Las ciudades que poseen muchas de las características mencionadas anteriormente forman parte de un análisis del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre ciudades intermedias-emergentes en las cuales constan: Asunción, Paraguay; Cuenca, Ecuador; Panamá, Panamá; Valdivia, Chile; Valledupar, Colombia; entre otras (Terraza et al., 2016). En el año 2015, Cuenca fue declarada como una ciudad intermedia (ONU HABITAT, 2015), por esta razón y las anteriores, se utilizó como caso de estudio latinoamericano para el presente trabajo. Por otro lado, ésta se encuentra en un desarrollo acelerado en los últimos años, es una de las ciudades más importantes del Ecuador por su fuerte vinculación con la zona austral del país y cuenta con una gran experiencia en la generación de planificaciones (Metzger, Rebotier, Robert, Urquieta, & Centeno, 2016).

Extractivismo urbano y neoliberalismo

Después de la crisis de gobernabilidad a inicios de este siglo, varios gobiernos de América Latina experimentaron nuevas estrategias de recuperación económica, las cuales ahondaron en políticas para la captación de *inversiones extranjeras directas* (IED), signadas por la crisis económica/ecológica global, a partir de aperturas de campos comerciales de exportación (Machado Aráoz, 2013). Esto a razón de que la región posee la mayor parte de reservas de minerales e hidrocarburos, convirtiéndose en el centro de gravedad para nuevas *geo-economías* y *geopolíticas* (Arboleda, 2016; Veltmeyer, 2016) La expansión de IED ha reflejado un incremento de oportunidades para la acumulación de capital apo-

yado por políticas neoliberales (Veltmeyer, 2016), como una expresión morfológica contemporánea del proceso de urbanización capitalista (Arboleda, 2016, y en base a la explotación de recursos naturales, lo cual implica definir este conjunto de actividades como extractivismo (North & Grinspun, 2016).

Para Machado Aráoz (2013) en la instauración del extractivismo opera la disponibilidad y apertura de los territorios y recursos como objetos preferenciales para la *reapropiación* y *reasignación* general de flujos y procesos productivos; mientras que, para Veltmeyer (2016), representa una nueva forma de un capitalismo rentista, basado en el saqueo de recursos naturales, aunque más hacia la explotación laboral. Además, el extractivismo es la práctica económico-política que une dos zonas, la de saqueo y la de acumulación. También, es un patrón de relacionamiento instituido como un pilar fundamental del mundo moderno; aunque éste no es fenómeno emergente sino se remite a los orígenes del sistema-mundo, según Machado Aráoz (2015).

Para Engels & Dietz (2017), el extractivismo es como un modo de producción y acumulación, lo que implica una abrupta expansión territorial de las fronteras del capital, pues el capitalismo nace y se expande a través de él (Engels & Dietz, 2017; Machado Aráoz, 2013, 2015). Sin embargo, su instauración -en realidad- significa el desarrollo de un nuevo ciclo de *recolonización* territorial, que opera y promueve un entorno de globalización capitalista con una generalizada explosión de espacios (Arboleda, 2016), en la cual se establece geografías de industrialización, poder del Estado y procesos de urbanización (Brenner, 2004).

Arboleda (2016) sugiere que dicho proceso propone una homogenización del espacio, que no solo es producido por las relaciones de producción, sino también como producto político, e implica una red de estrategias de desarrollo y controles de gobernación y administración. Esta acción de ordenar como acto de poder produce una jerarquización fundamental entre zonas de aprovisionamiento y un centro de destino (Machado Aráoz, 2015). Para Engels & Dietz (2017), el extractivismo en general ha sido utilizado para explicar diferentes fenómenos como la financiación y explotación a través de operaciones extractivistas, en que la explotación de productos primarios pasó a ser la clave para la macroeconomía de

la región. También, la gestión extractivista se constituye como un molde funcional, el cual permite el ordenamiento socio-territorial, económico-político de muchas naciones de América Latina (Machado Aráoz, 2015).

De esta manera, el extractivismo ha sido asumido como política de Estado, tanto por gobiernos de la derecha pura como también por los gobiernos de centro-izquierda, y hasta, para Machado Aráoz, los autodenominados revolucionarios. Sin embargo, en países con gobiernos de izquierda: Bolivia, Argentina, Ecuador, entre otros, se ha intensificado la explotación de recursos (Arboleda, 2016), en el que -a modo de justificación para la explotación- se utiliza el argumento de combatir la pobreza y la redistribución de la riqueza (Machado Aráoz, 2015). También el autor remarca que en tierras saqueadas por el extractivismo, los territorios denominados sacrificables y con poblaciones sujetas a expropiación, represión y criminalización, los movimientos del "Buen Vivir" encuentran suelo fértil para la germinación de alternativas extractivistas. Allí han gobernado persiguiendo el desarrollo, construyendo y destruyendo en su nombre; a expensas de prosperar -ellos- y empobrecer -a las mayorías- (Machado Aráoz, 2013; North & Grinspun, 2016), y han convertido a América Latina en la región más desigual y excluyente. Para Engels & Dietz (2017), el extractivismo requiere una reflexión sobre los fenómenos espaciales, sugieren un análisis *multisituado* y caracterizado para entender el desarrollo del espacio/temporal que implica. De esta manera, proponen comprender el metabolismo urbano como un proceso natural y social en coevolución (Quimbayo & Vásquez, 2016). Por otro lado, la idea de producción de Lefebvre postula la visualización de los espacios extractivistas no solo como terrenos para extraer, sino también donde las actividades son concebidas, planeadas y legitimadas; una forma muy diferente de concebir la dimensión espacial del extractivismo, puesto que cubre procesos territoriales relacionados a la regulación estatal y a los procesos de acumulación de capital y contestación política (Engels & Dietz, 2017).

Para Svampa & Viale (2014) el extractivismo ha llegado a las ciudades, pero no como terratenientes ni megaminerías, sino como especulación inmobiliaria; la que provoca desplazamientos de la población, agrupa riquezas, se apropia de lo público, provoca deterioros ambientales, y desafía a la naturaleza en el marco de degradación

institucional y social. Para Enrique Viale, la idea central del extractivismo en las ciudades está vinculada con la apropiación de excedentes de capital a través del espacio urbano (Engels & Dietz, 2017).

El extractivismo urbano como conceptualización crítica sobre la ciudad neoliberal es una idea relativamente incipiente y provocadora, como una metáfora que retoma la esencia de otros extractivismos ligados al ámbito natural para estudiar los problemas urbanos; sin duda alguna, que la misma lógica que se ejerce sobre los recursos naturales, se da sobre rentas que genera el espacio urbano (Vasquez, 2017). Entonces, es oportuno analizar y comprender el neoliberalismo, no solo para entender cómo se lo ha caracterizado en diferentes políticas recesivas y ajustes estructurales como en el achicamiento del sector público, en privatizaciones masivas, en las aperturas a lo comercial, en la liberalización financiera y flexibilidad ambiental-laboral; sino que el neoliberalismo muestra una avanzada del capital sobre la vida en general (Machado Aráoz, 2015).

Para Sager (2011), el neoliberalismo es la clave para entender las condiciones urbanas, el *repensamiento* de la democracia social y la regulación de los regímenes, mientras que, para Springer, Birch, & MacLeavy (2016), el neoliberalismo es una forma de vida, ya que la neoliberalización ha construido y excavado las sociedades urbanas con un principal propósito, la acumulación y la maximización de ganancias, a partir de lo cual se ha identificado dos líneas de desarrollo en las que se puede observar neoliberalización: cuando incluye el rol del Estado como facilitador de las reglas de mercado, y como una expansión de los mecanismos del mercado. Precisamente bajo estas condiciones anteriores, la geoeconomía se ha integrado rápidamente a nivel local y se ha convertido en precondiciones básicas para una globalizada acumulación de capital (Brenner, 2004).

El capitalismo impulsa la eliminación de barreras para dar acceso a la acumulación y busca frescas fuentes de poder-laboral, nuevos mercados para sus productos y nuevas oportunidades de inversión, por eso, una ventaja adicional es la apertura hacia el sector inmobiliario, lo que significa la rápida acumulación a través de la producción de mercancías (Brenner, 2004; Harvey, 1978). En el marco global, regional y local, actualmente, se está generando un proceso de intensificación sobre la especulación inmobiliaria y la valorización del suelo

(Vasquez, 2017), ya que bajo el capitalismo -en su etapa neoliberal- las configuraciones socio-espaciales representan una esencial fuerza de producción para distintos procesos de circulación de capital, que moviliza el espacio urbano hacia el campo del mercado (Brenner, 2004; Sager, 2011; Vasquez, 2017).

Para Kipfer (2002), la fragmentación de los espacios urbanos en propiedades para la venta determina la capacidad del espacio para mantener y producir zonas como una fuerza productiva de *plusvalor*. En Vasquez (2017), Guadalupe Granero considera que las políticas urbanas son una herramienta fundamental -que se tiene- para transformar las relaciones espaciales, para la generación de dinámicas de expropiación y explotación, tanto de territorios como de recursos humanos (Machado Aráoz, 2015; Vasquez, 2017).

Para Harvey (2005), los nuevos espacios dinámicos de acumulación de capital terminan por generar excedentes, que son absorbidos mediante la expansión geográfica y provoca permutaciones o cambios en el uso del suelo al tener la capacidad de imponerse sobre otros sistemas (Springer et al., 2016). Varios autores coinciden que algunos rasgos de neoliberalización sobre el espacio urbano son: (a) Gobernanza, en la cual se toman las decisiones de la política institucional, ya que no es exclusividad del Estado sino que otros actores intervienen y, a menudo, está comprometida hacia fines capitalistas; (b) Privatización, en la que la gestión de los espacios urbanos es trasladada hacia empresas e individuos particulares; (c) Aislamientos, en el que se pretende la captura de bienes comunes y la exclusión de las poblaciones, a los que tales bienes están vinculados; (d) Mercantilización, en la que se establecen y se fijan precios de complejos e invaluable ecosistemas y son reducidos a mercancías (Castree, 2008; Heynen, N. McCarthy, J. Prudham, S. and Robbins, 2007; Springer et al., 2016). Muchas de éstas toman también forma de desregulación, "re-regulación", descentralización, devolución y diferentes mecanismos para lidiar con la sociedad (Castree, 2008; Springer et al., 2016).

El extractivismo urbano, enfocado en muchos de estos rasgos de neoliberalización, ha provocado que las políticas públicas se vuelvan mucho más flexibles. En cuanto, a la especulación inmobiliaria, provoca que se impermeabilicen los suelos, se construya, se urbanice de modo irracio-

nal y se avance sobre las superficies absorbentes en áreas urbanas y suburbanas. En estos términos, de cambio o permutación del suelo urbano/periurbano, éstos empiezan a competir con sus usos productivos, reemplazándolos o desplazándolos para el uso de segunda residencia o nuevas formas de residencia. El impacto de esta transformación trae consigo nuevas maneras de sobreexplotación, sobreuso e intensificación de la ocupación de suelo, y finalmente su sobrevalorización e incremento en la especulación inmobiliaria (Vasquez, 2017); además de privatizar beneficios y socializar costos, se va consolidando un modelo de ciudad solo para las clases económicas medias y altas. El extractivismo urbano o urbanismo neoliberal ha privatizado hasta el ocio y la recreación, centrado en la figura del ciudadano-consumidor, por lo cual, los *shoppings malls* se han convertido en sinónimo de lo público, a los que solo acceden quienes pueden consumir, multiplicando los espacios de esparcimiento de pago (Vasquez, 2017). Esta privatización, según Enrique Viale, ha ayudado a los procesos de gentrificación, los cuales se constituyen como una clara expresión extractivista y que responde a una planificación del poder político, facilitada por una normativa permisiva que permite que zonas degradadas, en desuso u ocupadas históricamente por los sectores populares, entren al mercado como zonas de especulación inmobiliaria (Svampa & Viale, 2014; Vasquez, 2017).

La proposición acuñada por David Harvey “acumulación por desposesión” se ha convertido en un rasgo mucho más central del capitalismo global, para indicar los procesos de reapropiación o intensificación de la captación de ingresos o bienes, el cual puede ocurrir de diferentes modos, ya que éste es omnipresente sin importar la etapa histórica y en muchos recintos urbanos es la forma de una amplia y auténtica manera de acumulación originaria para poder mercantilizar sectores, que antes estaban cerrados al mercado (Harvey, 2005; Hodkinson, 2012; Vasquez, 2017; Veltmeyer, 2016). Para Enrique Viale, el proceso de producción, gracias a este concepto, ha originado la creación de un nuevo tipo de suburbio, en base a urbanizaciones privadas, servicios privados de alto costo, complejos comerciales, recreativos; de igual forma, el crecimiento urbano-físico horizontal y vertical de la ciudad es el reflejo del mundo de los negocios (Arboleda, 2016; Svampa & Viale, 2014; Vasquez, 2017)

A partir de esto nace la interrogante ante la frase de Henri Lefebvre “el derecho a la ciudad”. Para él, la

sociedad urbana era el conjunto de todos usando, pensando e imaginando la ciudad, nada es producto de la planificación en post del interés general sino producto de la especulación inmobiliaria, gestionado desde los privilegios otorgados por quienes ocupan cargos en los diferentes niveles del Estado nacional, provincial, local. Es importante reconocer que nos encontramos frente a un modelo que se caracteriza por el desplazamiento, apropiación de lo público y la acumulación de la riqueza (Svampa & Viale, 2014; Vasquez, 2017).

Thwaites Rey (2010) sugiere que la literatura sobre los cambios, que ha impuesto la dinámica del capitalismo global sobre estado/espacio (Brenner, 2004; Durand, 2014; Heynen, Kaika, & Swyngedouw, 2006; Jessop, 2007; Springer et al., 2016), aporta una nueva mirada para incorporar un análisis que deberá *reestudiar* y reformular el conjunto de políticas públicas, al articular la cuestión social y ambiental; a saber que se coloquen ciertos límites a la producción y umbrales de consumo extravagantes, y que apunten a la erradicación de la pobreza y redistribución de las riquezas (Vasquez, 2017). Sin embargo, es necesario democratizar la ciudad para poder construir ciudades que sean hogar para habitantes solidarios, ambientalmente responsables, que compartan bienes comunes y participen de las acciones de gobierno (Vasquez, 2017), en donde surjan nuevos derechos, tales como el derecho al espacio, al territorio, al control de inversiones (Brenner, Neil; Jessop, Bob; Jones, Martin; and MacLeod, 2003), y generen nuevas naturalezas urbanas (Heynen et al., 2006).

Según varios autores, Heynen et al. (2006); Machado Aráoz (2015); Quimbayo & Vásquez (2006), un enfoque desde la ecología política urbana permite nuevos entendimientos sobre la problemática urbana y abre nuevas rutas para *recenter* el análisis urbano como un terreno esencial para la acción ecopolítica, al formular proyectos mucho más democráticos (Heynen et al., 2006; Machado Aráoz, 2015; O’Connor, 2002; Quimbayo & Vásquez, 2016). Para Durand (2014), este proceso no equivale a disminuir el tamaño o función del Estado sino a transformar su reconfiguración y reinstitucionalización, generando resortes clave para soportar la dinámica globalizadora e identificando sectores como motores dinámicos para el territorio, lo socio-ambiental y lo político (Thwaites Rey, 2010).

Es importante reconocer que la noción de territorio recurre no solo a la de los movimientos socio-ambientales, sino también a los diferentes discursos de las corporaciones público/privado, de los planificadores y de los diseños de las políticas públicas. En fin, en las diferentes escalas y niveles (Svampa & Viale, 2014), por ende, se plantean estudiar la política pública territorial y realizar el *análisis crítico del discurso* (ACD) de dicha política (T. A. Van Dijk, 1999) de la ciudad de Cuenca, Ecuador.

Metodología

Se empleó el análisis crítico del discurso (ACD) sobre el cambio del uso de suelo producido durante la aplicación de las políticas públicas en el territorio desde 1942 hasta 2015, aplicadas a ocho planificaciones territoriales. Se consideraron tres categorías de análisis: las estructuras no verbales, mapas cartográficos; la identificación de los argumentos; y el estudio de documentos, ordenanzas e ideas rectoras de los planes. El ACD permitió estudiar las formas en que el ejercicio del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos y -en ocasiones- combatidos en el discurso hablado y escrito dentro del contexto social y político. De esta manera, se utilizaron varios softwares en la investigación para obtener los resultados espacio-temporales sobre el cambio de uso de suelo, considerado en las diferentes planificaciones. Se manejó un plano base de la ciudad de Cuenca, programas como AutoCad 2017, ArcGis 10.3 y Qgis 2.18, herramientas estáticas de diagnóstico, además de programas como Excel y Word, que sirvieron para la elaboración de cuadros y textos.

Resultados

Análisis crítico del discurso de la política pública territorial de Cuenca, Ecuador. El Análisis Crítico del Discurso (ACD) es una investigación analítica, la cual estudia el modo en que el abuso de poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos y ocasionalmente combatidos por los textos y declaraciones habladas en el contexto político y social (Van den Brink & Metze, 2006; T. A. Van Dijk, 1999). Para Van Dijk (1999, 2010) el uso del lenguaje, los discursos y la comunicación entre diferentes actores poseen dimensiones intrínsecamente

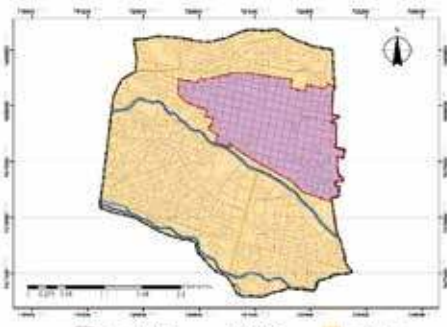
cognitivas, emocionales, sociales, políticas, culturales e históricas. Para Van den Brink & Metze (2006) el uso de éstos tienen la capacidad de hacer políticas, crear señales y símbolos que pueden cambiar balances e impactar en instituciones o en la elaboración de políticas públicas. Es importante mencionar que el discurso puede controlar, indirectamente, las acciones de la gente por medio de la persuasión y la manipulación (T. A. Van Dijk, 1999), en el cual los actores utilizan diferentes argumentos que reproducen y transforman los discursos (Van den Brink & Metze, 2006). La aplicación del ACD al estudio de políticas implican observar el discurso, entender el comportamiento de los patrones institucionales y su interrelación o sí producen cambios políticos (Van den Brink & Metze, 2006). Muchos analistas críticos proponen que se estudie y se tome en consideración las relaciones entre trabajo académico y la sociedad, además de que las prácticas académicas se basen en dichas observaciones.

Análisis sobre los contenidos y discursos de los planes de la ciudad de Cuenca. Este análisis permitió comprender el cambio del uso del suelo a través del proceso histórico de las planificaciones de la ciudad de Cuenca desde el año 1942 hasta el 2015. De esta manera se realizaron dos análisis: 1) Análisis de Mapas, y 2) Evolución del proceso de urbanización de Cuenca, Ecuador.

1. Análisis de Mapas. La política pública, que conforma la evolución de la estructura urbana y del espacio, logrados a través de diferentes periodos, se analizó en algunas estructuras y estrategias según Van den Brink&Metze (2006) y Van Dijk (2010), como son: a) Reconocer el autor y argumento principal; b) Estructuras no verbales, mapas cartográficos; y, c) Análisis de documentos, ordenanzas e ideas rectoras de los planes (ver Figura 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8).

Proyecto de ensanchamiento para Cuenca 1942.

Autor: El autor del proyecto se desconoce, debido a que el nombre es ilegible, pero se sabe quién elaboró el Consejo Cantonal de esa época.
 Argumento: Por primera vez se realiza una propuesta iconográfica sobre una ciudad imaginada, pensada al futuro.



- Posee gran influencia de los planes urbanísticos del siglo pasado de Paris Haussmann (Barman, 1888), de Barcelona de Cerdà, en el Modelo de Centro (Fundación El Barriazo & GAD Municipal del cantón Cuenca, 2008).
- El objetivo de ampliar la ciudad en su totalidad con amplios y largos corredores.
- El proyecto consta con dos modelos: el existente y el propuesto como ensanche.
- El diseño de una traza urbana con un tipo de manzana de 50m x 10m que es muy parecido al tipo de manzana de origen español.
- Propone una ubicación en el sector de Panamungo, lo que demuestra que se desconoce acerca del valor arqueológico que posee el sitio.
- No establece ninguna normativa ni describe áreas para diferentes tipos de uso del suelo.

Figura 1. Proyecto de ensanchamiento para Cuenca 1942. Elaboración: propia. Fuente: planos e imágenes de Cuenca.

Plan Regulador de la Ciudad de Cuenca 1947.

Autor: Healdstein por el arquitecto inglés John Calvert Galloway.
 Argumento: Proyecto a la ciudad una visión de 50 años.



- Consta de 15 líneas entre las cuales se obtendrá la de estado actual de la ciudad, la propuesta de Cuenca en 50 años, entre otras.
- El uso de suelo planeado se basó mucho en las actividades que se daban en Cuenca para la época. La relación directa entre las actividades tales como: vivienda - comercio, vivienda - trabajo, administración - gestión - servicios - comercio e industria - transporte - comercio (Jalán & Verrill, 1996).
- El plan no se consideró el impacto que sería producido por las industrias.
- Mercado segregación social en ciertas secciones de la ciudad.
- No cuenta con instrumentos y normas que permitan controlar y llevar a cabo la propuesta.

Figura 2. Plan Regulador de la ciudad de Cuenca 1947. Elaboración: propia. Fuente: planos e imágenes de Cuenca.

Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cuenca 1971.

Autor: Realizado por el arquitecto Hugo Castilla.
 Argumento: Considera "en conjunto parece que se trata de un plan preliminar, que precisará en vigencia hasta cuando se surte con estudios más profundos y detallados." (Jalán & Verrill, 1996)

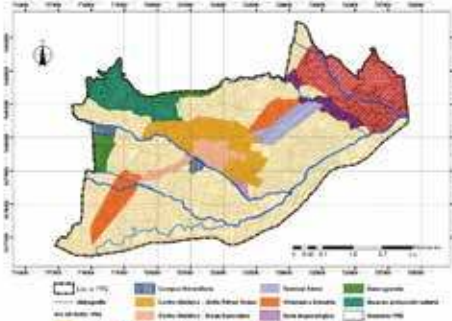


- Descentraliza los servicios urbanos con el fin de distribuir los equipamientos e infraestructuras.
- Zonificación de usos no sujeta se clasificó según características.
- Zonas de vivienda residencial y multifamiliar trató de aprovechar al máximo el espacio.
- Clasificación con respecto a la zona industrial.
- Preocupación por las zonas naturales y la protección de las margenes de ríos, zonas forestales y agrícolas.
- Considera como zona arqueológica a Pumahuango.
- Propone la construcción de edificios y áreas que han sido declaradas de valor patrimonial e histórico (Fundación El Barriazo & GAD Municipal del cantón Cuenca, 2008).
- Se integran nuevas zonas tradicionales como la parroquia de Tumbachaca y Cañaberrita, debido a la expansión de algunas zonas populares.

Figura 3. Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Cuenca 1971. Elaboración: propia. Fuente: planos e imágenes de Cuenca, Tesis "Hacia el mejoramiento del modelo normativo dentro de los PDOT. Un estudio del caso Cuenca 1950 - 1994".

Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de la ciudad de Cuenca 1982.

Autor: CONSULPLAN realizó los estudios de planificación con un horizonte al año 2000.
 Argumento: Estudio multifuncional, los datos como resultado un diagnóstico multifuncional, es como un análisis social y económico.



- Capital destinado al estudio y ordenamiento del Centro Histórico.
- Pretende ordenar el área que rodea al patrimonio urbano el cual está constituido por 12 parroquias rurales, este ámbito se denomina como Área Metropolitana.
- El uso de suelo establece detalladamente diferentes usos permitidos para cada sector de la ciudad (Visto según XXXIV de Ordenanzas).
- No se establecen condiciones en zonas en las cuales se podría dar el cambio de uso.
- Se establecen programas y proyectos de vivienda y equipamientos, pero no se definen áreas donde podrían emprezarse dichos proyectos.

Figura 4. Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de la ciudad de Cuenca 1982. Elaboración: propia. Fuente: CONSULPLAN, planos e imágenes de Cuenca, Tesis "Hacia el mejoramiento del modelo normativo dentro de los PDOT. Un estudio del caso Cuenca 1950 - 1994".

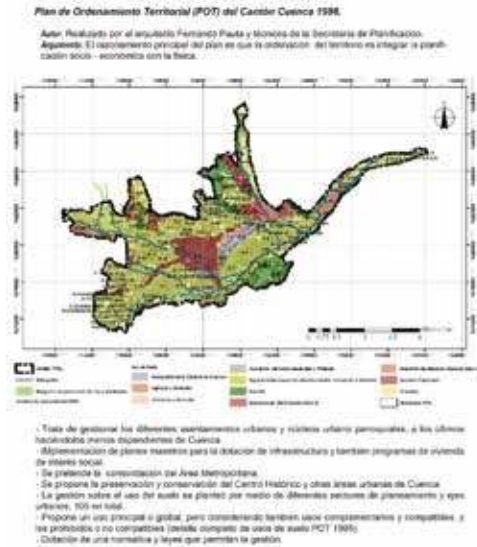


Figura 5. Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca 1996. Elaboración: propia. Fuente: planos e imágenes de Cuenca, GAD Municipal del cantón Cuenca.

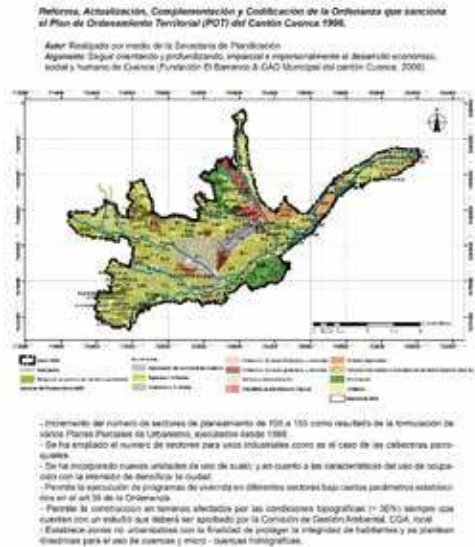


Figura 6. Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que sanciona el POT del cantón Cuenca 2002. Elaboración: propia. Fuente: planos e imágenes de Cuenca, GAD Municipal del cantón Cuenca.

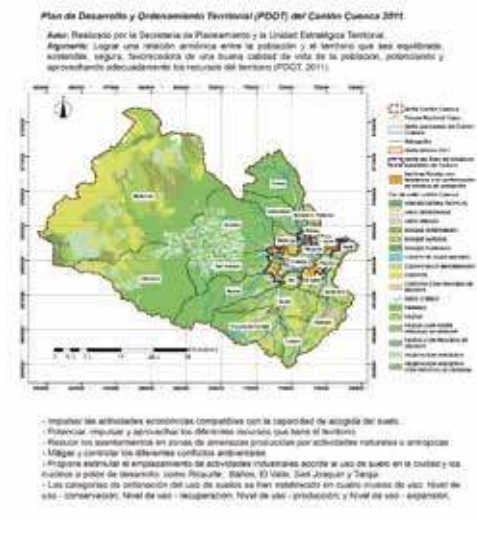


Figura 7. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca 2011. Elaboración: propia. Fuente: PDOT 2011 Cuenca, GAD Municipal del cantón Cuenca.

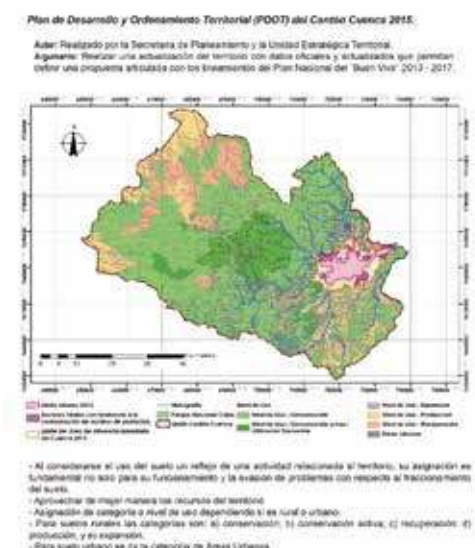
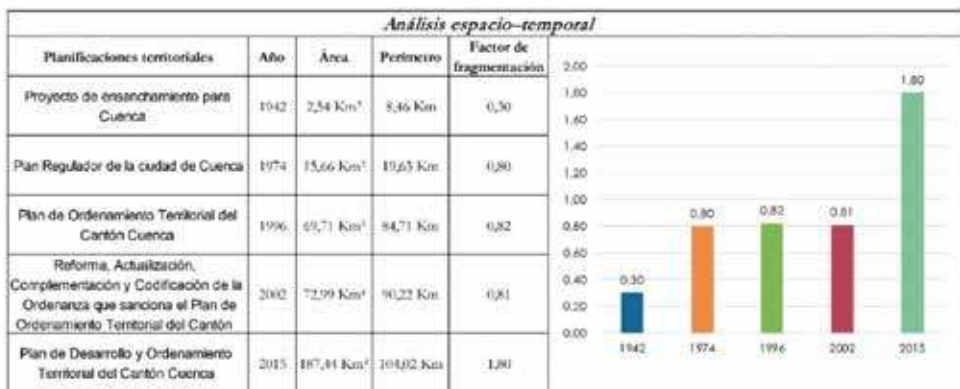


Figura 8. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca 2015. Elaboración: propia. Fuente: PDOT 2011 Cuenca, GAD Municipal del cantón Cuenca.



- Para realizar el análisis sobre la evolución del proceso de urbanización en la ciudad de Cuenca, se utilizó el método del factor de fragmentación de Klaus Humpert (Krieger, 2006), el cual permite medir el proceso del crecimiento de las ciudades.

- En su estudio Klaus Humpert establece que las estructuras básicas de las formaciones urbanas son similares en todo el mundo, es decir que, por una parte, en el interior de la ciudad se mantienen áreas libres de construcciones como parques, áreas verdes, complejos deportivos y similares y, por otra, en las zonas de expansión de la ciudad se forman asentamientos a manera de islas que no confluyen sino se mantienen sueltas (Krieger, 2006).

- La evolución de la actividad de urbanización de la ciudad de Cuenca aumenta constantemente, la ilustración muestra como la ciudad de Cuenca ha crecido notablemente en su límite urbano y planificación en las últimas décadas. Es evidente que la huella urbana ha avanzado de manera acelerada a la planificación, como consecuencia de la actividad humana y de una economía que ha ido generando cambios y dinámicas en los procesos sobre la especulación del suelo, provocando que existan grandes efectos y ciertas tendencias de crecimiento hacia los sectores de planeamiento norte, este y oeste.

Figura 9. Análisis espacio-temporal de la ciudad de Cuenca. Elaboración: propia. Fuente: factor de fragmentación de Klaus Humpert (Krieger, 2006).

Discusión

Articulación teórica. Las articulaciones teóricas pueden revolucionar el pensamiento, ya que transforman y ayudan a la comprensión y explicación de diferentes enigmas (Mearsheimer & Walt, 2013); así sirven como marcos de referencia sobre lo que está sucediendo en diferentes contextos para tomar ideas y articularlas con otras (Jessop, 1991; Mearsheimer & Walt, 2013). Para Jessop (1991), el término articulación puede ser usado en cuatro diferentes contextos: ontológico, epistemológico, metodológico y teórico. Esto implica que, la metodología para la construcción teórica tiene que estar basada en el movimiento desde lo abstracto hasta lo concreto, y desde lo simple hasta lo más complejo (Jessop, 1991; Mearsheimer & Walt, 2013). Para Mearsheimer & Walt (2013) las teorías proveen explicaciones generales, las cuales se dan a través del fenómeno espacio-tiempo. Por lo tanto, la articulación teórica, propuesta en este trabajo, se deriva de estos enfoques para la producción de significados (Jessop, 1991).

Propuesta teórica: extractivismo urbano en Cuenca, Ecuador. Del presente estudio se desprenden diferentes resultados obtenidos a partir de la aplicación de un análisis crítico del discurso (ACD). Principalmente, se estudió el fenómeno del crecimiento físico de la ciudad en función del tiempo, evidenciado en el territorio, y se ha considerado en el planteamiento de la política pública urbana; así, “las políticas están definidas como una simultaneidad constitutiva subversiva de las relaciones sociales” (Jessop, 1991). Los planes analizados obedecen a una narración modernista, definida con una interpretación omnicomprensiva y totalizadora del discurso y del territorio, con una clara influencia de la planificación racional cuyos objetivos principales es guiar y controlar el uso de suelo y el ejercicio de derechos de propiedad a través de prohibiciones, normas y reglamentos. Dicho modelo de planificación modernista o racional-comprensivo ha considerado el territorio como una superficie sobre la cual se colocan volúmenes y funciones, que se deben regular en función de su descomposición en zonas homogéneas y actividades predominantes.

El crecimiento físico de las ciudades se ha observado frecuentemente como dato de apoyo para el desarrollo de la planificación urbana (Metzger et al., 2016). La ciudad de Cuenca, al desempeñarse como ciudad intermedia y tener la característica de vincular diferentes regiones del país a niveles administrativos, económicos, políticos, culturales y turísticos, se ha expandido de manera acelerada sobre el territorio; por esa razón, la institucionalidad local ha tenido que generar planificaciones sobre el territorio y el espacio. Según las observaciones históricas realizadas sobre la política pública urbana se puede anotar que varias de éstas han variado y generado, como dice Machado Aráoz (2015), zonas de acumulación de capital gracias a la especulación sobre la permutación del uso de suelo.

En general, las planificaciones realizadas para Cuenca, desde 1942 hasta 2015, han planteado a la vivienda como uso principal, deviniendo en una explosión de espacios (Arboleda, 2016) y en diferentes procesos, que han buscado fomentar usos para promover la urbanización y la industria, principalmente. Tales procesos han facilitado la generación de un plusvalor, lo cual para Enrique Viale (Engels & Dietz, 2017) se caracteriza por la apropiación de estos excedentes de capital y se da, primordialmente, a través del espacio urbano que se distingue como la idea fundamental del extractivismo urbano. Ya en la década de los ochenta hasta la actualidad se observa un cambio sobre las políticas públicas urbanas y su planificación, y se establece sectores de planeamiento, los cuales responden a diferentes necesidades y al creciente dinamismo de la ciudad. De igual manera, se proponen usos alternativos al de vivienda (complementarios y compatibles), facilitando que el mercado inmobiliario despliegue una especulación total sobre el territorio.

A la par, como el uso del suelo cambia, las políticas públicas urbanas también cambian o se actualizan, promoviendo nuevas directrices, las que han permitido la creación de recientes urbanizaciones, complejos comerciales, shoppings; que según Arboleda (2016); Svampa & Viale, (2014); Vasquez, (2017) son un reflejo del mundo de los negocios que promueven especulación sobre los espacios. El planteamiento a favor de un crecimiento urbano-físico es una constante en las argumentaciones principales de la política pública de Cuenca (1947-2015). Se anota que siempre se ha utilizado la idea de que la

ciudad debe ser compacta y densificada; sin embargo, por los efectos producidos por el extractivismo urbano, la ciudad ha seguido creciendo más allá de su límite urbano hasta conquistar terrenos considerados como fronteras agrícolas en los mismos planes urbanos. Tales procesos de negociación territorial, entre lo urbano y lo rural, han estado acompañados de implementaciones de varios proyectos de vivienda de interés social, planificados por empresas públicas como la Empresa Municipal de Vivienda (EMUVI) o Mutualistas, ubicados principalmente en las parroquias -denominadas nodos- en el PDOT del 2011 (El Valle, Baños, Sinincay y Ricaurte), comúnmente en territorios periféricos a lo urbano y caracterizados por bajos costos de suelo (Racar, Miraflores, Ricaurte, Ochoa León, entre otros).

La base normativa y leyes, analizados en este estudio, han conformado diferentes estrategias para la actuación e incorporación de proyectos para uso de vivienda; así como, se han mejorado las directrices para el uso de cuencas y microcuencas hidrográficas, terrenos con limitaciones geológicas, geotécnicas y topográficas, áreas naturales y preservación del patrimonio. Igualmente, se ha dado mayor flexibilidad en diferentes sectores consolidados como el Ejido, el Medio Ejido, corredores o ejes urbanos como la avenida Solano, Remigio Crespo Toral, Ordoñez Lasso, Diez de Agosto, González Suárez, Panamericana Norte; experimentándose un cambio sobre el uso de suelo con la intención de densificar la ciudad, al incrementar la altura de las edificaciones -bajo ciertas condiciones- que provocan una mayor especulación sobre el suelo con una visión neoliberal y con un incipiente control del GAD de Cuenca.

Las políticas neoliberales, en el caso de Cuenca, han dado aperturas a lo comercial, a la inversión público-privada, que ha generado acumulación y maximización de ganancias (Springer et al., 2016) y ha fomentado nuevas oportunidades de inversión en el sector inmobiliario. La fragmentación de espacios y el incremento sobre la especulación en la ciudad han implicado privatizar el ocio, planeando la construcción de centros comerciales, plazas, mall o shoppings. De igual manera, se han gentrificado zonas del centro histórico de la ciudad (Svampa & Viale, 2014; Vasquez, 2017), producto de un mercado turístico extractivista, el que se ha profundizado los últimos años en zonas centrales y en ciertas fronteras urbano-rurales.

El hecho de que el GAD de Cuenca implemente proyectos o programas para recuperar espacios degradados y la construcción de nuevos parques o plazas, de canchas o complejos deportivos, han llevado a que muchos de éstos brinden ciertos servicios pagos que sirven para el mantenimiento y preservación de estos espacios, pero también este beneficio se puede considerar como una fuente extractivista de capital.

El análisis del argumento principal del discurso de la política pública territorial reciente (PDOT del 2011 y del 2015), así como el de la urbana (Ordenanza de Usos de Suelo del 2002) de la ciudad de Cuenca, se ha enfocado en alcanzar relaciones armónicas con el territorio y aprovechar los recursos al máximo, al impulsar el desarrollo de actividades con respecto a la capacidad de acogida del suelo y la consolidación del área de influencia inmediata a la urbana. Dichos objetivos, a pesar de sugerir relaciones entre usos de suelo o producir un cambio o permutación de usos de suelo, distinguen únicamente la idea de desarrollar una economía dinámica, que puede consistir en un terreno fértil para el proceso de extracción urbana.

El presente estudio sobre el crecimiento físico de la ciudad y las políticas públicas urbanas resaltan que la ciudad intermedia latinoamericana, como es el caso de Cuenca, Ecuador, ha sido el resultado de un modelo extractivista, en el cual la especulación inmobiliaria se ha vuelto una fuente de separación de capital y de inversión, manejada por compañías, instituciones y grupos privilegiados.

Finalmente, el análisis sobre extractivismo urbano como un efecto para el desarrollo y evolución de la ciudad necesita nuevos enfoques, así como la producción de políticas públicas de corte más ecológico y democráticas, que permitan la construcción de ciudad hogar, como dice Svampa & Viale (2014), ambientalmente responsable, activamente participativa (Svampa & Viale, 2014; Vasquez, 2017); en la cual exista derechos al espacio y al control participativo de las inversiones públicas para generar nuevas naturalezas urbanas, que no solo apunten a la erradicación de zonas suburbanas sino a una redistribución de la riqueza. Lo anterior es un trabajo que está por hacerse.

Machado Aráoz manifiesta que: “el extractivismo es ese patrón de relacionamiento instituido como pilar estructural del mundo moderno, como base fundamental de la geografía y la civilización del capital” (Machado Aráoz, 2013, 2015). Tomando en cuenta la cita del autor, se reconoce que el modelo de la ciudad de Cuenca es extractivista, vale la pena anotar que sin importar la tendencia ideológica de los gobiernos -sean estos de derecha, centro-izquierda, izquierda o revolucionarios- no ha sido un impedimento, en el caso analizado, para generar políticas públicas extractivistas.

Es posible anotar que el extractivismo urbano como concepto aplicado sobre el territorio es oportuno, ya que habilita a tener dos visiones sobre la ciudad: la primera, si la ciudad con un modelo extractivista, que no tiene un control completo sobre el territorio, puede dirigirse hacia una crisis financiera y habitacional; y si la ciudad tiene una planificación con normas, programas y proyectos que sirvan para gestionar la extracción inapropiada de plusvalor, generará un territorio con dinámicas globales, regionales y locales que brinden una mejor calidad de vida a la población.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta ciertas recomendaciones de la conferencia mundial HABITAT III (ONU HABITAT, 2016) the Heads of State and Government, Ministers and High Representatives, have gathered at the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III sobre las ciudades intermedias, que puedan incorporar a la cultura en las planificaciones, fomentar nuevos enfoques sobre el turismo y generar ciudades mucho más resilientes. Por lo tanto, estas ciudades extractivistas deberían promover políticas públicas urbanas con principios de inclusión, desarrollo económico y protección socio-ambiental.

Por último, se desprende del estudio que, en el ámbito académico y político, se apuesta por un crecimiento compacto en Cuenca, Ecuador, en el que históricamente se insiste en la dicotomía entre campo y ciudad, visión que se considera debe ser superada, ya que densificación y dispersión son modelos que están diametralmente opuestos, y muchas veces se anidan y se complementan.

Conclusiones

El estudio realizado muestra la realidad que se dan en muchas de las ciudades intermedias latinoamericanas. Al analizar el crecimiento físico de la ciudad de Cuenca, Ecuador, en función del tiempo, así como las diferentes planificaciones que se han anticipado al crecimiento físico, es posible determinar la tendencia hacia el extractivismo urbano que -hasta la fecha- no se ha tenido un estudio detallado. Éste es un fenómeno que se da en los diferentes territorios, el cual produce efectos que podrían ser entendidos y analizados dentro de lógicas globales, regionales y locales, por lo que planificaciones territoriales con nuevos enfoques son necesarias, que no solo aprovechen los recursos del territorio sino que consideren las situaciones cambiantes de la población. Existe una estrecha relación entre el uso de suelo y las actividades extractivistas que se acoplan de diferentes formas, y se vuelve muy importante, no solo para las instituciones planificadores sino para los sectores inmobiliarios, porque dicho acoplamiento permite ser una gran fuente de extracción de capital. Esto genera no solo dinámicas económicas sino relaciones sociales de vital importancia para la ciudad intermedia latinoamericana. Uno de los efectos del extractivismo urbano es la intervención pública-privada en diferentes proyectos inmobiliarios y urbanísticos, pero es necesario ampliar los análisis y enfoques para intensificar el entendimiento de los aspectos socio-ambientales de los territorios. De esta manera, las políticas públicas urbanas podrían estudiarse no solo para observar y legitimar actividades en el territorio sino para fomentar nuevas visiones sobre los procesos de urbanización como parte fundamental de un proyecto de ciudad y territorio; y con planes, como andamiajes, que permita así redistribuir la riqueza y mejorar la calidad de vida en las ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

- Arboleda, M. (2016). Spaces of Extraction, Metropolitan Explosions: Planetary Urbanization and the Commodity Boom in Latin America. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(1), 96–112. <http://doi.org/10.1111/1468-2427.12290>
- Bellet Sanfeliu, Carmen; Llop Torné, J. M. (2004). *Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias*. Scripta Nova, VIII(165), 1–13.
- Berman, M. (1988). *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. (M. Berman, Ed.) (Primera). Madrid: Siglo XXI de España Editores, S.A.
- Brenner, Neil; Jessop, Bob; Jones, Martin; and MacLeod, G. (2003). *State/Space*. (G. Brenner, Neil; Jessop, Bob; Jones, Martin; and MacLeod, Ed.) (Blackwell, Vol. 4). UK: Blackwell Publishers Ltd.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces*. (N. Brenner, Ed.) (First). New York: Oxford University Press.
- Carrión, F. (2013). Ciudades Intermedias: Entre una pirámide trunca y una red urbana en construcción. *In Ciudades Intermedias y Desarrollo Territorial* (Primera Ed, p. 10). Lima.
- Castree, N. (2008). Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation. *Environment and Planning A*, 40(1), 131–152. <http://doi.org/10.1068/a3999>
- Durand, L. (2014). ¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México. *Sociológica*, 29(82), 183–223.
- *Society and the State*. <http://doi.org/10.1057/978-1-137-58811-1>
- Fundación El Barranco, & GAD Municipal del cantón Cuenca. (2008). *Planos e Imágenes de Cuenca*. (I. Municipalidad de Cuenca, Ed.) (Primera). Cuenca.
- Graglia, J. E. (2017). *Políticas públicas. 12 Retos del siglo 21*. (K. A. Stiftung, Ed.) (Primera). Buenos Aires.
- HABITAT, O. (2016). *Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe*.
- Harvey, D. (1978). The urban process under capitalism: a framework for analysis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2(1–4), 101–131. <http://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1978.tb00738.x>
- Harvey, D. (2005). El “nuevo” imperialismo : acumulación por desposesión. *Social Register*, 2004 (enero), 99–130.
- Heynen, N. McCarthy, J. Prudham, S. and Robbins, P. (2007). Neoliberal Environments. *Neoliberal environments: False promises and unnatural consequences*. <http://doi.org/10.4324/9780203946848>
- Heynen, N., Kaika, M., & Swyngedouw, E. (2006). *In the Nature of Cities*. <http://doi.org/10.4324/9780203027523>
- Hodkinson, S. (2012). The new urban enclosures. *City*, 16(5), 500–518. <http://doi.org/10.1080/13604813.2012.709403>
- Jadán, A., & Verduga, M. del P. (1996). *Hacia el mejoramiento del modelo normativo dentro de los PDOT. Un estudio del caso Cuenca 1950-1994*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Jessop, B. (1991). On Articulate Articulation. *In Forward to State, Economy and Society*. London.
- Jessop, B. (2007). From micro-powers to governmentality: Foucault’s work on statehood, state formation, statecraft and state power. *Political Geography*, 26(1), 34–40. <http://doi.org/10.1016/j.polgeo.2006.08.002>
- Kipfer, S. (2002). Urbanization, Everyday Life and the Survival of Capitalism: Lefebvre, Gramsci and the Problematic of Hegemony. *Capitalism Nature Socialism*, 13(2), 117–149. <http://doi.org/10.1080/10455750208565482>

- Krieger, P. (2006). *Megalópolis: La Modernización de la Ciudad de México en el Siglo XX*. (P. Krieger, Ed.) (Ilustrada). Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Estéticas.
- Lemke, T. (2007). An indigestible meal? Foucault, governmentality and state theory. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 8(2), 43–64. <http://doi.org/10.1080/1600910X.2007.9672946>
- Machado Aráoz, H. (2013). Orden neocolonial, extractivismo y ecología política de las emociones. *Revista Brasileira de Sociologia Da Emoção*, 12(34), 11–43.
- Machado Aráoz, H. (2015). Ecología política de los regímenes extractivistas. De reconfiguraciones imeriales y re-ex-sistencias decoloniales en Nuestra América. *Bajo El Volcán*, 15(23), 42.
- Mearsheimer, J. J., & Walt, S. M. (2013). Leaving theory behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations. *European Journal of International Relations*, 19(3), 427–457. <http://doi.org/10.1177/1354066113494320>
- Metzger, P., Rebotier, J., Robert, J., Urquieta, P., & Centeno, P. V. (2016). *La cuestión urbana en la región andina*.
- North, L. L., & Grinspun, R. (2016). *Neo-extractivismo y el nuevo desarrollismo en América Latina: Ignorando la transformación rural*.
- O'Connor, J. (2002). ¿Es posible el capitalismo sostenible? Ecología Política. *Naturaleza, Sociedad Y Utopía*, 27–52. Recuperado de: <http://www.youkali.net/youkali11-e-Clasico-OConnor.pdf>
- ONU HABITAT. (2015). *Declaración de Cuenca para Habitat III "Ciudades Intermedias: Crecimiento y renovación urbana"*.
- ONU HABITAT. (2016). Habitat III. *Un-Habitat Urban Visions*, Octubre(3), 3–4.
- PDOT. (2011). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca*. (GAD Municipal del cantón Cuenca, Ed.) (Primera). Cuenca: Ilustre Municipalidad de Cuenca.
- PDOT. (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca*. (GAD Municipal del cantón Cuenca, Ed.) (Primera). Cuenca: Ilustre Municipalidad de Cuenca.
- Quimbayo, G. A., & Vásquez, F. (2016). Hacia una ecología política de la urbanización en América Latina. *Ecología Política*, (1991), 43–51.
- Sager, T. (2011). Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990-2010. *Progress in Planning*, 76(4), 147–199. <http://doi.org/10.1016/j.progress.2011.09.001>
- Springer, S., Birch, K., & MacLeavy, J. (2016). *The Handbook of Neoliberalism*. (K. B. and J. M. Simon Springer & The, Eds.) (Routledge). New York: Routledge.
- Svampa, M., & Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. (K. Editores, Ed.) (Primera). Buenos Aires: Katz Editores.
- Terraza, H., Rubio Blanco, D., & Vera, F. (2016). *De ciudades emergentes a ciudades sostenibles*. (H. Terraza, D. Rubio Blanco, & F. Vera, Eds.) (1st ed.). Santiago: Ediciones ARQ. Retrieved from <https://publications.iadb.org/handle/11319/8150>
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina? *CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, (27), 1–25.
- Van den Brink, M., & Metze, T. (2006). Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning. In T. Van den Brink, Margo; Metze (Ed.), *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences* (Netherlands, pp. 65–74). Utrecht: NGS.
- Van Dijk, T. (2010). Discurso, Conocimiento, Poder Y Política. Hacia Un Análisis Crítico Epistémico Del Discurso. *Revista de Investigación Lingüística*, 13, 167–215.

- Van Dijk, T. A. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos* (Barcelona), 186, 23–36.
- Vasquez, A. M. (2017). *Extractivismo Urbano*. (CEA-PI, Ed.) (Fundación). Buenos Aires.
- Veltmeyer, H. (2016). *Extractive Capital, the State and the Resistance in Latin America*. *Sociology and Anthropology*, 4(8), 774–784. <http://doi.org/10.13189/sa.2016.040812>

PONENCIA 17

PROPUESTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL A PARTIR DE LA PLANIFICACIÓN DEL MEDIO FÍSICO

Ing. Omar Delgado

Ing. Edgar Toledo

Blgo. Carlos Tenesaca

Instituto de Estudios de

Régimen Seccional del Ecuador -IERSE

Universidad del Azuay

INTRODUCCIÓN



Entre las actividades académicas del Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador (IERSE) de la Universidad del Azuay se encuentra el fortalecimiento de los organismos locales y seccionales, por lo que se hace necesario formular nuevas propuestas con la finalidad de apoyar a la gestión pública regional, seccional y local.

Considerando que el sector rural de la provincia del Azuay no cuenta con un modelo que brinde una visión territorial, en el que se analice la realidad y condiciones socioeconómicas de la población y su contexto biofísico, se ha visto la necesidad de plantear la *Propuesta de ordenamiento territorial rural a partir de la planificación del medio físico*, que recoge las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial, uso y gestión del suelo (LOOTUGS).

Al ponerse en vigencia la LOOTUGS, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDyOT) deben responder a esta normativa, por lo que se ha creído necesario proponer un modelo que pueda ser aplicado en la planificación estratégica en diferentes espacios territoriales: provincia, cantón y parroquia, como apoyo al manejo territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

Con esta propuesta, el IERSE pretende que los GAD, en sus diferentes niveles, cuenten con un instrumento técnico de planificación a corto, mediano y largo plazo, enmarcados en la normativa establecida, en busca de una adecuada ocupación y gestión de su territorio en beneficio de su población.

2. Marco legal de la propuesta

El Ordenamiento Territorial es un concepto que se ha aplicado en los países latinoamericanos en las últimas décadas, con la intención de dar una respuesta integral a la problemática espacial, productiva y ambiental de los territorios en diferentes ámbitos nacional, regional y local (Massiris Cabeza, 2008).

En junio de 2016, la Asamblea Nacional aprobó la LOOTUGS. Las disposiciones de esta ley están dirigidas a todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él. Con esta normativa, se promueven otras formas de desarrollo y promoción del territorio en busca de reducir los conflictos derivados del uso de la tierra y los impactos ambientales (FAO, 2014). Los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital definirán y regularán el uso y ocupación del suelo, que contiene la localización de todas las actividades que se asientan en el territorio y las disposiciones normativas definidas para el efecto. En la LOOTUGS se establecen los alcances e instrumentos de ordenamiento territorial, así como el planeamiento del uso y gestión del suelo, vinculándola con lo previsto en la Constitución, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2008) y la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016).

Los contenidos del COPFP y COOTAD definen la naturaleza y alcance de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. El primero señala que los PDyOT deben contemplar al menos tres grandes componentes: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión; y establece su alcance, en el que se define el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital.

A partir de la aprobación de LOOTUGS, se han puesto en vigencia nuevos marcos normativos como el Plan Nacional de Desarrollo “Toda Una vida” (2017) y el Código Orgánico Ambiental (COA, 2018).

3. Fuentes de información

Para este estudio se ha utilizado información cartográfica oficial generada por entidades del Estado, que se resumen en la siguiente tabla: (Tabla 1)

4. Metodología

Siendo una competencia exclusiva de los GAD Cantonales, el control sobre del uso y ocupación del suelo, es necesario articular los proyectos de manejo territorial con las disposiciones legales establecidas, respondiendo a las características del medio físico.

Datos	Fuente	Año
Mapa de cobertura y uso de la tierra (1:25 000)	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) Proyecto SIGTierras	2015
Geopedología (1:25 000)		2015
Pisos bioclimáticos (1:100 000)	Ministerio del Ambiente (MAE)	2013
Unidades biogeográficas del Ecuador continental (1:100 000)		2013
Índice ombrotérmico (1:100 000)		2013
Modelo digital del terreno (MDT) 30 m.	Instituto Geográfico Militar (IGM)	2014

Tabla 1. Fuente de datos cartográficos

Las técnicas y herramientas usadas en la generación de la información para elaborar la propuesta de ordenamiento territorial del suelo rural a partir de la planificación del medio físico, se basan en un manejo de información temática del sistema territorial, el cual está dirigido por un marco conceptual con la utilización de sistemas de información geográfica aplicables en un territorio.

Al ser el medio físico -un componente básico a considerar dentro de la ordenación territorial- aporta elementos para la toma de decisiones, cuando un mismo espacio geográfico es disputado por diferentes usos.

En este estudio se acoge lo dispuesto en la LOOTUGS, de manera específica, el planeamiento del uso y de la gestión del suelo.

4.1. Planeamiento del suelo. De acuerdo a esta normativa, dentro del título *Planeamiento del uso y gestión del suelo* se encuentra la sección de clasificación y subclasificación del suelo, que determina el suelo de la siguiente manera:

4.1.1. Clasificación y subclasificación del suelo.

En este capítulo, en primer lugar, al suelo se lo clasifica en urbano y rural. El suelo urbano se subclasifica en consolidado, no consolidado, y de protección. Por su parte, el suelo rural se subclasifica en: de producción, para aprovechamiento extractivo, de expansión urbana, y de protección.

Suelo rural de producción. Es el suelo rural destinado a actividades agroproductivas, acuícolas, ganaderas, forestales y de aprovechamiento turístico, respetuosas del ambiente.

Suelo rural para aprovechamiento extractivo. Es el suelo destinado, por la autoridad competente, para actividades extractivas de recursos naturales no renovables, en conformidad con la legislación vigente. Esta propuesta no considera esta cobertura, puesto que le corresponde a su respectiva autoridad.

Suelo rural de expansión urbana. Un suelo que podría ser habilitado para cumplir con este fin, deberá estar considerado en función de varios factores establecidos por la autoridad agraria o ambiental nacional competente, siempre que se garantice la soberanía alimentaria, por lo que no serán considerados dentro de esta sub-

clasificación los suelos identificados como de alto valor agroproductivo.

De acuerdo a la ley, los criterios para determinar nuevas áreas de expansión serían el acceso a servicios, no tener potencial productivo y no interferir en zonas de protección y conservación.

La propuesta se concentra en el suelo rural, y dentro de ésta se no considera el suelo rural de aprovechamiento extractivo y el suelo rural de expansión urbana, aplicándose específicamente al suelo rural de protección y al suelo rural de producción.

Suelo rural de protección. Es el suelo que por sus características se deben considerar ciertas medidas para su protección. La propuesta se concentra en el suelo rural, y dentro de esta se no considera el suelo rural de aprovechamiento extractivo y el suelo rural de expansión urbana, aplicándose específicamente al suelo rural de protección y al suelo rural de producción.

4.1.2. Instrumentos de planeamiento del suelo.

Considerados como las herramientas que orientan la generación y aplicación de la normativa urbanística, consisten en: polígonos de intervención territorial, tratamientos urbanísticos y estándares urbanísticos.

Polígonos de intervención territorial. Los polígonos de intervención territorial se generan a partir de *la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socioeconómico e histórico cultural, así como de la capacidad de soporte del territorio, o de grandes obras de infraestructura con alto impacto sobre el territorio, sobre las cuales se deben aplicar los tratamientos correspondientes (LOOTUGS).*

Sobre estos tipo de polígonos se asientan los tratamientos urbanísticos, que orientan las estrategias de planeamiento urbanístico a partir de sus características de tipo morfológico, físico-ambiental y socio-económico.

Tratamientos urbanísticos. Los tratamientos urbanísticos para el suelo rural están definidos en la Ley, detallados de la siguiente manera:

Tratamiento de conservación. Se aplica a aquellas zonas rurales que posean un alto valor histórico,

cultural, paisajístico, ambiental o agrícola, con el fin de orientar acciones que permitan la conservación y valoración de sus características, de conformidad con la legislación ambiental o patrimonial, según corresponda.

Tratamiento de desarrollo. Se aplica al suelo rural de expansión urbana que no presente procesos previos de urbanización y que deba ser transformado para su incorporación a la estructura urbana existente, para lo cual se le dotará de todos los sistemas públicos de soporte necesarios.

Tratamiento de mitigación. Se aplica a aquellas zonas de suelo rural de aprovechamiento extractivo donde se deben establecer medidas preventivas para minimizar los impactos generados por la intervención que se desarrollará, según lo establecido en la legislación ambiental.

Tratamiento de promoción productiva. Se aplica a aquellas zonas rurales de producción para potenciar o promover el desarrollo agrícola, acuícola, ganadero, forestal o de turismo, privilegiando aquellas actividades que garanticen la soberanía alimentaria, según lo establecido en la legislación agraria.

Tratamiento de recuperación. Se aplica a aquellas zonas de suelo rural de aprovechamiento productivo o extractivo que han sufrido un proceso de deterioro ambiental y/o paisajístico, debido al desarrollo de las actividades productivas o extractivas y cuya recuperación es necesaria para mantener el equilibrio de los ecosistemas naturales, según lo establecido en la legislación ambiental y agraria. (LOOTUGS)

Estándares urbanísticos. En esta propuesta no se llega a determinar los estándares urbanísticos, puesto que se requiere el levantamiento de la información catastral y no se cuenta con la misma, por lo que no se incluye este instrumento para el planeamiento del suelo.

5. Propuesta de Ordenamiento Territorial Rural para la provincia del Azuay

La propuesta de ordenamiento territorial del suelo rural a partir del medio físico considera diferentes niveles de planificación, en relación con los instrumentos de planeamiento del suelo. De esta manera,

se plantea que, a nivel provincial, se trabaje con los polígonos de intervención territorial y sobre éstos se identifiquen tratamientos a nivel provincial, cantonal y parroquial.

De existir la información (catastro), los estándares urbanísticos se aplicarían sobre los tratamientos de acuerdo a las disposiciones municipales.

5.1. Descripción del área de estudio. El área de estudio comprende la provincia del Azuay, que está integrada por quince cantones y 76 parroquias -entre urbanas y rurales-, cubriendo un área territorial de 8 628,13 km², y ocupa el duodécimo puesto en superficie del Ecuador. Su altitud oscila entre los 37 m.s.n.m. en la zona costanera de Camilo Ponce Enríquez y 4 482 m.s.n.m. en el Parque Nacional Cajas (INEC, 2012).

La provincia se encuentra ubicada en el sur ecuatoriano, en la zona geográfica conocida como región interandina o sierra, y está comprendida por la hoya del Paute y una parte de la hoya del Jubones (Donoso Correa, 2002).

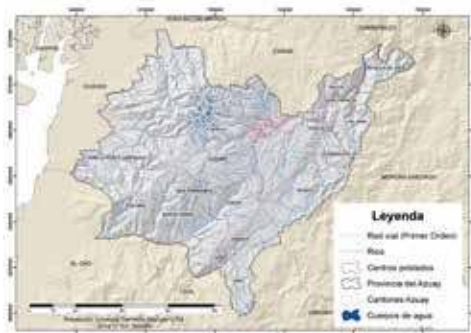


Figura 1. Mapa de la provincia del Azuay (INEC, 2012)

5.2. El suelo rural en la provincia del Azuay. El suelo rural está conformado por el suelo rural de protección, de producción, de aprovechamiento extractivo, y el de expansión urbana, aplicándose esta propuesta a los dos primeros. A su vez, el suelo de protección se divide en áreas de patrimonio natural y áreas de protección hídrica; en tanto que el suelo de producción se divide en matriz agroproductiva y zonas de conflicto de uso. Sobre esta subdivisión, se plantea los instrumentos de planeamiento.

Cobertura y uso de la tierra 25 k		
	Área (ha)	Área (%)
Área poblada	16 894,5	2,0
Infraestructura antrópica	2 263,8	0,3
Cobertura nubosa	6 104,2	0,7
Producción-cultivo	39 679,0	4,8
Producción-mosaico agropecuario	406,3	0,0
Producción-pastizal	210 110,5	25,2
Producción-plantación forestal	19 599,9	2,4
Protección-cuerpo agua	4 289,7	0,5
Protección-erial	25 027,1	3,0
Protección-páramo	163 563,5	19,6
Protección-bosque nativo	89 440,8	10,7
Protección-vegetación herbácea	65 814,9	7,9
Protección-vegetación arbustiva	189 372,4	22,7
Total general	832 566,7	100

Tabla 2. Subdivisión del suelo rural de la provincia del Azuay

5.3. Polígonos de intervención en el suelo rural de protección. El suelo rural de protección se divide en áreas que conforman el patrimonio natural y las áreas para la protección hídrica.

5.3.1. Protección del patrimonio natural. El patrimonio natural, según el COA (2018), se compone de las siguientes categorías: representación directa, ecosistemas frágiles, y categorías de ordenación, y se incorpora la vegetación natural nativa (arbustiva y herbácea).

Categorías de representación directa. El país cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), el cual abarca cuatro subsistemas: Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), Áreas Protegidas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (APG), Áreas Protegidas Comunitarias (APC), Subsistema de Áreas protegidas privadas (APPRI), así como los bosques y vegetación protectora (BVP), cuya categoría pertenece al Patrimonio Forestal Nacional (PFN), y las áreas especiales para la conservación de la biodiversidad, que se componen de las áreas o sitios reconocidas internacionalmente y ratificados por el Estado, zonas de amortiguamiento ambiental, corredores de conectividad y las servidumbres ecológicas. Dentro de la provincia del Azuay se encuentran las siguientes categorías de representación directa:

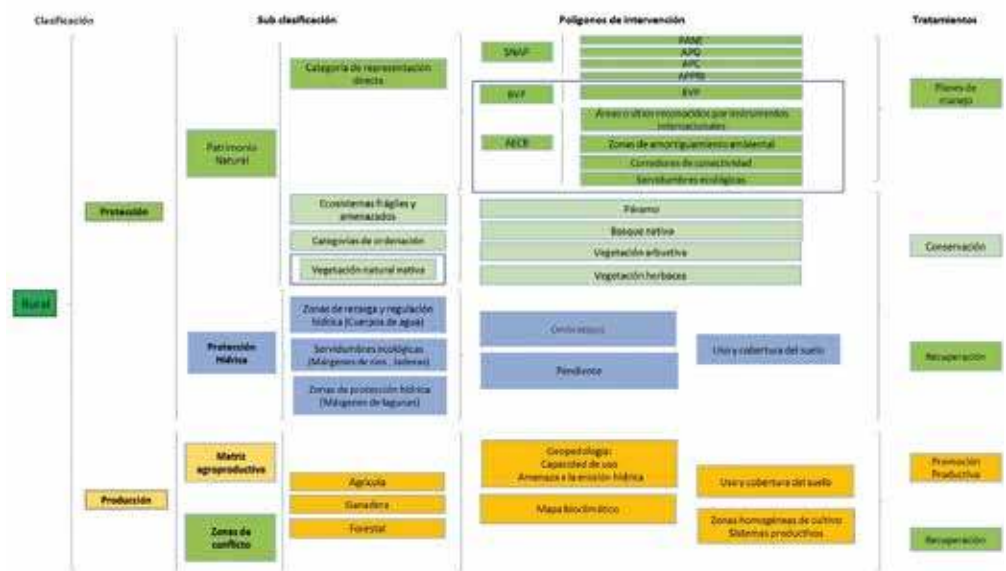


Figura 2. Esquema metodológico de la propuesta de ordenamiento territorial del suelo rural

Categoría de ecosistemas frágiles. Los ecosistemas frágiles y áreas amenazadas del Ecuador, considera a la fragilidad de los ecosistemas como el grado de sensibilidad al cambio ambiental, lo que involucra una combinación de factores intrínsecos y extrínsecos sobre sus hábitats, comunidades y especies. Los ecosistemas de mayor fragilidad se caracterizan por poseer características o recursos singulares con baja resiliencia, altas tasas de fluctuación o cambios en la abundancia y composición de especies después de un disturbio natural e inducido (Ministerio del Ambiente Ecuador, 2015). Según la Constitución y el Código Orgánico Ambiental, estos ecosistemas son los páramos, humedales, bosques nublados, bosques secos bosques húmedos, manglares y moretales.

Categorías de ordenación. se considera a los bosques naturales destinados a la conservación, producción forestal sostenible y restauración.

Vegetación natural nativa (arbustiva y herbácea). Vegetación arbustiva son las áreas con un componente substancial de especies leñosas nativas no arbóreas; incluye áreas degradadas en transición a una cobertura densa del dosel. Mientras que, la

vegetación herbácea está constituida por especies herbáceas nativas con un crecimiento espontáneo, que no reciben cuidados especiales, utilizados con fines de pastoreo esporádico, vida silvestre o protección (MAGAP-IEE, 2012). (Figura 3)

5.3.2. Protección Hídrica. Las áreas de protección hídrica se subdividen en zonas de recarga y regulación hídrica, servidumbres ecológicas, y las zonas de protección hídrica.

Zonas de protección, recarga y regulación hídrica. Se considera como recarga y regulación hídrica a la parte de la cuenca hidrográfica que, por sus condiciones climáticas y geomorfológicas, almacenan y drenan el agua hacia los acuíferos de la parte baja de una cuenca. Se incluyen los cursos y cuerpos de agua.

Servidumbres ecológicas. Son las franjas de protección ribereña de los cuerpos de agua, así como las laderas escarpadas naturales cuya finalidad de conservación y protección de especies, ecosistemas, recursos naturales, belleza escénica, valores ecológicos esenciales, u otros valores culturales, socioculturales o genéticos (COA, 2018). (Figura 4)

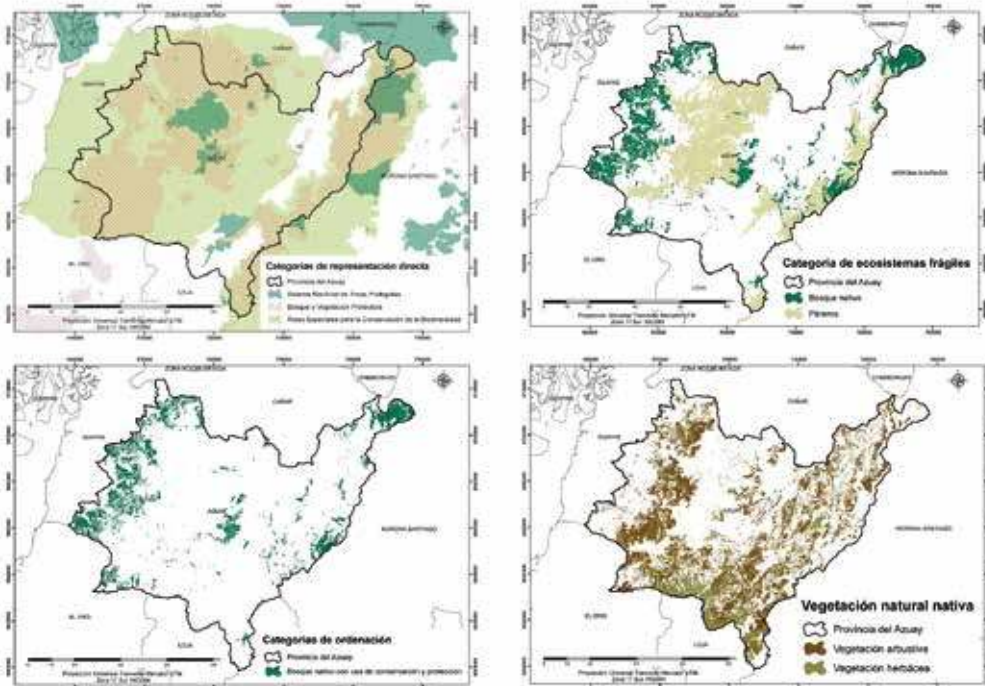


Figura 3. Mapas del patrimonio natural de la provincia del Azuay (MAE, 2018; MAG, 2015)

Para estas áreas, los polígonos de intervención territorial resultan de la conformación de las Unidades Estructurantes de Estabilidad Ecológica (UETEE). La conformación de las UETEE es el resultado de la sobreposición de información cartográfica de ombrotipos y pendiente con el uso y cobertura de la tierra.

5.4. Tratamientos en suelo rural de protección. En respuesta a la normativa, en cada uno de los polígonos de intervención se pueden aplicar tratamientos. Como ejemplo de aplicación se ha tomado el caso del cantón Paute de la provincia del Azuay, en el que los tratamientos en el suelo de protección serían:

5.4.1. Tratamiento de protección del patrimonio natural. En las áreas de patrimonio natural, las categorías de representación directa, conformadas por sus subsistemas por sí mismas, constituyen polígonos de intervención que tienen un tratamiento específico plas-

mado en un plan de manejo. Mientras que las conformadas por ecosistemas frágiles y amenazados (páramo), categorías de ordenación (bosque nativo) y vegetación natural nativa (vegetación arbustiva y herbácea) se han propuesto tratamientos de conservación.

5.4.2. Tratamientos de protección hídrica. En las áreas de protección hídrica, conformadas por zonas de recarga, regulación hídrica y servidumbres ecológicas, se han considerado los tratamientos: conservación y recuperación. (Figura 5)

5.5. Polígonos de intervención en el suelo rural de producción. El suelo rural de producción lo conforma: la matriz agroproductiva y las zonas de conflicto de uso. Dentro de la matriz agroproductiva se consideran las actividades agrícolas, ganaderas y forestales; en tanto que, las zonas de conflicto de uso son las mismas actividades agroproductivas pero que se encuentran –ge-



Figura 4. Mapas de protección, recarga, regulación hídrica y servidumbre ecológica (IERSE, 2016)

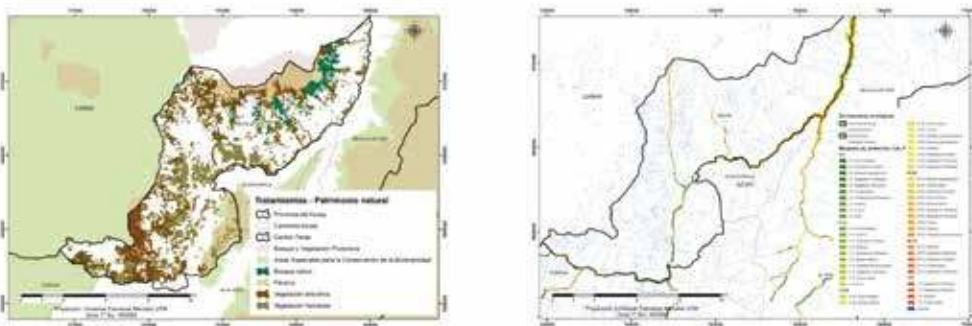


Figura 5. Mapas de tratamientos en suelo rural de protección del patrimonio natural y protección hídrica (MAE, 2018; MAG, 2015; IERSE, 2016)

neralmente- ubicadas en coberturas naturales no recomendadas para el desarrollo de estas actividades.

En la planificación del suelo de producción, se parte de la conformación de los polígonos de intervención, los mismos que responden a los siguientes criterios: definición de objetivos que respondan a necesidades territoriales, generación de escenarios alternativos (tratamientos) y planteamiento de programas y proyectos.

Como aplicación al suelo de producción se han elaborado tres modelos que responden a los criterios anteriormente descritos: (Ver Gráfico 1)

5.5.1. Modelo económico productivo. El modelo responde a un objetivo económico-productivo, en el que se ha considerado la interacción entre elementos como el suelo, clima y vegetación que son determinantes para la producción agropecuaria, en busca de alcanzar mayor cantidad y mejor calidad de los productos. En este modelo, los polígonos de intervención territorial han sido construidos por las unidades estructurantes conformadas por la capacidad de uso del suelo (*Geopedología*) con los pisos bioclimáticos (Mapa bioclimático), que a su vez se intersectan con el mapa de uso agroproductivo (Mapa de cobertura vegetal y uso del suelo), y se obtienen unidades homogéneas sobre las cuales se proponen diferentes tratamientos.

5.5.2. Modelo protección y conservación de suelos. En este modelo el objetivo está dirigido a

la protección y conservación de suelos, en el que se ha considerado la utilización adecuada de la tierra para los fines de producción en busca de aumentar la productividad, y reducir y controlar los procesos erosivos por los cuales se degrada. El modelo propone el uso de prácticas de manejo que cumplan estos objetivos y sean adaptadas a los sistemas de producción locales.

Los polígonos de intervención están conformados por la amenaza a la erosión hídrica (*Geopedología*), los que se intersectan con el uso agroproductivo (Mapa de cobertura y uso del suelo) y se obtienen unidades homogéneas en las que se proponen los tratamientos.

5.5.3. Modelo de sistemas de producción agropecuaria. En el modelo de sistemas de producción agropecuaria son definidos como: “el conglomerado de sistemas de fincas individuales, que en su conjunto presentan una base de recursos, sistemas de subsistencia y limitaciones familiares similares; y para los cuales serían apropiadas estrategias de desarrollo e intervenciones también similares” (FAO).

Los polígonos de intervención han sido construidos por la intersección de las zonas homogéneas de cultivos con los sistemas productivos, información contenida en el mapa de cobertura y uso del suelo, sobre el cual se aplican tratamientos específicos. (Figura 6)

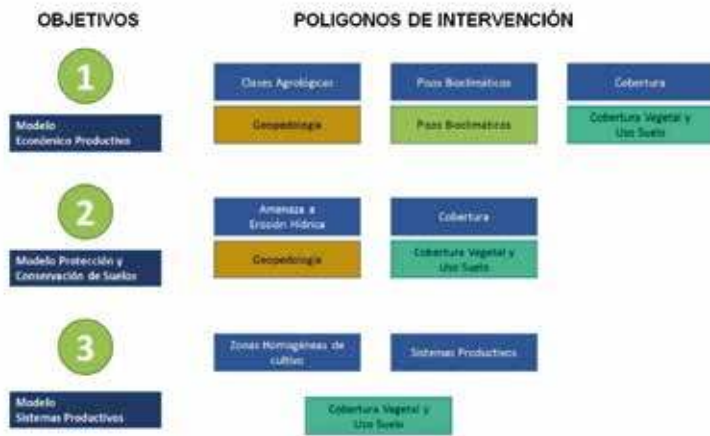


Gráfico 1. Polígonos de Intervención

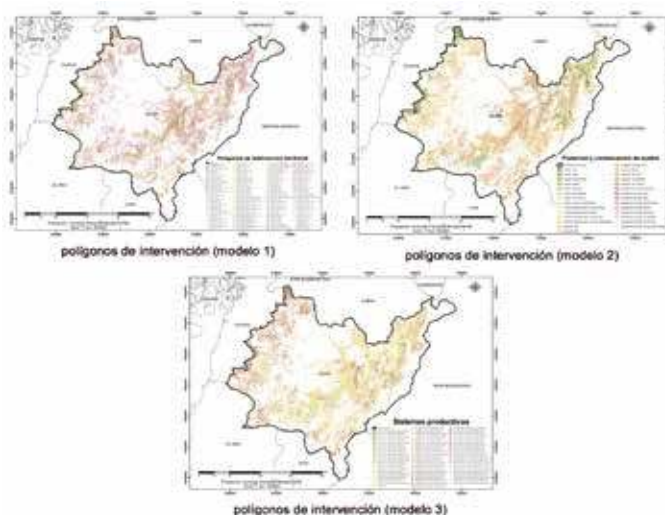


Figura 6. Mapas de polígonos de intervención territorial en el suelo rural de producción en la provincia del Azuay. (MAE, 2013; MAG, 2015)

La propuesta plantea que los tratamientos urbanísticos se los aplique con directrices generales a nivel de cantón, y con mayores niveles de detalle y más específicas a nivel de parroquia.

del Azuay, y en el primer modelo de producción agrícola, también se proponen tratamientos a nivel de la parroquia Bulán perteneciente al mismo cantón.

5.6. Tratamientos en suelo rural de producción.

En el suelo rural de producción han sido propuestos tres modelos -antes descritos-, sobre los que aplican los diferentes tratamientos. En este estudio, como ejemplo, se ha tomado el caso del cantón Paute de la provincia

5.6.1. Tratamientos del modelo económico productivo en cultivos para el cantón Paute.

Para el primer modelo, con tendencia económico-productivo, los tratamientos en el cantón Paute para el sector productivo dentro del área agrícola serían:

Capacidad de Uso (Agrológico)	II	III	IV	VI	VII	VIII
	TRATAMIENTOS					
Piso	Agricultura extensiva o intensiva (invernaderos) Sin limitaciones	Agricultura extensiva o intensiva (invernaderos) Sin limitaciones	Agricultura semiintensiva, (invernaderos) Con limitaciones (Manejo de suelo y agua)	Agricultura Con fuertes limitaciones (Manejo agroforestal) Riego presurizado	Agricultura Con severas limitaciones Cultivos permanentes Riego presurizado	No se recomiendan uso agrícola
Bioclimático	ALTERNATIVAS					
Montano (Valle) 2 000 – 2 500	Cultivos anuales, cultivos permanentes, frutales, invernaderos			Cultivos anuales, cultivos permanentes, frutales.	Cultivos permanentes, frutales.	No se recomienda uso agrícola
Montano (Cordillera Oriental Sur) 2 500 – 3 000	Cultivos anuales, cultivos permanentes, frutales.					
Montano Alto 3 000 – 3 400	Cultivos anuales				No se recomienda uso agrícola	
Montano Alto Superior 3 400 – 4 200	No se recomienda uso agrícola					

Tabla 3. Tratamientos del modelo económico productivo en cultivos para el cantón Paute.

Este mismo proceso puede aplicarse en todos los usos del suelo y cobertura vegetal, siendo la diferencia con las alternativas aplicadas a nivel de cantón, que en el caso de la parroquia es más específica.

5.6.1.1. *Tratamientos del modelo económico productivo en cultivos para la parroquia Bulán.* Dentro de este modelo, como aplicación metodológica en la parroquia Bulán del cantón Paute se realizó el tratamiento a nivel de detalle en el suelo agrícola, obteniéndose el siguiente resultado.

Capacidad de Uso (Agrológico)	II	III	IV	VI	VII	VIII
	TRATAMIENTOS					
Piso Bioclimático	Agricultura extensiva o intensiva (Invernadero)	Agricultura extensiva o intensiva (Invernaderos)	Agricultura semi intensiva (Invernaderos)	Agricultura	Agricultura	No se recomienda uso agrícola
	Sin limitaciones	Sin limitaciones	Con limitaciones (Manejo de suelo y agua)	Con fuertes limitaciones (Manejo agroforestal)	Con severas limitaciones	Cultivos permanentes
				Riego presurizado	Riego presurizado	
ALTERNATIVAS						
Montano (Valle) 2 000 – 2 500		Cultivos: maíz – frejol arveja, tomate riñón, hortalizas Frutales: aguacate, limón, chirimoya, tomate de árbol, babaco, granadilla, mora Invernaderos: tomate (Área: 2,59 ha)			Frutales: aguacate, limón, chirimoya, tomate de árbol, babaco, granadilla, mora (Área: 7,69 ha)	
Montano (Cordillera Oriental Sur) 2 500 – 3 000			Frutales: manzana, pera, durazno, capullí, chamburo, siglalón, mora Cultivos: maíz – frejol, arveja, cebada, trigo, hortalizas, hierbas medicinales, papa, haba (Área: 10,90 ha)	Frutales: manzana, pera, durazno, capullí, chamburo, siglalón, mora Cultivos: maíz – frejol, arveja, cebada, trigo, hortalizas, hierbas medicinales, papa, haba (Área: 15,54 ha)	Frutales: manzana, pera, durazno, capullí, chamburo, siglalón, mora (Área: 161,92 ha)	No se recomienda uso agrícola (Área: 24,63 ha)
Montano Alto 3 000 – 3 400				Cultivos: Papa, haba, melloco (Área: 23,43 ha)	No se recomienda uso agrícola (Área: 22,35 ha)	No se recomienda uso agrícola (Área: 8,27 ha)
Montano Alto Superior 3 400 – 4 200						

Tabla 4. Tratamientos del modelo económico productivo en cultivos para la parroquia Bulán

5.6.2. Tratamientos del modelo protección y conservación de suelo en cultivos para el cantón Paute. En el segundo modelo, tomando en cuenta

el criterio de protección y conservación de suelos, en el cantón Paute los tratamientos en las zonas de cultivos agrícolas serían:

AEH Uso	Muy alta (< 70%)	Alta (40 - 70%)	Media (25 - 40%)	Baja (12 - 25%)	Sin (> 12%)
Agrícola	Se restringe la actividad agrícola.	<p>SISTEMAS AGROFORESTALES</p> <p>PRÁCTICAS MECÁNICAS (OBRAS FÍSICAS)</p> <p>Zanjas de desviación Acequias de ladera Terrazas de banco Terrazas de huerto Terrazas individuales Caminos de agua Bordes de campo Barreras muertas</p> <p>PRÁCTICAS AGRONÓMICAS (OBRAS BIOLÓGICAS)</p> <p>Cultivos en curvas de nivel Cultivos en fajas Rotación de cultivos Abonos verdes Barreras vivas Labranza mínima y labranza cero</p> <p>Asociación árboles con cultivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cercos vivos y linderos - Cortinas rompevientos - Árboles intercalados dentro de cultivos - Plantación de árboles con barreras - Bosquetes en terrenos marginales dentro de cultivos 	<p>SISTEMAS AGROFORESTALES</p> <p>PRÁCTICAS MECÁNICAS (OBRAS FÍSICAS)</p> <p>Zanjas de desviación Acequias de ladera Terrazas de huerto Terrazas individuales Caminos de agua Bordes de campo Barreras muertas</p> <p>PRÁCTICAS AGRONÓMICAS (OBRAS BIOLÓGICAS)</p> <p>Cultivos en curvas de nivel Cultivos en fajas Rotación de cultivos Abonos verdes Barreras vivas Labranza mínima</p> <p>Asociación árboles con cultivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cercos vivos y linderos - Cortinas rompevientos - Árboles intercalados dentro de cultivos - Bosquetes en terrenos marginales dentro de cultivos 	<p>SISTEMAS AGROFORESTALES</p> <p>PRÁCTICAS MECÁNICAS (OBRAS FÍSICAS)</p> <p>Zanjas de desviación Terrazas individuales Caminos de agua Bordes de campo</p> <p>PRÁCTICAS AGRONÓMICAS (OBRAS BIOLÓGICAS)</p> <p>Cultivos en curvas de nivel Rotación de cultivos Abonos verdes Barreras vivas</p> <p>Asociación árboles con cultivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cercos vivos y linderos - Cortinas rompevientos - Árboles intercalados dentro de cultivos 	Sin restricciones

Tabla 5. Tratamientos del modelo de protección y conservación de suelos para el cantón Paute

5.6.3. Tratamientos del modelo de sistemas de producción agropecuaria para el cantón Paute.

Para el tercer modelo se proponen los siguientes tratamientos en el cantón Paute:

Sistemas productivos						
Zonas homogéneas/ Sistemas de producción	Combinado	Empresarial	Marginal	Mercantil	No aplica	Total general
Ciclo corto-con riego-parcela pequeña-frío				6,6		6,6
Ciclo corto-con riego-parcela pequeña-templado			11,5	352,1		363,6
Ciclo corto-sin riego-parcela pequeña-frío			67,4	63,0		130,4
Ciclo corto-sin riego-parcela pequeña-templado			288,2	249,5		537,7
Mosaicos-con riego-parcela mediana-templado		21,9				21,9
Mosaicos-con riego-parcela pequeña-frío				938,1		938,1
Mosaicos-con riego-parcela pequeña-templado		10,2	364,3	13 373,4		13 747,8
Mosaicos-sin riego-parcela pequeña-frío			506,4	2 142,0		2 648,4
Mosaicos-sin riego-parcela pequeña-templado			13 594,2	11 434,5		25 028,7
No aplicable					10 262,0	10 262,0
Pastizales-con riego-parcela grande-frío				551,5		551,5
Pastizales-con riego-parcela grande-templado	17,8					17,8
Pastizales-con riego-parcela mediana-templado				375,1		375,1
Pastizales-con riego-parcela pequeña-frío				5 231,9		5 231,9
Pastizales-con riego-parcela pequeña-templado				7 102,6		7 102,6
Pastizales-sin riego-parcela grande-templado				126,9		126,9
Pastizales-sin riego-parcela mediana-frío				4 634,6		4 634,6
Pastizales-sin riego-parcela mediana-templado			313,1	6 928,5		7 241,6
Pastizales-sin riego-parcela pequeña-frío			4 358,5	9 630,2		13 988,7
Pastizales-sin riego-parcela pequeña-templado			13 672,1	17 575,1		31 247,2
Permanente-con riego-parcela grande-templado		56,4				56,4
Permanente-con riego-parcela pequeña-templado		19,4				19,4
Semipermanente-con riego-parcela grande-templado		18,8				18,8
Semipermanente-con riego-parcela mediana-templado		20,4				20,4
Semipermanente-sin riego-parcela pequeña-templado			1,1	34,5		35,6
Total general	17,8	147,0	33 176,8	80 750,1	10 262,0	12 4353,7

Tabla 6. Tratamientos del modelo de sistemas de producción agropecuaria para el cantón Paute

Como ejemplo, en este modelo, se han considerado dos casos, un sistema marginal y un sistema combinado (marginal – mercantil), que se describen a continuación:

5.6.3.1. Sistema marginal.

Sistema	Descripción
Ciclo corto-sin riego-parcela pequeña-templado	Parcela pequeña (<=5 ha.), con cultivos de ciclo corto (que no forman mosaico agropecuario), sin riego, ubicada en clima templado y producción marginal. El tratamiento se debería tomar en cuenta.
Cultivos	Huertos familiares diversificados (hortalizas, frutales, medicinales)
Destino de la producción	Autoconsumo
Tecnología	Diversificación de cultivos (asociación y rotación) Preparación del suelo: manual o yunta Riego: en donde existe (gravedad)
Infraestructura	No cuenta
Insumos	Semillas propias Uso de fertilizantes químicos y pesticidas (muy limitado)
Asistencia técnica	No cuenta
Mano de obra	Familiar o contratada ocasionalmente

Tabla 7. Tratamientos para el sistema: ciclo corto-sin riego-parcela pequeña-templado en el cantón Paute

Con estas características el tratamiento estaría dirigido hacia una producción de autosubsistencia.

5.6.3.2. Sistema combinado (marginal - mercantil).

Sistema	Descripción
Ciclo corto-con riego-parcela pequeña-templado	Parcela pequeña (<=5 ha.), con cultivos de ciclo corto (que no forman mosaico agropecuario), con riego, ubicada en clima templado y producción destinada al autoconsumo y mercado. El tratamiento se debería tomar en cuenta.
Cultivos	Huertos familiares con especialidad en algún cultivo
Destino de la producción	Autoconsumo y mercado local
Tecnología	Diversificación de cultivos con especialidad en algún producto. Uso de maquinaria y manual (para algunas labores) Riego: Presurizado
Infraestructura	Invernaderos, viveros
Insumos	Semillas mejoradas Uso de fertilizantes químicos y pesticidas
Asistencia técnica	Especializada
Mano de obra	Familiar o contratada para ciertas labores

Tabla 8. Tratamientos para el sistema: ciclo corto - con riego - parcela pequeña - templado, en el cantón Paute.

Con estas características el tratamiento estaría dirigido hacia una producción de autosubsistencia y mercado.

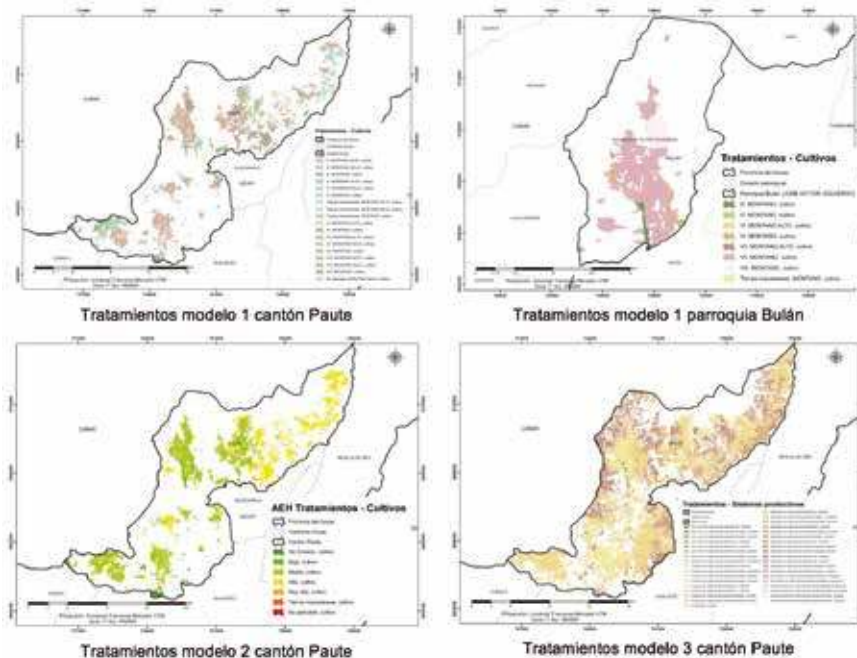


Figura 7. Mapa de tratamientos en suelo de cultivos en el cantón Paute

6. Conclusiones

Al ponerse en vigencia la LOOTUGS, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDyOT) deben responder a esta normativa, en la que se establecen los alcances e instrumentos de ordenamiento territorial, así como el planeamiento del uso y gestión del suelo.

Las disposiciones de esta Ley están dirigidas a todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente en el mismo.

La participación de instituciones del Estado es indispensable en la construcción de una planificación territorial, mediante la generación de directrices y aporte de información actualizada.

Las instituciones de educación superior pueden fortalecer la planificación territorial mediante la formulación de propuestas, el asesoramiento, capacitación técnica y transferencia tecnológica.

Entre los objetivos del IERSE de la Universidad del Azuay, se encuentra el fortalecimiento de los organismos locales y seccionales, por lo que formula propuestas con la finalidad de apoyar a la gestión pública regional, seccional y local.

Con estas propuestas, se pretende que los Gobiernos Autónomos Descentralizados -en sus diferentes espacios- cuenten con un instrumento técnico de planificación a corto, mediano y largo plazo, enmarcados en la normativa establecida.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador". Registro Oficial No. 449. Última modificación: 21 de diciembre de 2015. Recuperado de https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/quienes-somos/Constitucion_politica.pdf

- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (06 de agosto de 2014). Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. Registro Oficial Suplemento 305
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (05 de julio de 2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Registro Oficial Suplemento N° 790. Recuperado de <http://extw-prlegs1.fao.org/docs/pdf/ecu166410.pdf>
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (12 de abril de 2017). Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento N° 983. Recuperado de <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/05NOR2017-COA.pdf>
- Buzai, G. D. (2013). *Aportes del análisis geográfico con Sistemas de Información Geográfica como herramienta teórica, metodológica y tecnológica para la práctica del ordenamiento territorial*
- Consejo Nacional de Competencias. (13 de enero de 2015). Competencias de gestión ambiental de gobiernos descentralizados. Registro Oficial Suplemento N° 415, Última modificación 23 de junio de 2017. Recuperado de <http://www.azua.gov.ec/prv/wp-content/uploads/2017/06/CGAGD.pdf>
- Cuesta, F., Peralvo, M., Baquero, F., Bustamante, M., Merino, A., Muriel, P., Freile, J. & Torres, O. (2015). Áreas prioritarias para la conservación del Ecuador continental. Ministerio de Ambiente, CONDESAN, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, GIZ
- Dixon, J., Gulliver, A., & Gibbon, D. (Compendio) (2001). *Sistemas de producción agropecuaria y pobreza. Cómo mejorar los medios de subsistencia de los pequeños agricultores en un mundo cambiante*. Roma, Italia: FAO y Banco Mundial
- Gobierno Provincial del Azuay. (18 de agosto de 2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Azuay Actualizado 2015-2023. Sesión extraordinaria No.12-2015, Sesión ordinaria No.03-2015. Recuperado de: http://app.sni.gob.ec/snlink/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/0160000190001_PDyOT_AZUAY%20%202015_17-08-2015_10-02-34.pdf
- Gómez, D., & Gómez, M. (2014). *Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia*. Trabajo presentado en IX Simposio nacional de desarrollo urbano y planificación territorial
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC]. (2012). Documentos División Político Administrativa. Recuperado de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/category/cartografia-2/>.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador [MAE]. (2012). *Sistema de clasificación de los ecosistemas del Ecuador continental*. Subsecretaría de Patrimonio Natural: Quito, Ecuador. Recuperado de: <http://mapainteractivo.ambiente.gob.ec/portal/>
- Ministerio del Ambiente del Ecuador [MAE]. (2013). *Metodología para la Representación Cartográfica de los Ecosistemas del Ecuador Continental*. Subsecretaría de Patrimonio Natural: Quito, Ecuador. Recuperado de: <http://mapainteractivo.ambiente.gob.ec/portal/>
- Ministerio del Ambiente del Ecuador [MAE]. (2013). Modelo bioclimático del Ecuador continental para la representación cartográfica de ecosistemas del Ecuador continental. Subsecretaría de Patrimonio Natural: Quito, Ecuador. Recuperado de: <http://mapainteractivo.ambiente.gob.ec/portal/>
- Ministerio del Ambiente del Ecuador [MAE]. (2017). Mapa de cobertura y uso de la tierra del Ecuador continental año 2016. Quito, Ecuador.
- Presidencia de la República del Ecuador. (20 de abril de 2015). Reglamento Ley Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua. [Decreto Ejecutivo 650]. Registro Oficial Suplemento N° 483. Recuperado de <https://www.agua.gob.ec/wp-content/uploads/2012/10/REGLAMENTO-LEY-RECURSOS-HIDRICOS-USOS-Y-APROVECHAMIENTO-DEL-AGUA.pdf>
- Sandoval, M. F. L. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. *GEOUSP: Espazo e Tempo (Online)*, 19(2), 296-311
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito, Ecuador. ISBN-978-9942-07-448-5.

PONENCIA 18

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA URBANA EN LA CIUDAD DE CUENCA, ECUADOR, SOBRE LA DICOTOMÍA NATURALEZA-URBANIZACIÓN

Arq. María Cristina Cordero Jarrin

Universidad Católica de Cuenca-Ecuador

Arq. Christian Hernán Contreras-Escandón

Arq. Giovanni Marcelo Albarracín-Vélez

Universidad Católica de Cuenca

INTRODUCCIÓN



En el presente trabajo se estudia la gestión de políticas públicas (PP), con énfasis en la regulación de la naturaleza y la urbanización de la Ciudad de Cuenca. Para el estudio se plantea realizar un análisis de discurso, para lo cual se realizaron entrevistas semiestructuradas (discurso asociado) a diferentes involucrados en la producción de PP, con el fin de investigar como se establecen las normas que regulan la ciudad; para la interpretación del discurso asociado se utilizó una matriz de frecuencia, la cual está valorada según la compatibilidad en las respuestas de los involucrados. Además, se

realiza un matriz comparativa de las PP y los discursos asociados, donde se prioriza los objetivos y resoluciones referentes a naturaleza y urbanización; para concluir con el estudio se analiza los resultados basados en los principios establecidos por Roth: 1) una teoría sólida; 2) una ley bien concebida; 3) responsables capacitados y comprometidos; 4) apoyo político y social; y, 5) un entorno favorable; con el fin de detectar cuales son las debilidades, por las que la gestión de la PP de la ciudad es tan vulnerable, proponiendo así utilizar la teoría del autor para mejorar su producción.

Naturaleza

Conceptualizar la naturaleza es complejo, posee significados distintos desde de diferentes disciplinas, puede ser vista desde un mundo fantástico, prístino o físico. Para este análisis la concepción de la naturaleza será desde un punto de vista físico, bajo una perspectiva ecológica.

Diferentes estudios etnográficos, epistemológicos, entre otros, que se han realizado referente al concepto de naturaleza, han llevado a considerar que dicho concepto está construido socialmente y es valorado según su historia y cultura (Descola, 2001). La naturaleza puede ser vista como un medio para satisfacer necesidades individuales y sociales. Así mismo, ésta puede ser poseída y puede ser asignada como una propiedad. La apropiación del ser humano de la naturaleza ha permitido que esta pueda ser controlada por leyes, capitalizada, comprada, vendida, manipulada por interés individuales del poder, desnaturalizada, volviendo los recursos naturales objetos catalogados en términos de capital (Palacio, 2002).

Acosta (2008) afirma lo dicho anteriormente, respecto a la capitalización de la naturaleza, aseverando que la sociedad consumista ve a la naturaleza como un objeto, la cual puede ser explotada, consumida, vendida, convirtiéndola en mercancía, haciendo de ella un elemento de utilidad para un consumismo sin limitaciones. Con el propósito de frenar esta explotación inadecuada y de promover respeto, se establecen políticas públicas (PP) que regulen derechos. Es posible que éstas sean las únicas formas de evitar un daño al medio ambiente y un interés individual (Descola, 2001).

Para Hajer (citado por Larrea, 2017), la naturaleza es una realidad construida por sociedades y principalmente por la política. Asegura que es esencial buscar diferentes nociones de naturaleza para entender los procesos económicos, políticos y culturales, que forman las relaciones sociales con los sistemas ecológicos.

Tanasescu (2013) realiza un estudio respecto a los artículos que establecen los derechos a la naturaleza en la Constitución del Ecuador (2008). En su análisis se indica cómo fue el proceso, quiénes estuvieron involucrados y cómo se pensó para plantearlos. Asegura que los derechos establecidos en la carta magna para la naturaleza

se realizan en función de un interés, ya que se instituyen según como una sociedad considera importante defenderla o asignar sus derechos, viendo involucrada la voluntad de una sociedad para reconocerlos. Resalta también que aunque Ecuador empieza a considerar los derechos de la naturaleza de una manera diferente, al otorgarle derechos específicos, éstos aún son vagos.

Urbanización

Para Lefebvre (1989), el proceso de urbanización o “sociedad urbana” -como la llama- tiene sus inicios a partir de la industrialización, proceso que se da con más fuerza en los países centrales; afirma que la urbanización es un proceso en el que las transformaciones interrumpidas dispersan formas urbanas existentes. Para varios autores como Bottino Bernardi (2009); Quimbayo y Vásquez (2017); y Swyngedouw (2006), la urbanización es un proceso de transformación de la naturaleza, con la que se generan nuevas condiciones socioambientales, económicas y culturales. Por otro lado, Esmaragda y Ramos (2009) aseguran que, “Las redes de urbanización, que aún hace pocos decenios no representaban sino elementos aislados en el conjunto del medio rural, han pasado a extenderse por la totalidad del territorio, configurando un nuevo paisaje” (pp.2).

Para Lefebvre (1989) el desarrollo de la ciudad se ve marcado con un eje evolutivo, desde una ausencia de urbanización hasta una ciudad completamente urbana. Según el autor este desarrollo consta de cuatro etapas: 1) “ciudad política”; 2) “ciudad comercial”; 3) “ciudad industrial”; y, 4) “zona crítica”.

Tal proceso empieza con lo que él denomina ‘ciudad política’. Afirma que, en este punto, la ciudad busca un orden, determinado por administraciones con poder, quienes se encargan de dirigir los trabajos agrícolas, las propiedades de suelo, pagos de atributos, etc.; asegura que el intercambio del comercio empieza a generar riqueza al punto de amenazar la ciudad política, dando paso al segundo eje al que llama ‘ciudad comercial’, donde se genera marcas urbanas importantes, el comercio se transforma en una función urbana. El tercer eje aparece con la industria, surgiendo procesos más drásticos de transformación en la ciudad, y la urbanización empieza a tener un crecimiento desmedido; con lo que surge el último eje, el cual lo cataloga como ‘zona crítica’, que denota varios problemas

entre los más destacables, la concentración urbana, la extensión de tejido urbano, la subordinación de lo agrario a la urbano (Lefebvre, 1989).

El proceso de urbanización ha causado cambios a nivel mundial, tanto en la sociedad como en la naturaleza. Heynen, Perkins, & Roy (2006), en su análisis de 'espacios verdes', aseguran que existen injusticias en la distribución tanto del espacio como de recursos naturales, lo que es causa de problemas socioambientales, desigualdad en la sociedad, crecimiento desmedido de la mancha urbana, entre otros, provocando conflictos socioambientales en la ciudad.

Socio-naturaleza y Ecología Política Urbana

El comportamiento del ser humano frente a la naturaleza ha sido causa de grandes cambios en el espacio, la intervención del hombre ha causado daños irreparables en la naturaleza, apropiándose de ella; politizándola, llevando no solo a generar una crisis ambiental a nivel mundial, sino que ha creado una desigualdad social. Eduardo Gudynas (citado por Acosta, 2008) considera que la naturaleza llega a ser una creación social que se ve enmarcada por procesos históricos, que han variado según como el ser humano se ha vinculado con el entorno.

La dicotomía sociedad-naturaleza ha permitido que grupos dominantes adquieran poder y dominio con interés específicos, facilitando decisiones políticas y económicas (Castree & Braun, 2001; Kaika & Swyngedouw, 2012; Larrea, 2017), de esta manera es como -quienes poseen dominio- han generado injusticias y desigualdades sociales. Palacio (2002) asegura que la concepción que separan la naturaleza de la sociedad no es equitativa, crea irregularidades políticas, económicas, sociales y culturales de un mundo dividido.

Por otro lado, según Acosta (2008), la naturaleza debe tener derechos legales, ya que el ser humano es parte de ella, no solo un espectador, buscando con esta idea dar un nivel más alto a la importancia y valor de la misma; asegura que sería la solución para prevenir más daños y concientizar el respeto hacia y para ella. Es por esto que se ve la necesidad de analizar esta dicotomía, la naturaleza al ser intervenida por el ser humano ha sido modificada creando así nuevas naturalezas, donde el desarrollo de una sociedad -a lo largo de su historia- ha sido parte

principal de estos cambios. Entonces la naturaleza empieza a formar parte también de una historia, por lo que se plantea estudiarla desde una visión socio-constructivista. Claudia Leal (2002) expone con un ejemplo: "Podemos aceptar que el café es natural, a pesar de ser producto de la selección y dispersión humanas, o que un río es natural, aunque su cauce ha sido alterado por trabajos de irrigación" (pp.128). Es claro que el ser humano a lo largo de su evolución- se ha apropiado de la naturaleza, las acciones sociales la han modificado. Swyngedouw (citado por Gómez, 2006) afirma que el mundo está en un proceso de metabolismos, en donde los procesos tanto naturales como sociales forman parte de contextos históricos, lo que genera socio-naturalezas.

La influencia social en la naturaleza, la apropiación, politización, valorización ha sido participe de un desequilibrio ambiental, que lleva consigo injusticias y desigualdades sociales, lo que ha causado un llamado de atención para quienes buscan alcanzar una sociedad justa.

La Ecología Política, desde ahora [EP], es una disciplina multidisciplinaria que estudia los conflictos y cambios socioambientales, buscando una justicia ambiental; analiza las relaciones de poder y discursos que explican dichos cambios (Gómez, 2006; Alimonda, Pérez, & Martín, 2017); considera las políticas públicas de la naturaleza, la manera que éstas actúan para la concepción, distribución y acceso de recursos naturales. Abarca tres corrientes importantes, una visión de ecología cultural, los estudios que pretenden mejorar el nivel de vida de una sociedad, y la lucha sobre el uso de los recursos naturales (Leal, 2002).

Según Delgado (2015), la Ecología Política Urbana [EPU] reconoce que las condiciones materiales, que comprenden los entornos urbanos, son controladas, manipuladas por élites buscando interés propios a expensas de las poblaciones marginadas. Entendiendo élites o grupos élites como un conjunto de personas que poseen un poder planificado, interpretando una situación y tales personas tienen un dominio sobre las acciones que realizan (Van Dijk, 1993).

Parte de los desequilibrios formados por el ser humano en la naturaleza ha sido el impacto que ha causado los procesos de urbanización, el crecimiento desmedido de las ciudades. Dentro de este marco teórico se plantea

estudiar las políticas que determinan este proceso, a partir de la EPU, disciplina que ha generado impacto en estudios urbanos, ya que busca proporcionar un nuevo enfoque sobre la ciudad, entendiéndola como el resultado de metabolismos y transformaciones socio naturales (Angeló & Wachsmuth, 2015).

Política Pública

Las políticas públicas [PP] surgen como espacios centrales de mediación y resolución de conflictos entre colectivos con diversas particularidades (Barenboim, 2012). Buscan dar soluciones a los distintos problemas ocasionados en una sociedad, donde los problemas a tomar en cuenta y las soluciones son concretas para un grupo establecido.

Cejudo (2008) establece que el conjunto de ideas, conceptos y categorizaciones, que se producen en las PP, construyen una realidad física y social, por lo tanto, son una mezcla de hechos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones, que buscan dar una solución a un determinado conflicto social y de la misma manera justificarlo y legitimarlo. Las PP son elaboradas y lideradas por expertos que forman parte del Estado, sean funcionarios públicos o privados, sin embargo, no se puede asegurar que realmente sean ellos quienes tomen las decisiones netamente necesarias para solucionar un problema (Fontaine & Subirats, 2015).

Política Pública Urbana [PPU]. El proceso urbano, como ya se dijo, es el origen de ciertos problemas sociales, conflictos de desigualdades, impactos socio-ambientales entre otros, a causa de esto aparece la necesidad de establecer resoluciones que produzcan una distribución equitativa del territorio, disciplina conocida como política pública urbana [PPU], donde se establecen las leyes que normalizan la división social y económica del espacio (Barenboim, 2012).

Ariana (2012) asegura que las PPU se encargan de regular: 1) la localización y reestructuración del territorio; 2) los usos dentro del ordenamiento urbanístico; 3) la vivienda; y, 4) el transporte, equipamiento e infraestructura. Bottino Bernardi (2009) afirma que la urbanización concentra dentro de una ciudad una determinada población, que generan cambios demográficos, económicos, y culturales, haciéndose parte de políticas de Estado.

Harvey (2007) afirma, “la urbanización siempre ha sido, por lo tanto, un fenómeno de clase, ya que los excedentes son extraídos de algún sitio y de alguien, mientras que el control sobre su utilización habitualmente radica en pocas manos” (pp.24). Las PPU son establecidas por un cierto grupo de personas, quienes determinan un problema existente en el territorio para luego buscar una posible solución.

Los procesos de urbanización han sido causa de conflictos en el territorio, se puede decir que esto se debe a la influencia política y económica, que poseen quienes determinan las soluciones de los supuestos problemas generados, ya que establecen políticas públicas con intereses específicos. Naranjo Giraldo y Lopera Morales (2009) aseveran que, “la Política Pública se entiende como el resultado de las relaciones, negociaciones, acuerdos, presiones, al interior de organizaciones sociales complejas con diversos actores sociales y políticos” (pp.86).

En el presente trabajo las PPU de la ciudad de Cuenca, priorizando el análisis en la dicotomía que existe entre naturaleza y urbanización, con el objetivo de examinar cuáles son las influencias que existe en la ejecución de las PP establecidas y de qué manera el entendimiento de la dicotomía naturaleza-urbanismo, en el discurso posesionado de los gestores y tomadores de decisiones, ha influenciado en las desigualdades sociales dentro de la ciudad.

Análisis crítico del discurso

El análisis crítico del discurso, desde ahora [ACD], es una investigación interdisciplinaria enfocada en el estudio del abuso y dominio del poder en la sociedad, que se ha generado mediante el uso lingüístico (signos, escrito, oral, y otros similares). Fairclough & Kress (citados por Wodak, 2003) determinan que un estudio de discurso con criterio necesita teorizar y describir los procesos y las estructuras sociales de la producción de un texto, generado por interacción de un grupo de individuos. Por otro lado, Wodak & Meyer (2003) determinan que dentro del ACD existen tres conceptos esenciales que deberán ser analizados: 1) poder, 2) historia, e, 3) ideología.

Uno de los fundadores de ACD, Van Dijk, asegura que el estudio crítico del discurso se centra en la explotación, el dominio y el abuso del control del discurso que posee

un grupo élite, quienes buscan un beneficio propio, para intervenir en las creencias y acciones de una sociedad (1999). Pretende, además, indagar metodológicamente la existencia de una desigualdad social expuesta mediante el lenguaje (Eguibar y cols., 2003).

Por otro lado, Fairclough (2008) considera que el ACD debe explorar el uso lingüístico desde dos importantes puntos: el de estar constituido socialmente y el de ser socialmente constitutivo, que considera tres facetas: el texto (oral, escrito), la producción del texto, y la interpretación y práctica social que genere.

Van Dijk (2009) asevera que el poder de ciertos grupos dominantes se ve influenciado por información privilegiada, dinero, estatus, fama, conocimiento, poder social y político, e influencia en las diferentes formas de discurso y comunicación. Es por esto, entonces, que el dominio -que concibe el discurso- es capaz de controlar e influenciar en las ideologías, creencias y acciones de grupos 'débiles' que, por carecer de estos privilegios, son dominados según los intereses de quienes generan discurso.

El discurso pretende convencer, por medio del uso lingüístico, a sus lectores de lo que un grupo élite cree conveniente, abusando del poder que ejercen, lo que ha sido causa de desigualdades e injusticias que perjudican a una parte de la sociedad, buscando beneficios para un grupo dominante. El abuso de poder que se ha generado en el discurso ha sido el principal motor para el interés de diferentes autores en estudiar la influencia que tiene esto en la sociedad, Santander (2011) considera que el lenguaje de quienes manipulan el discurso no es transparente, modifica y esconde información. Para el autor el discurso simplemente sirve para dejar huellas, pistas, de ciertos acontecimientos, que marcaron el comportamiento o desarrollo en una sociedad.

Para Wodak & Meyer (2003), el ACD intenta generar conciencia sobre la manera en la que engañan, para beneficio de sus intereses y necesidades, aquellos que poseen influencia en la producción del discurso. Pues consideran que el lenguaje obtiene poder gracias al uso que hacen de él; quienes tienen dominio, además, sostienen que: "uno de los objetivos de ACD consiste en desmitificar los discursos mediante el descifrado de las ideologías" (pp.30).

El ACD, sobre la articulación naturaleza y urbanización en la ciudad de Cuenca, nos permitirá entender de qué manera se concibe el discurso, la influencia que este genera dentro de la sociedad, además de determinar de qué forma influye el poder de grupos dominantes dentro de la toma de decisiones que se establecen en los planes de ordenamiento, cuáles son los procesos ideológicos y qué pretenden convencer quienes están a cargo de la gestión de estos discursos.

Metodología

Estudio del discurso asociado (entrevistas) de autores involucrados en la producción de políticas públicas de la ciudad de Cuenca. Cejudo (2008) estudia como el discurso asociado a la política pública influye en la gestión de las mismas, asegurando que éstas contribuyen a explicar: a) por qué diferentes temas son concebidos como problemas públicos; b) cómo estos pretenden dar soluciones a dichos problemas; c) cómo generan soluciones que convencen de las decisiones establecidas; y, d) cómo su discurso afecta en la ejecución de la PP.

En el presente trabajo de titulación, orientados en la propuesta de Cejudo (2008), se efectúa un análisis de entrevistas (discurso asociado) a involucrados en la producción PPU de la ciudad de Cuenca, tomando como categorías de análisis los literales a, b y c planteados por el autor y citados en el texto anterior.

Análisis del discurso asociado (entrevistas). Las entrevistas efectuadas tienen como objetivo generar un discurso asociado a las PP, por lo que se ha enfocado el estudio en personas involucradas netamente con las gestiones de política pública de Cuenca. Constan de nueve preguntas, formuladas con el fin de conocer el discurso establecido por quienes han sido autores de las PP de la ciudad, sobre la dicotomía naturaleza-urbanización y cómo han influenciado en la gestión de las mismas.

Las preguntas que se realizaron fueron:

1. ¿En qué planes de ordenamiento territorial a participado?
2. ¿Qué significa para usted naturaleza?
3. ¿A qué considera usted urbanización?

4. Dentro de los planes en los que participó ¿cómo cree que se articuló la naturaleza con la urbanización?
5. ¿Cómo soluciona la relación entre urbanización y naturaleza en un territorio?
6. ¿Cree usted qué el proceso de urbanización avanza mediante política pública y cómo?
7. ¿Cree usted qué la naturaleza puede crecer mediante política pública?
8. ¿En qué momento cree usted que la naturaleza pueda pasar a ser urbanización?
9. ¿Cree usted qué la urbanización puede pasar a ser naturaleza?

En este análisis se clasifica el discurso asociado en tres categorías, donde a) son los problemas que perciben los involucrados; y, c) el discurso generado por cada individuo sobre el concepto de naturaleza, urbanización y la manera que articularon naturaleza-urbanización en las PP. Las categorías se califican según la frecuencia repetitiva de cada discurso, entendiendo como frecuencia, “la magnitud que mide un número de repeticiones por unidad” (Hertz & Bibliograf, 2018). Determinando como: 1) frecuencia alta: 10-4 autores; 2) frecuencia media: 3-2 autores; 3) frecuencia baja: 1 autor.

Matriz de frecuencias.

MATRIZ DE FRECUENCIA			
	FRECUENCIA ALTA	FRECUENCIA MEDIA	FRECUENCIA BAJA
A A) Problemas percibidos como problemáticos.	<ul style="list-style-type: none"> Expansión de mancha urbana (TC,DCO) Construcciones Informales (TODCOB) Incorporación de la naturaleza (ED, FC, FP, FMS, GP) 	<ul style="list-style-type: none"> Agilidades Vitales (FC, FP, FMS) Respeto a la naturaleza (FC, FMS, GP) Problema inseparable de naturaleza (FB, FC, FMS) Políticas Exhales (FMS, GP) Crecimiento demográfico alto (SP, WB) 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de concientización de los habitantes (DCO) De-forestación (ED) Degradación de la frontera agrícola (DR) Áreas de reserva urbanizar (WB) Las Ordenanzas son una contradicción para la urbanización en la ciudad (MQ)
B B) Posibles soluciones.	<ul style="list-style-type: none"> Planificando la Ciudad (TODCOB) Incorporando áreas verdes en espacios construidos (viviendas, espacios públicos) (TODCOB) Preservando áreas verdes existentes (FC, FP, DCO,DC) Fortaleciendo la soberanía y planificación (FC, FMS, DC, GP, WB, BG) 	<ul style="list-style-type: none"> Construcciones Sostenibles (jardines, cubiertas verdes) (FMS, BG, WB) Vivienda en altura (FC, DCO) Socializando con los habitantes PP (DG, MQ) 	<ul style="list-style-type: none"> Reordenar la ciudad (EB) Regular la mancha urbana (EB) Controlar tasas de crecimiento y repoblación (ED) Respetando la topografía de la ciudad (FC) Incrementar patrimonios natural (FC) Generando un cambio cultural (DC) Realizar evaluaciones para generar espacios, repensar los temas de procesos urbanos (MQ)
C C) Ideas sobre posibilidades en los Planes.	<ul style="list-style-type: none"> Mucho menos bosques (EB,FP,FMS,DCO,FP) No puede haber una separación hombre naturaleza (EB,FC,FP,FMS) 	<ul style="list-style-type: none"> La mancha que persiste en Plan (EB,FC) Existe una desconexión de la naturaleza (EB,FP) Fundamental para la vida (FC, FMS) 	<ul style="list-style-type: none"> Existe una pérdida de relación hombre naturaleza (FP) Existe una pérdida al hombre (FP) Recurso que no es aprovechado por seres humanos (WB) Todo lo que se encuentra a nuestro alrededor (MQ)
NATURALEZA	<ul style="list-style-type: none"> Proceso desde se data de características urbanas en territorio (GB,FP,FB,DCO) 	<ul style="list-style-type: none"> Crecimiento ligado al de la población (WB, FC) 	<ul style="list-style-type: none"> Tercero que influye a el suelo (EB) Actos culturales que permiten vivir a las personas más que estar de las otras, predominio de lo edificado sobre lo natural (FC) Proceso que se da por el traslado de la población de una zona rural hasta asentamientos concentrados (FP) Concentración del área urbana (GP) Espacio preciso a para que viva el hombre (MQ)
URBANIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Respeto a la naturaleza (GB, FC, FP, GP, DG) Protección de mangreros de Arroyo Colorado (FC, FP, GP, BG) Áreas de Reserva (EB, FC, GP, WB) 	<ul style="list-style-type: none"> Tercero a la degradación agropecuaria (FB,GB, WB) Aperturas masivas de espacio verde (FC, DC) Cambio verde (EB, DC) Regulación de zona de estudio (EB, DC) 	<ul style="list-style-type: none"> Intitufica los nativos (DC) No existe política pública (FMS) Desconoce una realidad sobre urbanización urbanización es complejidad (MQ)
ARTICULACION PLANES			

Matriz 1. Matriz de Frecuencias
Fuente: M. Chelma Carreira, Jarrín

Sobre Naturaleza. Los autores coinciden en que la naturaleza es un medio físico, constituido por elementos bióticos y abióticos, que condicionan el ecosistema, forman parte de un todo que nos rodea, un elemento fundamental para la vida del ser humano. Concuerdan en que es un elemento esencial para los procesos de planificación, mencionan además que es lo que tiene existencia previa al hombre, todo aquello que no ha sido intervenido por el ser humano.

Dentro de los problemas más frecuentes mencionan el deterioro de la naturaleza, el mismo que ha causado daños irreparables, aunque no todos lo insinúan, nombran la presencia de deforestación y degradación agrícola, además de que insisten en que el territorio natural está siendo fuertemente urbanizado e irrespetado por los habitantes, la ciudad está creciendo de manera incontrolable.

Sin embargo concuerdan que, dentro de los planes en los que han estado involucrados existen políticas de respeto hacia la naturaleza entre los cuales se habla de la protección de márgenes de ríos; determinaciones de usos de suelo, donde se establece zonas de reservas, áreas mínimas de espacios verde, lotes mínimos, preservación de área natural en parroquias rurales; y un posible proyecto al que lo denominan cinturón verde, aseguran que han trabajado y se está trabajando para frenar los conflictos de la ciudad.

Determinan que para frenar el deterioro de áreas naturales de la ciudad se debería incorporar áreas verdes en espacios construidos, sean estas viviendas, edificaciones sostenibles, espacios públicos, concuerdan que es importante la preservación de áreas naturales existentes. Como solución a la expansión urbana hacia la periferia, mencionan el crecimiento en altura de la ciudad, argumentan que para mantener o conservar áreas naturales es importante incrementar patrimonio natural.

Sobre Urbanización. Perciben la urbanización como el proceso donde se dota de características urbanas un territorio, además afirman que dicho proceso modifica el suelo, mencionan que la urbanización está ligada a un crecimiento poblacional. Se menciona que los procesos de urbanización se ven marcados, en Ecuador, por el traslado de la población rural hacia asentamientos

concentrados. Recalca que se tuvo un proceso de urbanización agresivo, por lo que muchas de las ciudades crecieron sin control alguno.

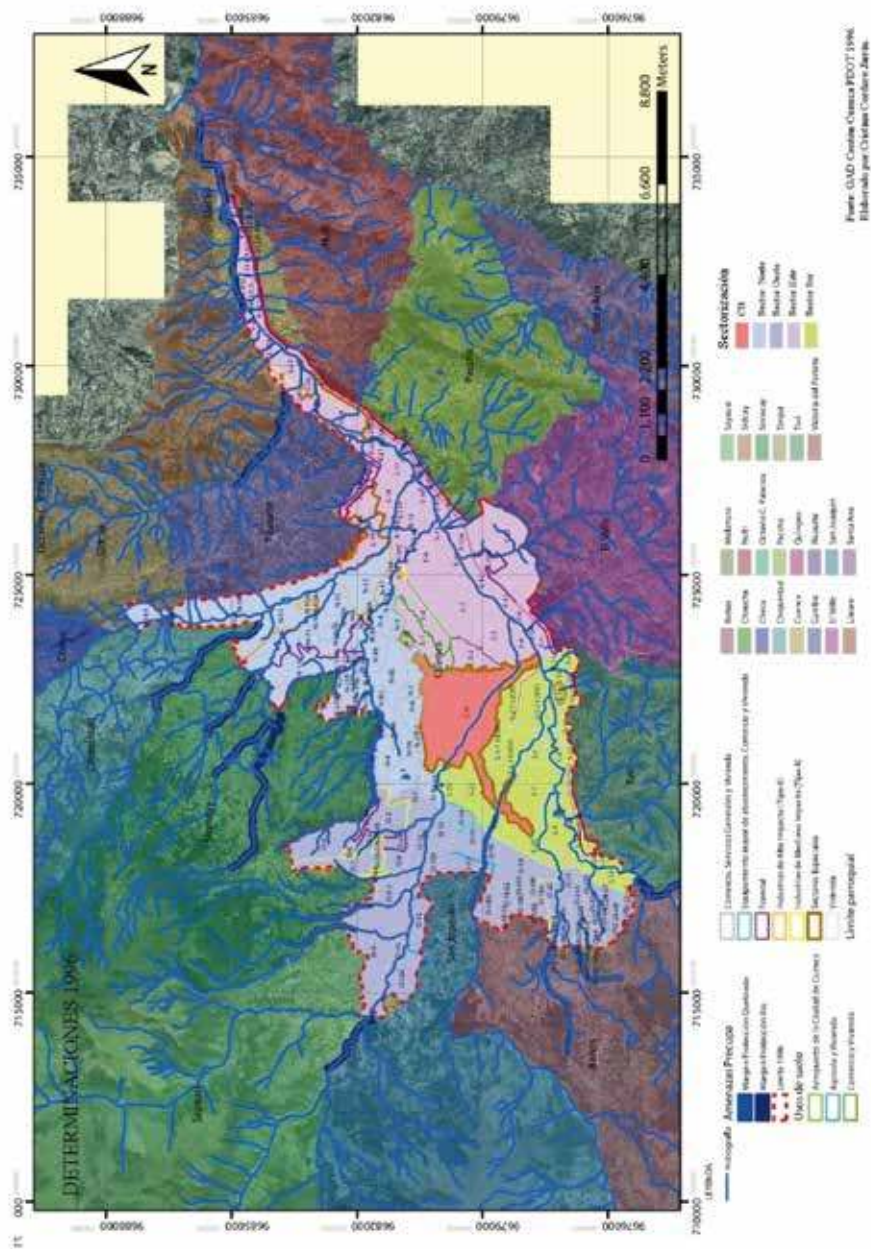
Resaltan la existencia de urbanización informal, causa de una expansión de la mancha urbana bastante notable en estos últimos años. Sostiene que “pese a las normativas existentes en la ciudad no se pudo controlar los procesos de urbanización en áreas de reserva”. Aseguran que, para mejorar la condición de la ciudad, es importante tener una ciudad planificada, regular la mancha urbana que -a pesar de que existe una PPU en la ciudad no obstante- creen necesario fortalecer la gobernanza y la planificación actual.

Sobre la Articulación naturaleza-urbanización en las PPU. Los autores aseguran que dentro de las PP, que determina la ordenanza de la ciudad de Cuenca, existe un respeto a la naturaleza. El ejemplo más mencionado por los autores es la protección de *biocorredores*, se nombra también la conservación de áreas de reserva. Además consideran que existe un interés claro por generar área verde dentro de la ciudad, por lo que los planes cuentan con la determinación de un porcentaje de áreas mínimas, espacios verdes, regulaciones que frenen la deforestación, clasificación de usos de suelos, un proyecto a futuro: cinturón verde, con el que pretenden generar espacios de transición para mejorar la habitabilidad de la ciudad. Sin embargo están conscientes de que encontrar una simbiosis naturaleza-urbanización es complicado.

Matriz de Política Pública. La matriz se genera con el fin de establecer un análisis comparativo entre el discurso asociado de cada autor (entrevistas) y la política pública existente en los planes, donde se tomó en cuenta los objetivos principales del PDOT referentes a naturaleza y urbanización.

Plan de 1996. Se plantea una idea clara sobre política pública en la ciudad, referente a los procesos de urbanización, por ejemplo, se determinan 21 parroquias, sectores de planeamiento y ejes urbanos, programas de vivienda social emplazados en las periferias de la ciudad,

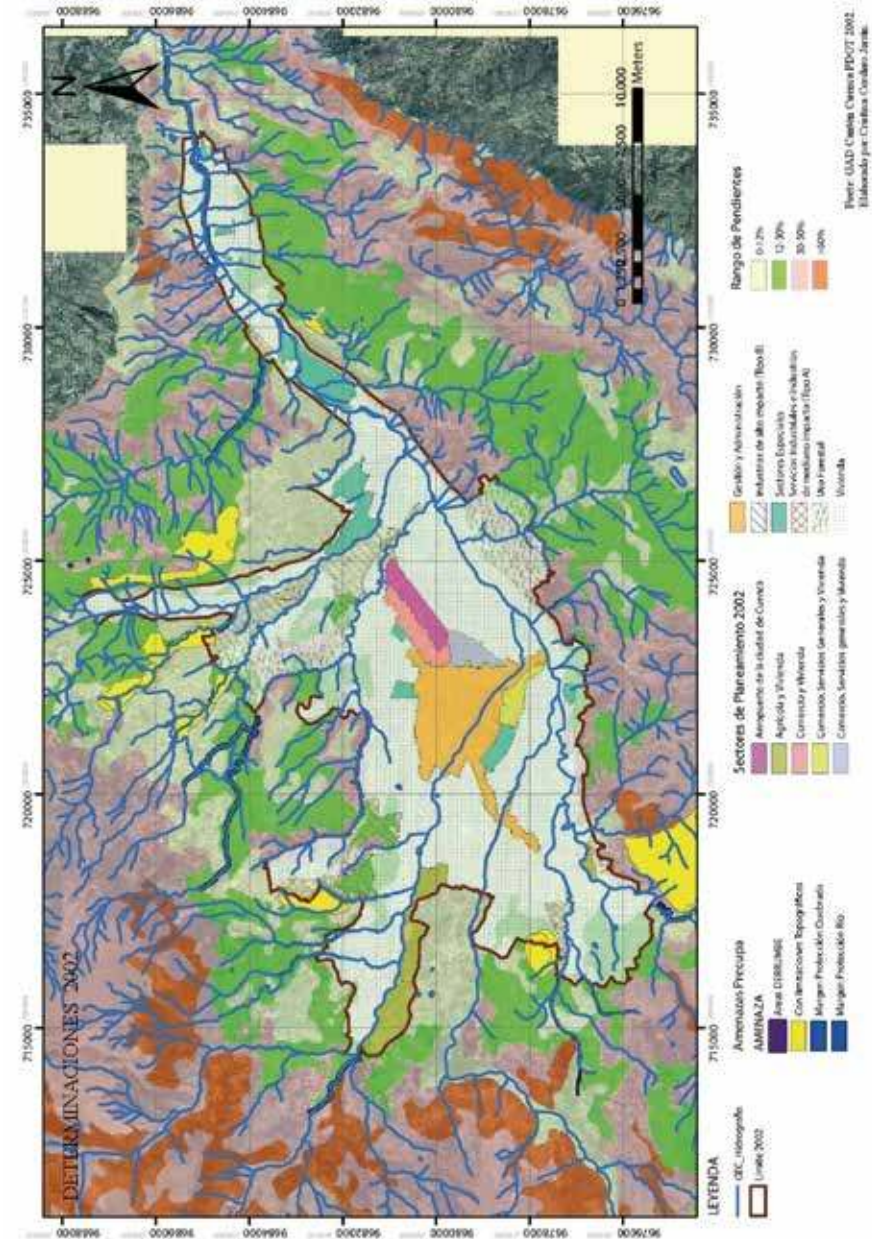
donde se hace referencia a una visión sobre la toma de decisión frente a la naturaleza, apareciendo usos de suelo, áreas consolidadas, áreas en proceso de consolidación, área urbanizable y no urbanizable.



Mapa 1996.

Plan del 2002. La consideración por naturaleza se ve aún más clara, aparece áreas no urbanizables con determinantes diferentes, como pendientes mayores del 30%, suelo con amenazas ecológicas y geodinámicas, regulación de biocorredores, las viviendas dentro del

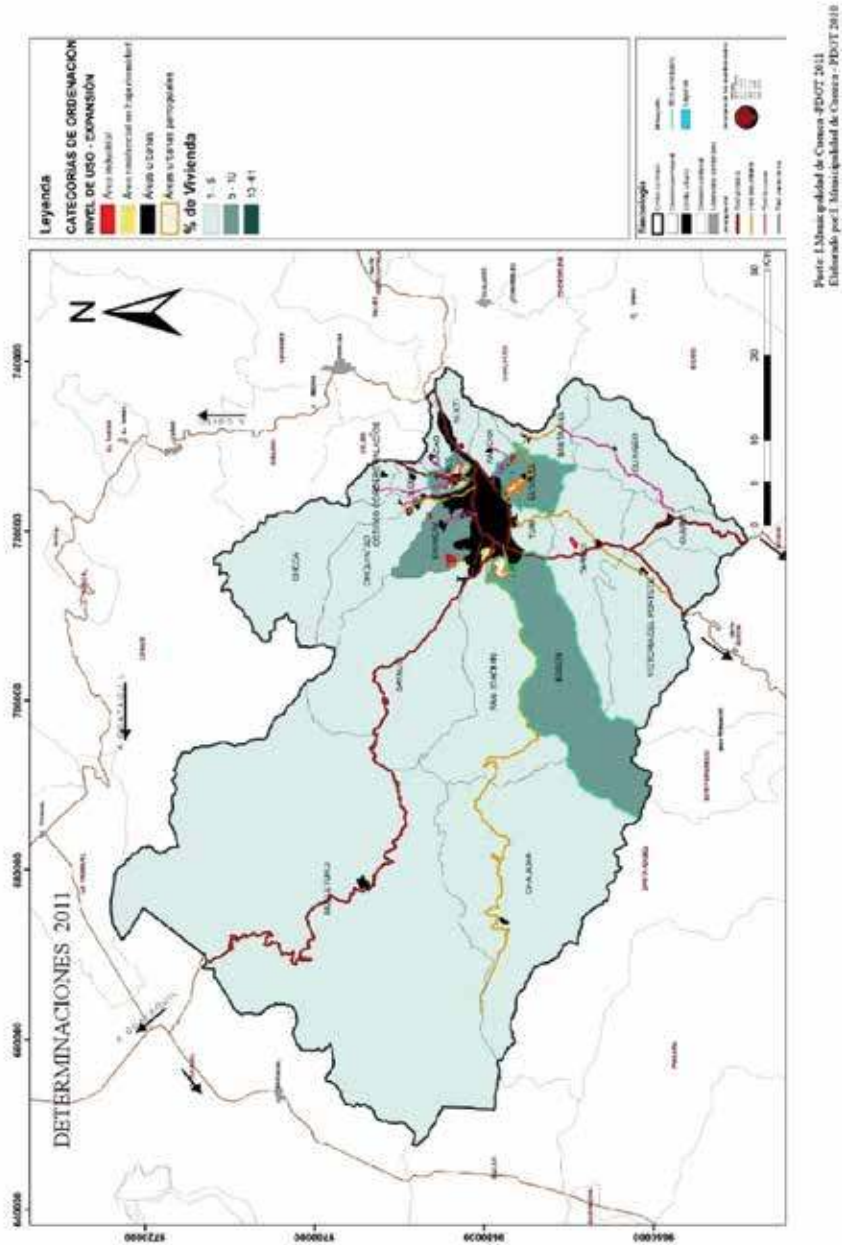
centro de la ciudad se mantienen con huertos internos. Dentro de los procesos de urbanización se piensa en una densificación de espacio, siendo la solución a esto la vivienda en altura, se especifica determinantes de usos de suelos.



Mapa 2002.

Plan del 2011. Los objetivos por garantizar derechos a la naturaleza son primordiales. La PP de Cuenca adopta el Plan Nacional para el Buen Vivir y la sustentabilidad del patrimonio natural, se declara como uno de los objetivos más visibles, se generan normas para la administración de

recursos naturales y explotación agrícola. La planificación urbana menciona objetivos de consolidación, con el fin de optimizar recursos, densificando áreas como la cabecera urbana parroquiales de Baños, Ricaurte y el Valle, estableciendo densidades de 100hab./ha. hasta 150hab./ha.

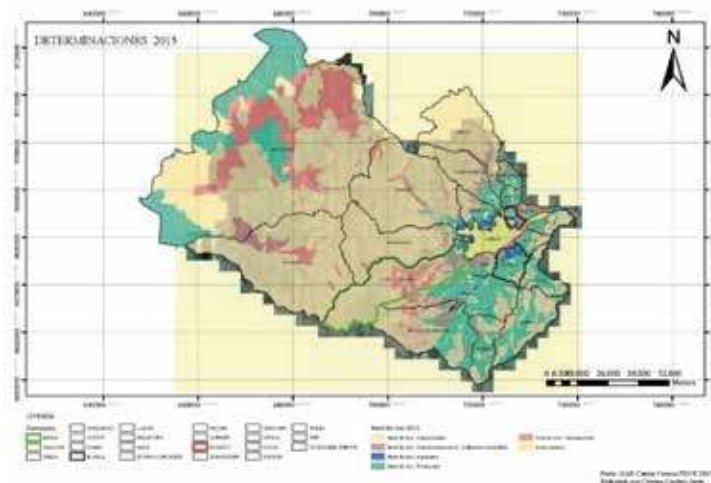


Plan de Manejo Municipal de Cuenca - PDOT 2011
Elaborado por el Municipio de Cuenca - PDOT 2011

Mapa 2011.

Plan del 2015. Es la última reforma de PPU de la ciudad, mantiene objetivos definidos sobre la preservación de áreas verdes y el uso adecuado de recursos naturales. En esta planificación -al igual que la anterior- se pretende optimizar recursos con la densificación de

áreas urbanas, conservando áreas protegidas y de esta manera establecer equilibrio ambiental, se plantea densificar las cabeceras urbano parroquias rurales de Baños y Ricaurte, manejando densidades que alcance los 120hab./ha.



Análisis comparativo y puntualizaciones

Dentro de este capítulo se pretende realizar un análisis comparativo entre los discursos asociados de los involucrados (entrevistados) con las políticas públicas de las cuales han sido partícipes, para lo cual se compara las matrices anteriores: Matriz de Frecuencia (p.11) y Matriz de PP (p.13). Como ejemplos se describirán algunas contradicciones detectadas en la gestión de los planes.

Dentro de las concepciones de naturaleza, la mayoría de autores tiene una perspectiva similar, determinado –ya citado antes (p.12)- como un medio físico-biótico. A pesar de que conciben que la naturaleza está siendo destruida, creando impactos irreparables y sufriendo cambios por intervenciones antrópicas, no consideran que la explotación de la naturaleza y los flujos naturales tienen que ver con decisiones políticas, sino al contrario creen que son las PP las que regulan estos flujos. Quizá sea esta la razón por la cual, pese a que determinan usos de suelos, establecen áreas de reserva, con afecciones, hablan sobre existencia de deforestación, áreas de reservas urbanizadas, degradación de reservas agrícolas entre otros, los instrumentos que se establece dentro de las PP no poseen una capacidad de gestión.

Por otro lado, el concepto de urbanización es bastante diverso según los entrevistados. Pensando en uno de los discursos asociados donde la definición de urbanización crea conflictos dentro y fuera de los procesos gubernamentales, entendido desde diferentes perspectivas, además la mayoría de entrevistados no conciben el proceso de urbanización como un proceso que interviene o transforma la naturaleza, se considera que la urbanización es un proceso donde se dota de características urbanas un territorio.

La política pública puede ser entendida como un conjunto de objetivos, destinados a modificar cierta situación considerada como problemática, gestionados por una institución gubernamental (Roth, 2002). Cejudo (2008) propone que para el estudio de la PPU es necesario entender el principio del problema de donde surgen las soluciones dadas.

El estudio se enfoca en el análisis de discursos asociados (entrevistas) de quienes se han involucrados en la producción de PP, que regulan la naturaleza y los procesos de urbanización en la ciudad de Cuenca, con el objetivo de conocer cuáles han sido las problemáticas que han llevado a generar las resoluciones establecidas.

Sobre PP, en las planificaciones territoriales de Cuenca se puede colegir que se empiezan a tener una idea clara a partir del año 1982, donde se plantea una normativa que regule los procesos urbanos. Pero es en 1996 donde realmente se establece ya un Plan de Ordenamiento Territorial, desde ahora PDOT, aparentemente completo que regula el crecimiento de la ciudad, y se empieza a proyectar la ciudad, a generar delimitación de suelos urbanizable y no urbanizable, se proyecta programas de vivienda de interés social en las afueras de la ciudad. Seis años después se realiza una reforma y actualización del PDOT (2002), en donde se pretende acertar con regulaciones el desarrollo de la ciudad, estableciendo así características más específicas, como por ejemplo, áreas no urbanizables, aquellas con pendientes mayores al 30%, suelo con amenazas geodinámicas, ecológicas, áreas de conservación, se implementa una normativa para regulación de biocorredores, las viviendas en el centro de la ciudad mantiene sus huertas internas, se habla de una densificación de espacio, implementando edificaciones en altura, entre otros.

Crecimiento de la mancha urbana. Enfocada a la constante problemática mencionada por los entrevistados, se estudia desde una preocupación fundamental la mancha urbana.

1. En 1996 se propone un proyecto de vivienda de interés social, posiblemente pretendiendo solucionar un déficit de vivienda, la implantación se realizó en las periferias de ciudad. En la reforma y actualización del mismo plan, en el año 2002 (seis años después), se buscó densificar espacios, la edificación en altura se postuló como la mejor opción, el crecimiento de la ciudad llevó a pensar en esta solución, en los discursos asociados a estos planes se menciona esto como la mejor opción.

2. En el PDOT del año 2011 se propuso densificar áreas externas de la ciudad, se determinó como prioridad las cabeceras urbano-parroquiales de Baños, Ricaurte y El Valle. En la regulación del PDOT del año 2015 (cuatro años después), se plantea de igual manera una densificación, ésta estableció las cabeceras urbano-parroquiales de Baños y Ricaurte.

El crecimiento de la mancha urbana en Cuenca es uno de los problemas más percibidos en los discursos asociados. Los entrevistados mencionan que la ciudad crece desmedida-

mente y sin control. Los dos casos anteriores indican contradicciones en la regulación, en el primero se plantea urbanizar sectores periféricos a la parte urbana de ciudad -proyectos de interés social-, promoviendo una expansión, para luego en la regulación del mismo PDOT, implementar vivienda en altura con el objetivo de solucionar este conflicto.

En el segundo caso se promueve densificar las cabeceras urbano-parroquiales de Baños, Ricaurte y El Valle. En tan solo cuatro años (2015), El Valle desaparece como opción, esto debido a que, según lo percibido en el discurso asociado, la parroquia empezó a tener un crecimiento descontrolado, viviendas informales, construcciones sin respetar normativas, viéndose afectadas áreas de reserva natural, canales de ríos, quebradas, entre otros.

Si bien los involucrados afirman que la mejor opción para detener esto es la edificación en altura, no se ha establecido aún una resolución clara, ni una regulación que determine el uso de suelo netamente para edificaciones en altura. Aseveran que la ciudad posee inmuebles verticales, pero sin un orden adecuado, mencionan un proyecto futuro en la actualización del PDOT del 2015 con objetivos de consolidar áreas dotadas con todos los servicios básicos necesarios, donde se permitirá edificaciones de más de doce pisos. La propuesta se genera para frenar el crecimiento de la mancha urbana, han pasado dieciséis años para pensar en formular una propuesta de consolidación con zonas establecidas, sin crear una expansión de la mancha urbana, no obstante aún no existe una regulación clara que solucione este conflicto.

Conclusiones

Dentro del análisis realizado en la matriz de frecuencia y la matriz de PPU (p.11 y p.13), que hace referencia a las condicionantes de urbanización y naturaleza en las PP y a su vez en el discurso asociado, podemos determinar que pese a que existe un documento de PP que regula la ciudad de Cuenca, éste es considerado como débil. Los conflictos -que denotan los entrevistados- hacen referencia, sobre todo, a un incumplimiento por parte de los habitantes a las ordenanzas dispuestas, lo cual genera problemas que difícilmente puedan ser solucionados si no se logra mejorar la gestión de la misma. Para superar el estado de las PP se propone implementar, la configuración para la producción de política pública, expuesta por Roth.

Andre Noel Roth (2002), en su análisis de política pública, determina cinco principios esenciales para que la gestión de la misma cumpla con los objetivos planteados: “1) una teoría sólida, 2) una ley bien concebida, 3) responsables capacitados y comprometidos, 4) apoyo político y social y 5) un entorno favorable” (pp.118).

La teoría sólida hace referencia a realizar un instrumento que sea preciso cuando establezca el objetivo a alcanzar, que sea claro y puntual para explicar lo que se va obtener. Una ley bien concebida es determinada por una jerarquización de objetivos y directrices claras, establecidos con personal capacitado para que sea el encargado de la gestión administrativa. Responsables, capacitados y comprometidos, los delegados de la ejecución deben ser capaces de resolver los conflictos determinados. Apoyo político y social, los programas deben tener un soporte de grupos activos. Entorno favorable, hace hincapié en la importancia de mantener condiciones socioeconómicas que apoyan la gestión de PP (Roth, 2002, pp.115).

- 1) Sobre una teoría sólida: con los ejemplos establecidos sobre la comparación de los planes 1996-2002 y 2011-2015 (p.16) se aprecia que los objetivos que identifican la solución de un problema no son claros. Existe un documento que regula la ciudad, mas no se ha logrado establecer un objetivo claro y puntual. Cejudo (2008) afirma que: “la definición del problema determinará en buena medida las soluciones escogidas. Por ello, para entender una política pública deberá comprenderse cómo es que el problema fue construido desde un principio, por actores con agendas y valores propios” (pp.7).
- 2) Sobre una ley concebida: dentro de los últimos PDOT (2011-2015), los documentos se generan con una jerarquización de objetivos con problemas puntuales, establecidos por un grupo de actores, encargados.
- 3) Sobre responsables capacitados y comprometidos: el departamento de planificación de la ciudad cuenta con profesionales.
- 4) Sobre apoyo político y social: los involucrados aseguran contar proyectos de socialización con la comunidad sobre la planificación y regulación. Sin embargo, aunque la información de los PDT es pública, no se puede hablar de una verdadera socialización y construcción con los habitantes.

- 5) Sobre entorno favorable: los conflictos socioeconómicos es un problema bastante visible en la ciudad. No se prioriza proyectos con fines comunes.

Cuenca cuenta con una PP, un análisis sobre los problemas existentes en la ciudad, una jerarquización de objetivos que pretenden, de alguna manera, dar soluciones, profesionales encargados del estudio y la regulación de las PP. Sin embargo, la ordenanza no es una condicionante que impida los procesos irregulares, existen impedimentos para una buena gestión. La ciudad no cuenta con ingresos que sean realmente destinados a la regulación de estas necesidades comunes, sino más bien existe una afinidad por resaltar la participación personal, dado así que –posiblemente- muchos de los proyectos realizados abarque de alguna manera un interés político más que un bien común. Naranjo Giraldo, Lopera Morales, & Granada Vahos (2009) aseveran que: “la Política Pública se entiende como el resultado de las relaciones, negociaciones, acuerdos, presiones, al interior de organizaciones sociales complejas con diversos actores sociales y políticos” (pp.86). Es necesario fortalecer la regulación, planificación y gestión de la ciudad de Cuenca, por lo que se propone reforzar las debilidades existentes en los puntos que clasifica Roth, puesto que son variantes importantes para poder crear una verdadera PP, que nos proporcione una ciudad digna y equitativa.

Por otro lado, los que están conscientes de que la naturaleza no puede seguir siendo afectada por procesos urbanos desmedidos, que los procesos de urbanización están causando conflictos, no solo por una mala gestión de PP, si no por las soluciones establecidas. Si bien densificar ciertos sectores es una manera de dar solución a la expansión urbana, éste empieza a generar problemas, los suelos agrícolas, de cultivos, áreas de reserva natural, entre otros, de las cabeceras parroquiales están siendo afectadas. El problema se da, puesto que, hasta la actualidad, la PP de Cuenca no cuenta con argumentos claros que determine de manera correcta como se debe urbanizar y densificar la ciudad. Utilizar un plan con metodología urbana en sectores que posee distintas características, como son los rurales, está ocasionando pérdidas irremediables que destrozan la naturaleza, por lo tanto las soluciones planteadas no están dando resultados óptimos, y es necesario repensar las resoluciones generadas por los planificadores para urbanizar la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2008). *Naturaleza sujeto de derechos*. Recuperado de: <http://www.ambiental.net/opinion/AcostaNaturalezaDerechos.htm>
- Alimonda, H., Pérez, C. T., & Martín, F. (2017). *Ecología Política Latinoamericana*. (H. Alimonda, C. T. Pérez, & F. Martín, Eds) (1st ed). Buenos Aires: CLACSO.
- Andre Roth, D. (2002). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*.
- Angelo, H., & Wachsmuth, D. (2015). Urbanizing urban political ecology: A critique of methodological cityism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(1), 16–27. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12105>
- Ariana, C., Consejo, B., Cient, I., Rosario, C. U., & Urbanas, I. (n.d.). *POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E*, 31–41.
- Bottino Bernardi, R. (2009). La Ciudad y la Urbanización. *Estudios históricos*, (2), 1–14.
- Castree, N., & Braun, B. (2001). *Social Nature*. (N. Castree & B. Braun, Eds), Malden, MA: Blackwell. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Cejudo, G. M. (2008). Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. *Documentos de Trabajo del CIDE*, (205), 30.
- Delgado, G. C. (2015). Ciudad y Buen Vivir: ecología política urbana y alternativas para el bien común. *Theomai*, 32(32), 56.
- Descola, P., & Pálsson, G. (2001). *Naturaleza y sociedad: Perspectivas antropológicas*. (P. Descola & G. Pálsson, Eds) (1st ed). Mexico: Siglo Veintiuno Editores.
- Esmaragda, B., & Ramos, A. (2009). *Algunas reflexiones sobre el proceso de sprawl en España y México*, (1), 89–106.
- Fairclough, N. (2008). El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: las universidades. *Discurso & Sociedad*, 2(1), 170–185. Retrieved <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2547117&info=resumen&idioma=SPA>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas*. (G. Fontaine, Ed) (1st ed). México: Siglo XXI.
- Gómez, E. D. (2006). La ecología política urbana: una disciplina emergente para el análisis del cambio socioambiental en entornos ciudadanos. *Documents d'Analisi Geografica*, (48), 167–178.
- Harvey, D. (2007). El derecho a la ciudad y la cuestión del espacio público: Experiencias en la ciudad de Bahía Blanca. *Journal of Latin American Geography*, 6(1), 173–196. <https://doi.org/10.1353/lag.2007.0001>
- Hertz, H. R., & Bibliograf, R. (2018). *Frecuencia*.
- Heynen, N., Perkins, H. A., & Roy, P. (2006). The political ecology of uneven urban green space: The impact of political economy on race and ethnicity in producing environmental inequality in Milwaukee. *Urban Affairs Review*, 42(1), 3–25. <https://doi.org/10.1177/1078087406290729>
- Ilustre Municipalidad de Cuenca. (2015). *PDOT 2015*, 630.
- Kaika, M., & Swyngedouw, E. (2012). The Urbanization of Nature: Great Promises, Impasse, and New Beginnings. *The New Blackwell Companion to the City*, 96–107. <https://doi.org/10.1002/9781444395105.ch9>
- Larrea, A. M. (2017). Mirando detrás de las percepciones de la naturaleza, el territorio, lo urbano y lo rural: El caso de Cuenca, Ecuador. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 27, 118–132.
- Leal, C. (2002). La naturaleza en los estudios sociales La historia ambiental, 123–137.
- Lefebvre, H. (1989). La Revolución Urbana. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53, 160. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

- Naranjo Giraldo, G., Lopera Morales, J. E., & Granada Vahos, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, 81–105. Recuperado de: [file:///Users/javierbrolo/Documents/Me/Data/Writings/MendeleyDesktop/NaranjoGiraldo, Lopera Morales, GranadaVahos/2009/NaranjoGiraldo, Lopera Morales, Granada Vahos_2009_Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza](file:///Users/javierbrolo/Documents/Me/Data/Writings/MendeleyDesktop/NaranjoGiraldo,%20Lopera%20Morales,%20GranadaVahos/2009/NaranjoGiraldo,%20Lopera%20Morales,%20Granada%20Vahos_2009_Las%20políticas%20públicas%20territoriales%20como%20redes%20de%20política%20pública%20y%20gobernanza)
- Palacio, G., Ulloa, A., Cronon, W., Descola, P., Flórez, A. G., Leal, M. C., ... Serje, M. (2002). Repensando La Naturaleza. *Universidad Nacional de Colombia-Sede Leticia*.
- Quimbayo, G. A., & Vásquez, F. (2017). Hacia una ecología política de la urbanización en América Latina. *Ecología Política*, 51(1991), 43–51.
- Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso. *Cinta de moebio*, (41), 207–224. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2011000200006>
- Swyngedouw, E. (2006). *Circulaciones y de su Metabolismo : naturalezas (híbrido) y ciudades (Cyborg)*.
- Tanasescu, M. (2013). The rights of nature in Ecuador: the making of an idea. *International Journal of Environmental Studies*, 70(6), 846–861. <https://doi.org/10.1080/00207233.2013.845715>
- Van Dijk, T. A. (1993). El racismo de la élite. *Archipiélago*, 14, 106–111.
- Van Dijk, T. A. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos (Barcelona)*, 186, 23–36.
- Van Dijk, T. A. (2009). *Discurso y Poder*. (Gedisa, Ed), PhD Proposal (Primera, Vol 1). España. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Wodak, R., & Meyer, M. (2003). Métodos de análisis crítico del discurso. *Serie Cla-De-Ma.*, (APRIL), 286.

PONENCIA 19

ANÁLISIS HISTÓRICO COMPARADO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUENCA

Christian Hernán Contreras Escandón

Universidad Católica de Cuenca

Giovanny Marcelo Albarracín Vélez

Universidad Católica de Cuenca

Walter Iván Ulloa Supliguicha

Universidad Católica de Cuenca

RESUMEN



El presente trabajo expone el resultado de una investigación aplicada, crítico-evaluativa, monográfica, de alcance longitudinal con un enfoque comparativo en base a una metodología cualitativa (análisis de contenido, análisis crítico del discurso) sobre las ocho planificaciones realizadas para la ciudad de Cuenca (1942, 1947, 1971, 1982, 1996, 2002, 2011 y 2015). El objetivo es analizar las diferencias y semejanzas de los planes de ordenamiento territorial realizados en la urbe y su vinculación con la producción de organizaciones territoriales. Se considera como organización territorial bajo dos presupuestos teóricos, el territorio como, una relación social, y como una fuerza de producción.

A manera de conclusión se plantea que las políticas públicas analizadas se podrían segmentar en tres grupos: 1) El primer grupo que va desde 1942 hasta el 1971, donde la política pública únicamente se define en planos y mapas; 2) El segundo grupo que va desde el año 1982 hasta 2002, donde se establecen argumentos de la política pública, y se limita en cuerpos normativos; y 3) un tercer grupo, desde el año 2011 hasta 2015, posiblemente el mejor momento de las políticas públicas que tienen que ver con el territorio.

Palabras clave: Política Pública, Organización Territoriales, Ordenamiento Territorial, Estudio Urbano.

Introducción

El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis histórico comparado entre las diferencias y semejanzas de los Planes de Ordenamiento Territorial [POT] de la ciudad de Cuenca, sobre las transformaciones y alteraciones de las políticas públicas.

En el último lustro (1942-2015), se han realizado ocho Planes de Ordenamiento Territorial en Cuenca. Según Gómez Orea (2008), tales planes se han acompañado de la producción de políticas públicas urbanas que han formado parte de dicho proceso histórico. En el proceso se ha dado diferentes cambios, no solo en los planes del Ecuador, sino se han configurado ordenamientos territoriales a partir de la superposición y articulación de la política pública con el territorio. A tal articulación se la puede teorizar como una organización territorial.

El objetivo de este trabajo es identificar las transformaciones y alteraciones de los planes de Ordenamiento Territorial [POT] de la ciudad, debido al ejercicio de poder local y nacional, para mapear los cambios territoriales generados en base a la producción de las políticas públicas urbanas [PPU] y que organizaciones territoriales [OT].

La metodología del presente trabajo consistió en una revisión bi-

biográfica sobre las políticas públicas, organizaciones territoriales y ordenamiento territorial como política pública, un análisis de contenido y luego un análisis crítico del discurso [ACD] de los POT, de la ciudad de Cuenca. Luego se realizó un análisis histórico comparado de los planes de la política pública urbana buscando las diferencias y semejanzas.

Política Pública

¿Qué son las Políticas Públicas? Para Contreras (2014), la política pública urbana [PPU] se podría asumir con la noción simple del Estado en acción, que articula un conjunto de iniciativas, propósitos, decisiones y demás formas, que permite ver al Estado en “gestión” o “intervención” en el espacio, produciendo una Organización Territorial [OT]. (Contreras, 2014).

Por otro lado, para Velásquez (2009), la producción de políticas públicas es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática; y, las políticas públicas hacen parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

Para Graglia (2017), las políticas públicas se pueden describir como planes accionados o acciones planificadas, y también estableciendo las relaciones correspondientes entre aquellas y éstas. En cuanto a las metodologías, se plantean cuatro grandes momentos de las políticas públicas según el modelo relacional (gestión de base de datos): 1) el análisis de las políticas existentes como alimentación de los procesos subsiguientes; 2) el diseño (diagnóstico y decisión); 3) la gestión (dirección y difusión); y, 4) la evaluación de los resultados conseguidos como retroalimentación de dichos procesos.

De acuerdo al modelo relacional, las políticas públicas son planes y actividades que tienen al Estado como responsable principal y a la sociedad como primera destinataria y partícipe necesaria. A partir de lo anterior, se consideran políticas públicas urbanas a los planes como pueden ser los POT que se implementan *a posteriori*, y también a las actividades que son *a priori*. Según el modelo relacional, el análisis de las políticas existentes alimenta el proceso de diseño y gestión de políticas públicas, mientras que

la evaluación de los resultados conseguidos lo retroalimenta. En términos de Easton (1965), esta metodología que implementa Graglia (2017) se pueden encontrar en los POT de los años 2011 y 2015, así como *Ordenanza de Usos de Suelo del 2002* de la ciudad de Cuenca.

Para Van Meter y Van Horn (1975), la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados, que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir cambios, ordenados por las decisiones políticas. De igual forma, el enfoque que plantea la gobernanza urbana estudia la articulación e interacción de actores públicos y privados interdependientes involucrados en las políticas públicas urbanas (Blanco y Gomá, 2006); su interés está en los arreglos institucionales emergentes, en las relaciones entre el sector público y el privado para la formulación e implementación de las políticas públicas relativas a las ciudades, en un contexto de transformación de los gobiernos locales (Vásquez Cárdenas, 2013).

Políticas Públicas y Estado. Por otro lado, para Jessop (2007), el Estado tiene un rol clave en el modo de regulación, donde las políticas urbanas podrían actuar no solo como un regulador de lo extraeconómico sino como un mediador de condiciones económicas para la acumulación de capital y para la producción de compromisos *institucionalizadores*, que faciliten la acumulación. Adicionalmente, Jessop (2007) sugiere considerar las políticas públicas como prácticas reales, que se entrelazan en un complejo proceso social, que permitirían entender el poder del Estado como una red altamente condicionada por su presencia y acción.

Jessop sostiene que el poder del Estado debe entenderse como la multiplicidad de relaciones de poder, y cuyo diseño o cristalización institucional está incorporado en el aparato estatal (instituciones), en la formulación de la ley (políticas públicas) y en diferentes hegemonías sociales (poblaciones) (2007). Para un Estado, la población en un territorio es un elemento fundamental para plantear organizaciones territoriales y las políticas públicas urbanas se vuelven un instrumento, que permite el ejercicio de poder sobre los sujetos sin excepción (Swyngedouw, 2004).

Análisis de Políticas Públicas. Durante el último lustro, el análisis de las políticas públicas se ha desarrollado en un campo de estudio cada vez más importante para el desarrollo del territorio, enfocado en el intervencionismo del Estado en muchos aspectos y en sus diferentes niveles de desarrollo. El análisis de políticas públicas propone analizar, identificar y ordenar metódicamente los componentes que integran el proceso de políticas con sus cuatro ciclos: los factores que inciden en la formación de agenda; formulación; implementación; y, evaluación de la acción o inacción. Esto nos permite ver al Estado en movimiento, haciendo o dejando de hacer cosas (NaranjoGiraldo,G.;LoperaMoral es, J.E.&GranadaVahos, 2009).

Para Lee (2008), el análisis de las políticas públicas, como una metodología de investigación aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas y también como una disciplina, permitirá adquirir conocimiento sobre el Estado mismo. Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y tratados por unos medios y acciones concretas, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2012).

Cejudo (2008) propone una visión general, bajo un enfoque constructivista para el análisis de políticas, y propone que el discurso en torno a las políticas públicas tiene efectos no únicamente retóricos sino también influye en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación. En otras palabras, las políticas públicas no sólo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican, sino también por las organizaciones que definen los problemas, legitiman las decisiones, presentan los resultados y que entienden los procesos.

Para Fontaine(2015), el análisis de las políticas públicas se volvió un ejercicio imprescindible, para apoyar la toma de decisión y el conjunto de procesos relacionados con la acción del Estado. Las políticas urbanas constituyen el área de las políticas públicas en la que se ha hecho más evidente la necesidad de tratar problemas

complejos y de trabajo conjunto entre actores públicos y privados (Blanco, 2004; Pierre & Peters, 2012). Para que una política pública pueda ser concebida como tal, debe conformarse por diferentes instrumentos: 1) un principio claro; 2) un instrumento legal que lo avale; 3) un presupuesto que viabilice las acciones; y, justamente por, 4) un ente ejecutor que se encuentre en capacidad de llevar adelante la acción pública (Roth, 2012).

Organización Territoriales

En el presente artículo se considera como organizaciones territoriales a partir del planteamiento teórico que propone Swyngedouw (1992), y define qué se puede conceptualizar en una doble forma: 1) el territorio como una relación social, y 2) el cambio del territorio como una fuerza de producción. En la literatura, sin embargo, esta última conceptualización ha recibido poca atención.

Swyngedouw (1992) plantea que el espacio en sí mismo está estructurado y reestructurado a través de la interacción dialéctica de fuerzas y relaciones de producción (Swyngedouw, 1992), es decir, el Estado tiene un rol activo en el proceso de producción del capital. De igual forma para Jessop (2007), tales organizaciones territoriales son ambientes en donde las políticas públicas urbanas regulan y monitorean estrictamente el flujo de los recursos estatales (bienes comunes/recursos naturales). Para HABITAT (2009), en el contexto de las ciudades intermedias, una organización territorial consolidada se configura como parte de una red, que se pueden entender como centros regionales de equilibrio ecológico y de regulación territorial, donde intervienen políticas públicas. Para Cabeza (2015), la funcionalidad genera nuevas perspectivas de organización territorial para el desarrollo territorial y que dotan al espacio geográfico de un valor agregado más allá de las dinámicas naturales y de su relación con los intereses económicos.

Entonces, a partir de las argumentaciones anteriores se puede inferir sobre la importancia estratégica que adquiere la organización territorial del Estado en la construcción programática del territorio. Por ejemplo, el planteamiento central del gobierno es el de “redireccionar la relación del Estado con los territorios y promover una agenda específica de acción estatal territorial”, con el propósito de construir “un Estado desconcentrado y descentralizado para el bienestar colectivo y la articulación del territorio na-

cional” (SENPLADES, 2009). Nuevamente en estos argumentos está implícita la posibilidad de ver la organización territorial como la como lo que propone (Swyngedouw, 1992) (1) (2).

El Ordenamiento Territorial como Política Pública

El Ordenamiento Territorial es un instrumento de planificación normado, que permite buscar una adecuada organización político-administrativa de un espacio geográfico, con proyección espacial de las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural. Y sus aspectos normativos pretenden garantizar un nivel de vida apropiado para la población y la conservación del ambiente (Comisión Ordenamiento Territorial, España, 1994).

Las distintas aproximaciones al ordenamiento territorial (Gómez Orea, 2008; Massiris, 2002) que se manejan en la región Iberoamérica, coinciden en definirlo como una política pública para dirigir la localización de las intervenciones de desarrollo del Estado sobre su territorio, con el fin de alcanzar un equilibrio regional. El fundamento socio-espacial, que sostiene la necesidad e importancia del ordenamiento territorial, es el asumir que el uso del espacio –por individuos o grupos sociales– resulta en estructuras específicas (materiales), que son afectadas por contextos políticos, administrativos, culturales, religiosos, sociales o económicos (Mertins, G.; Paal, 2009). Este argumento nuevamente se puede conectar con las ideas de Swyngedouw (1) (2).

En la Constitución del Ecuador (2008) sobre el Título V Organización del Territorio, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen el deber y la obligación de trabajar en la planificación para garantizar el desarrollo y ordenamiento territorial (Art. 241 Constitución). En los Artículos 262, 263, 264 y 267 se establecen las competencias para cada Gobierno Autónomo Descentralizado [GAD], que considera que el Ordenamiento Territorial, en el COOTAD (Art. 296, 2015), tiene varios aspectos: primero, como un conjunto de políticas democráticas y participativas que promueven un apropiado desarrollo territorial con autonomía para la gestión territorial. Así también, se plantea que el desarrollo territorial se dé -de carácter deductivo-, desde lo local a lo regional, en el que interactúen planes que permitan la construcción de un proyecto nacional. Este desarrollo

territorial tendría como base el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural; consideraría la localización y proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, procurando el bienestar adecuado de la población en donde prime la preservación del ambiente (COOTAD, 2015). Así también, se establece la regulación y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Adicionalmente se plantea que se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente (COOTAD, 2015).

Metodología

La metodología del presente trabajo plantea una revisión de referencias y fuentes bibliográficas, sobre las políticas públicas, organizaciones territoriales y ordenamiento territorial como política pública, un análisis de contenido y luego un análisis crítico del discurso [ACD] de los POT de la ciudad de Cuenca. Luego se realizó un análisis histórico comparado de los planes de la política pública urbana buscando las diferencias y semejanzas.

Resultados

En Cuenca se han desarrollado ocho planes de ordenamiento, el primero fue en 1942, y el último se actualizó en el 2015. En la Figura 1 se indican los años y los nombres con los que se conocen los planes que fueron publicados y forman la política pública territorial de la ciudad. Para Graglia (2017), el análisis de las políticas públicas es establecer la coherencia o incoherencia entre “lo que se debería hacer” y “lo que se hace real” y efectivamente, es decir, si contienen planes, programas y proyectos, o carece de ellos.

Considerando esto se propone analizar el contenido de las políticas públicas y organizaciones territoriales en los planes de ordenamiento territorial de Cuenca, identificando su estructura o contenido: mapas o cartografía, diagnósticos y ordenanzas. A continuación, se identifica en una línea de tiempo, los contenidos de la política pública territorial de Cuenca tomando las siguientes consideraciones: 1) un principio claro; 2) un instrumento legal que lo avale; 3) un presupuesto que viabilice las acciones; y, justamente por, 4) un ente ejecutor que se encuentre en capacidad de llevar adelante la acción pública (Roth, 2012).



Figura 1. Línea de tiempo de POT, PDOT y años de publicación funcionamiento. Cuadro de Instrumentos de Roth para análisis de las políticas públicas. Fuente: Propia

Análisis crítico del discurso de la política pública urbana de la ciudad de Cuenca. Para Van Dijk (1999), el análisis crítico del discurso [ACD] es un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos y, ocasionalmente, combatidos por los textos y el habla en el contexto social y político. El análisis crítico del discurso toma explícitamente partido y espera contribuir de manera efectiva a la desigualdad social.

El ACD analiza cómo el poder y el abuso de poder se producen y reproducen en el discurso. Se enfoca en los grupos e instituciones dominantes y en la forma en que estos crean y mantienen la desigualdad social por medio de la comunicación y el uso de la lengua (Van Dijk, 2004).

Es importante mencionar que el discurso puede controlar, indirectamente, las acciones de la gente por medio de la persuasión y la manipulación (VanDijk, 1999); en el cual los actores utilizan diferentes argumentos que reproducen y transforman los discursos (Van den Brink, M., &Metze, 2006). La aplicación del ACD al estudio de políticas públicas, implica observar el discurso, entender el comportamiento de los patrones institucionales,

y la interrelacionan y los cambios políticos producidos (Van den Brink, M., &Metze, 2006).De esta manera, para realizar un ACD sobre las políticas públicas y el cambio que se ha dado en los POT de la ciudad de Cuenca, se toma en consideración algunas estructuras y estrategias, que según Van den Brink, M., &Metze (2006); Van Dijk (2010), al ser estructuras no verbales se establece en cuenta los mapas cartográficosy el análisis de documentos, que para el presente trabajo se consideran como ideas rectoras de los planes.

Análisis de Mapas

Los procesos urbanos (movilizados por políticas públicas) han conformado una evolución de la estructura urbana y el espacio de la ciudad logrado a través de diferentes períodos, que fueron analizados bajo las siguientes estructuras y estrategias. Según Van den Brink, M., &Metze(2006); y Van Dijk(2010) como son:

- Análisis de estructuras no verbales (mapas cartográficos).
- Análisis del argumento/s principales de los planes y actores principales involucrados.
- Análisis de documentos (ordenanzas e ideas rectoras de los planes).

Para el análisis de Mapas de los Planes de Ordenamiento Territorial, se analizan las transformaciones y alteraciones producidas por las políticas públicas urbanas que han definido organizaciones territoriales bajo dos consideraciones, el territorio como una relación social, y como una fuerza de producción.

Proyecto De Ensanchamiento para Cuenca (1942)

En 1942 la ciudad de Cuenca empieza a planificar su territorio, la contribución y discurso de las políticas públicas no se evidencian en ese período. Ese año constituye un hito en la historia urbanística de la ciudad, porque se elaboró los planos de la ciudad y una propuesta posible para proyectar al futuro. En efecto, se elabora el plano denominado *Proyecto de Ensanchamiento para Cuenca*, este proyecto tiene influencias de los "planes urbanísticos del siglo pasado

de París de Haussmann, de Barcelona de Cerdá, de Madrid de Castro, en el que se proyecta por primera vez la ciudad del futuro" (Jaramillo Medina, 1995).

Es una propuesta de ensanche de la ciudad, especialmente en El Ejido y barrio de El Vecino. Se plantea manzanas similares a la traza original española, pero con dimensiones menores, las manzanas antiguas son de 100x100 m. aproximadamente y las que se plantea en este proyecto son de 60x60m., rotadas con ángulos que varían entre 45 a 60 grados. Estos dos modelos de ciudad: el existente y el propuesto como ensanche, aparentemente son similares. En la propuesta, elementos existentes están aún más resaltados que la propuesta, que corresponde al Centro Histórico (Fundación El Barranco & GAD Municipal del cantón Cuenca, 2008) (Mejía, 2014).

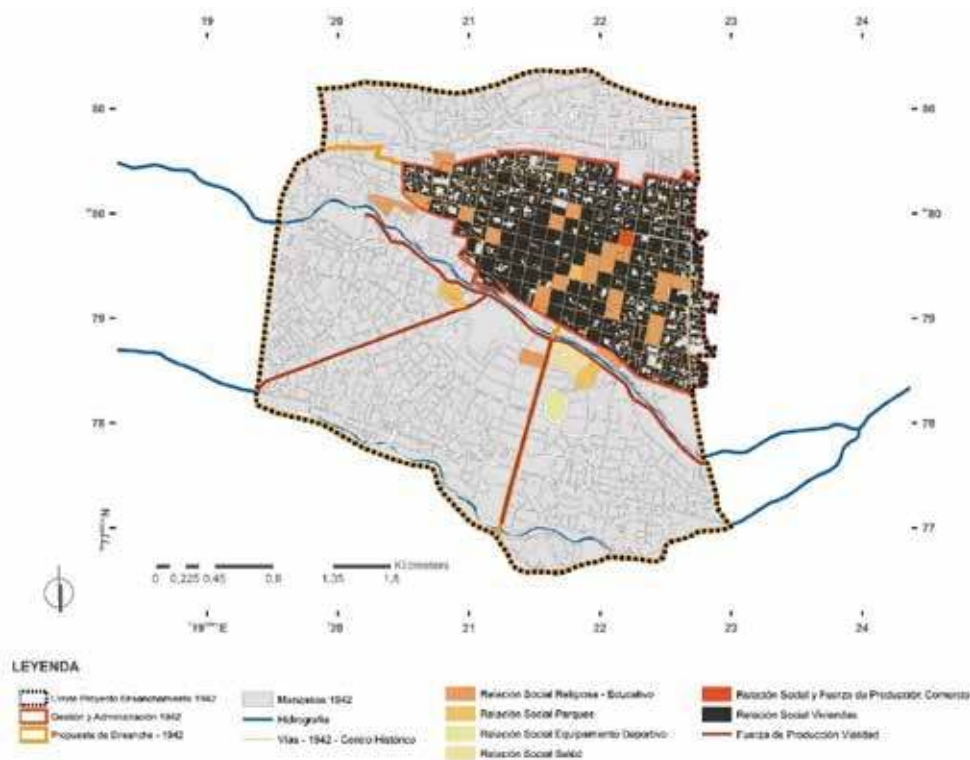


Figura 2. Interpretación del Plan Regulador de la Ciudad de Cuenca (1942). Fuente: Propia

Plan Regulador de la Ciudad de Cuenca (1947)

Este documento corresponde al proyecto “Cuenca en un futuro de 50 años”, realizado en el año de 1947 por el arquitecto uruguayo Gilberto Gatto Sobral, siendo alcalde Luis Moreno Mora (Jaramillo Medina, 1995). El Plan Regulador de Urbanización de Cuenca, desde el primer momento de sus labores, el Concejo procuró realizar este proyecto que demanda el creciente desarrollo de la ciudad. Así, en forma eficaz, contemplando la salubridad, la comodidad, el embellecimiento se contribuirá a que la urbe evo-

lucione, no a ciegas, sino dentro de normas modernas, a fin de evitar en lo futuro un cúmulo de males y problemas relacionados con la higiene pública, el tránsito, la educación pública, las industrias; males y problemas que trae consigo la mayor densidad de la población. El misoneísmo y los eternos intereses creados, trataron de obstaculizar este plan tan usado en todo el mundo moderno, que significa la inteligencia previsiva y ordenadora del poder público que ha de orientar y encauzar las fuerzas de expansión, progreso y desarrollo en bien de la misma sociedad (Moreno Mora, 1947).

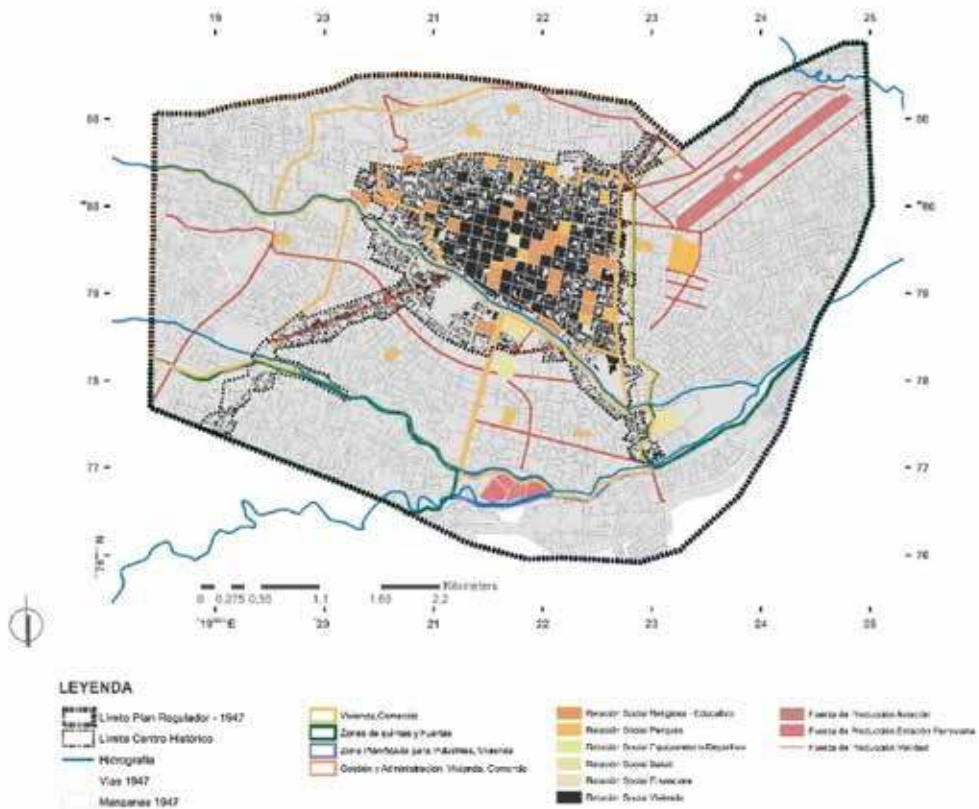


Figura 3. Interpretación del Plan Regulador de la Ciudad de Cuenca (1947). Fuente: Propia

Plan Director De Desarrollo Urbano de la Ciudad De Cuenca (1971)

Se forma la Dirección de Plan Regulador, a través de sus Unidades de Planificación Urbana y Ejecución Técnica serán las encargadas de poner en ejecución y de controlar el desarrollo urbano. El Plan Regulador de Desarrollo Urbano es el instrumento básico que orienta

el crecimiento de la ciudad de Cuenca, el cual está determinado por factores socio-económicos y factores físicos variables en tiempo y circunstancias. Se conservan algunos de las determinantes mencionas por el plan anterior como ancho de vías, zonas residenciales, tipo de viviendas, anchos de calles. Además, por el crecimiento demográfico se elabora el Plan Director de Desarrollo Urbano (Jaramillo Medina, 1995) (Fundación El Barranco & GAD Municipal del cantón Cuenca, 2008).

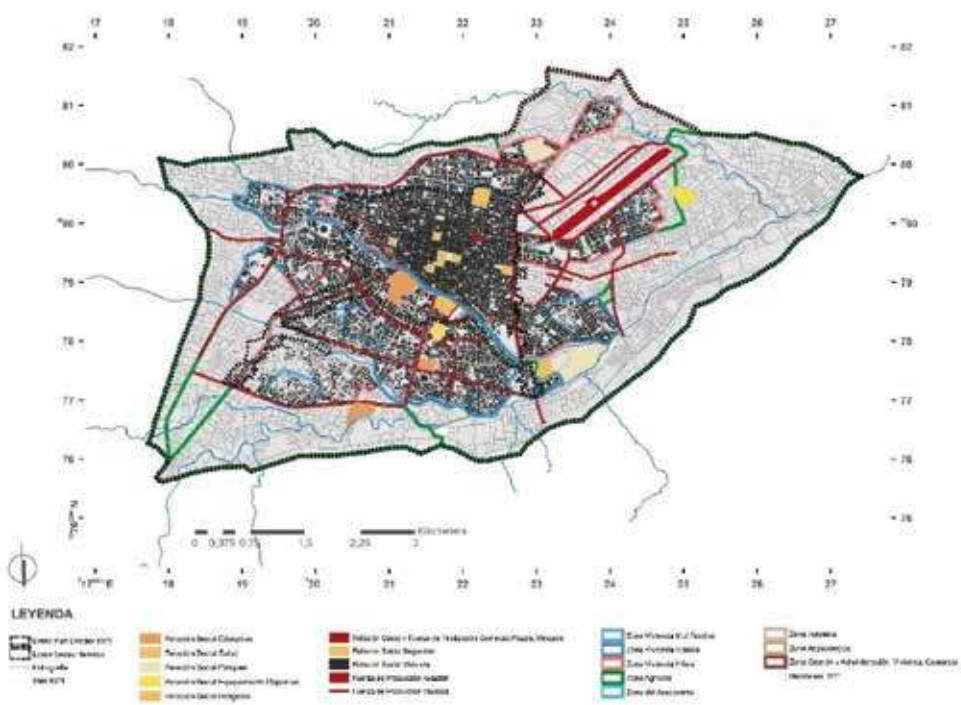


Figura 4. Mapa del Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cuenca (1971). Fuente: Propia

Plan De Desarrollo Urbano del Área Metropolitana De La Ciudad De Cuenca (1982)

En 1982 se establece los primeros criterios de análisis de políticas públicas para el desarrollo del territorio que propone Naranjo Giraldo, G., Lopera Morales, J. E., & Granada Vahos (2009). El Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca, lo realizó el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, con el fin de delimitar el área correspondiente al Centro Histórico, contratando a CONSULPLAN para elaborarlo. La firma nacional realizó los estudios de planificación para el horizonte del año 2000 (Fundación El Barranco & GAD Municipal del cantón Cuenca, 2008); así la planificación considera la Ordenanza para el Control y Administración del Centro Histórico de Cuenca, en 1983, que comprende: Área de Primer Orden, Área de Respeto, Áreas Especiales y Áreas Arqueológicas e incluye

las Zonas Especiales (Fundación El Barranco & GAD Municipal del cantón Cuenca, 2008). El plan planteó “lo metropolitano” como condición de entrada en la organización del territorio de Cuenca y su entorno inmediato. El área metropolitana se concibió como una unidad territorial de operación dividida a su vez en tres ámbitos: Área periférica, Área de actuación espacial, y Área urbana (Cordero, 1996).

El Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca cuenta con un conjunto de componentes: el Plan Integral, los Programas, los Proyectos y el Catastro Urbano; en donde se realizó un diagnóstico multisectorial, se estableció el marco y modelo económico de Cuenca; incluye formulaciones y conceptos sobre el ordenamiento territorial e instrumentos legales para su control; también, la estructura institucional para que la municipalidad cumpla con su gestión y administración (Mejía, 2014).

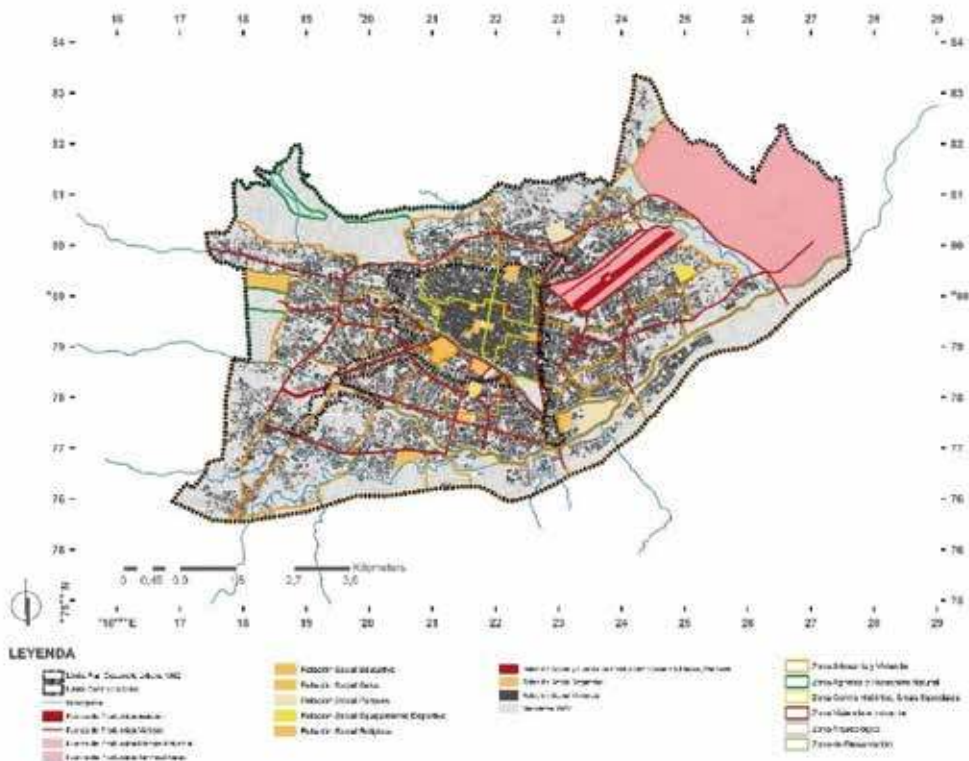


Figura 5. Mapa del Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de la Ciudad de Cuenca (1982). Fuente: Propia

Plan de Ordenamiento Territorial Del Cantón Cuenca (1996)

En 1996, el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca [POT], realizado por el arquitecto Fernando Pauta, como una estrategia básica del Estado, que procura alcanzar el adecuado desarrollo de actividades que conllevan las políticas económica, social, cultural y ambiental de la sociedad. Entonces se plantea como una formulación y la normativa que permitiría la gestión de la política pública por parte de la Municipalidad.

En este plan, el ordenamiento del territorio pretende integrar la planificación socio-económica con la físi-

ca, a partir de la organización del territorio con tres objetivos básicos: a) organización de las actividades en el espacio de forma coherente; b) equilibrio en los términos de calidad de vida de los distintos ámbitos territoriales; y, c) integración de los diferentes ámbitos territoriales. La ciudad urbana se divide en 103 sectores planeamiento: 21 en la zona norte, 25 en el sur, 33 en el este y 24 en el oeste, en los que se definen las características de ocupación en sus 21 cabeceras parroquiales. Para el área de influencia se delimita el suelo urbanizable y el no urbanizable según sus limitaciones topográficas, geológicas y paisajísticas (Mejía, 2014) (Cordero, 1996). Los sectores de planeamiento están divididos en cinco grupos: Centro Histórico (CH) y zonas especiales; Norte (N); Sur (S); Este (E); y Oeste (O).

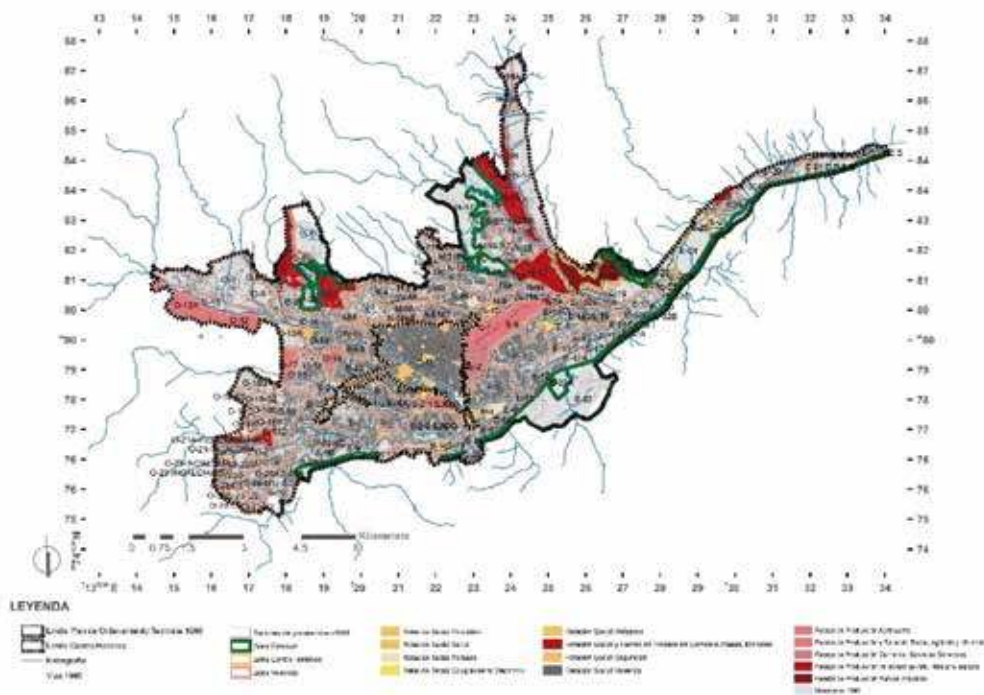


Figura 6. Mapa del Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca (1996). Fuente: Propia

Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca (2002)

En 2002, la reforma, actualización, complementación y codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, realizado por la Secretaría General de Planificación rigió para uso de suelo de la ciudad, y plantea en la Ordenanza de 103 a 155 sectores de planeamiento, entendidos éstos como unidades geográficas y urbanísticas que incluye predios con características físico-espaciales homogéneas. Adicionalmente se

incrementaron los sectores capaces de receptor usos industriales, y el número de pisos permitidos en varios sectores se ampliaron el número de pisos a fin de densificar la ciudad (Mejía, 2014).

Al igual que en ordenanzas anteriores, no se puede edificar en terrenos con pendientes superiores al 30%. Además, delimita zonas no urbanizables por amenazas geodinámicas e hidrogeológicas. Finalmente, este plan establece zonas no urbanizables en varios sectores del cantón. De la misma manera, se han mejorado las directrices para el uso de las cuencas y microcuencas hidrográficas.

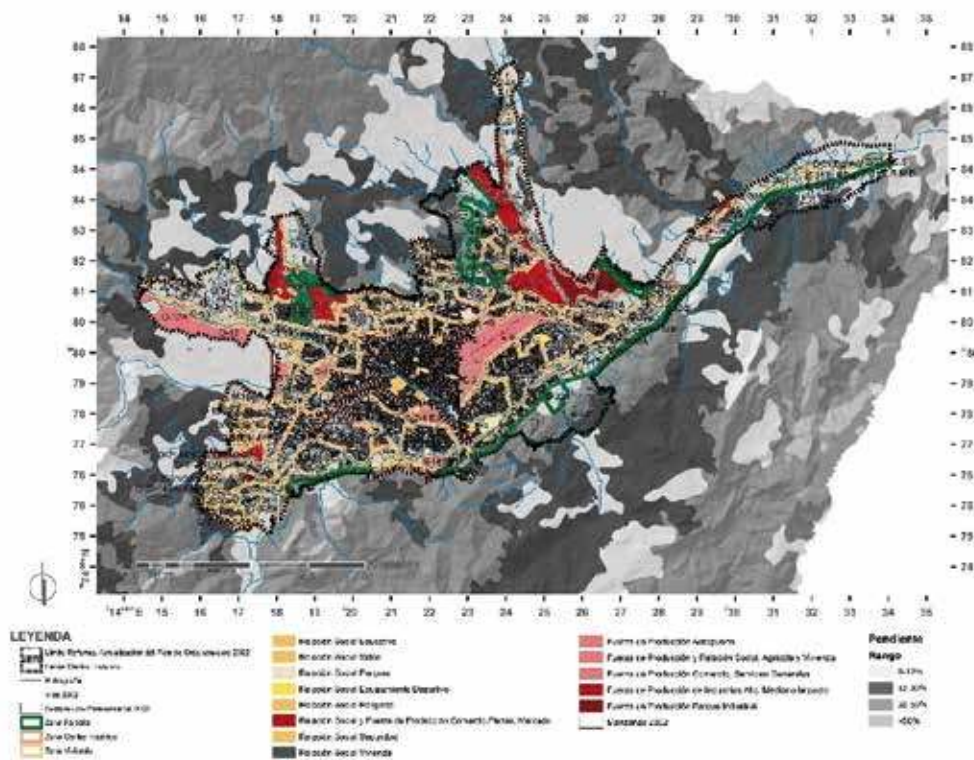


Figura 7. Interpretación de la Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca (2002). Fuente: Propia

Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca (2011)

En 2011, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca [PDOT], realizado por la Secretaría de Planeamiento y su Unidad Estratégica Territorial. Plantean importantes desafíos técnicos y políticos, propone una visión del Buen Vivir, reconociendo al cantón como un territorio más equilibrado y humano, con políticas públicas incluyentes orientadas a ampliar los derechos, oportunidades y potencialidades de los seres humanos (PDOT, 2011).

Establece tres fases para la realización del plan: La primera fase de formulación del plan; Una segunda fase consiste en la construcción del diagnóstico; y una tercera fase de formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca. Reconoce la necesidad de una construcción participativa del Modelo de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial, como una de las aspiraciones ciudadanas. 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 la capacidad de acogida también puede ser vista desde el lado de oferta y demanda, que representa la “oferta” de territorio para las actividades, las cuales “demandan” un lugar para su emplazamiento (PDOT, 2011).

Precisamente la planificación territorial es la última fase del proceso de mencionado Plan. Un modelo territorial o imagen objetivo, que se desea conseguir en el largo plazo, a través de medidas necesarias para alcanzarlo (de regulación y control de los usos de suelo, de intervención o acción positiva y de gestión) (PDOT, 2011). Este plan tiene por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto a asentamientos humanos; actividades económico-productivo, y el manejo de recursos naturales. Finalmente, establece como horizonte hasta el año 2030, con horizontes temporales para alcanzar los objetivos planteados que son los siguientes: corto plazo, 2015; medio plazo, 2020; y largo plazo, 2030.

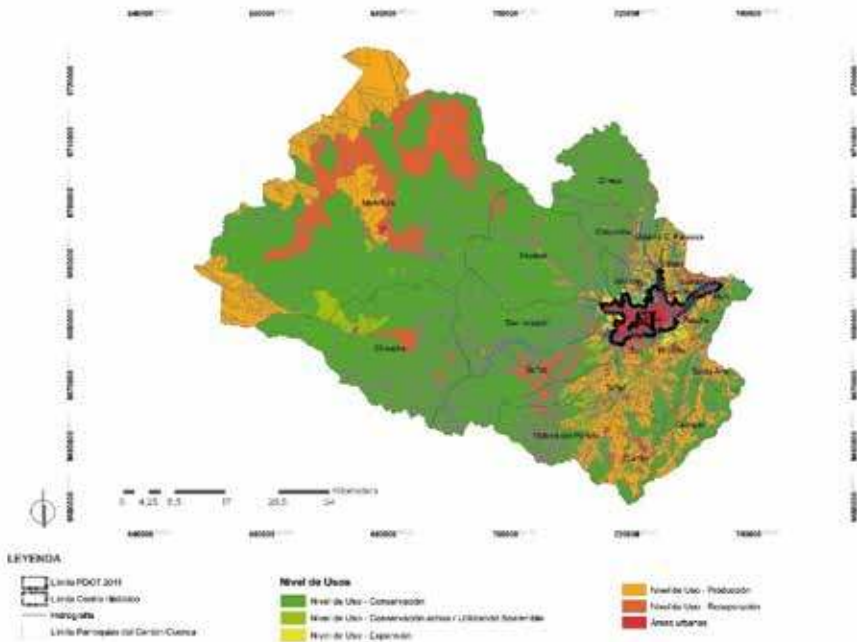


Figura 8. Mapa del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca (2011). Fuente: Propia

Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca (2015)

En 2015, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca (PDOT), realizado por la Secretaría de Planeamiento Unidad Estratégica Territorial, enmarcados en la legislación nacional, y la Unidad Estratégica como lo determina la Constitución del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD], y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, definiendo que son los Gobiernos Autónomos Descentralizados los encargados de planificar su territorio, de igual manera se determina que los gobiernos municipales tienen competencias exclusivas, entre otras, las de planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenación del territorio con el fin de regular su uso y la ocupación del suelo urbano y rural (PDOT, 2015) ha desarrollado la actualización del diagnóstico. En la revisión se realiza una mirada de los diferentes componentes del sistema territorial, incluyendo información oficial disponible y actualizada con el fin de definir una propuesta articulada con los lineamientos y objetivos establecidos en Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y la Agenda Zonal – Zona 6, como los establece la legislación nacional (PDOT, 2015).

De esta manera, esta planificación considera que es fundamental, desarrollar, políticas públicas, un modelo de gestión, un sistema Municipal de Cultura que involucre la participación de varias instancias dentro de Corporación Municipal, que permita la coordinación y cooperación permanentes y que exista la independencia y autonomía en los procesos administrativos y financieros; de talento humano; en la elaboración de Planes, Programas y Proyectos; de alto impacto y de trabajo con la comunidad; en la Gestión de Cultural y la

Gestión de Fondos de los diferentes espacios culturales y como elemento significativo, reconoce que el problema, de las planificaciones, es la falta de políticas públicas, elaboradas de forma participativa y con la participación de los sectores público, privado y sociedad civil (PDOT, 2015).

Marco Legal. Existe todo un marco legal que sustenta la importancia del PDOT como herramienta de planificación territorial. Podemos encontrar que su soporte legal se encuentra desde la Constitución de la República hasta las ordenanzas que ha generado el GAD Municipal del Cantón Cuenca, por tanto, constituye uno de los elementos rectores que permiten la instalación adecuada y concertada de políticas públicas en el territorio (PDOT, 2015).

Propuesta. El proceso de planificación participativa que se llevó a cabo para la generación de la propuesta de actualización del PDOT del cantón Cuenca, partió de esta premisa superando esa visión del involucramiento de la ciudadanía para procesos de socialización, retroalimentación, validación o rendición de cuentas. Este enfoque participativo implicó una construcción conjunta de propuestas en base al diagnóstico de problemas que vinculó al ámbito técnico con los ámbitos ciudadanos y políticos. Esta visión también empata con los supuestos de la construcción de políticas públicas, que implica la composición de un proceso marcado por la espontaneidad, la capacidad de aprendizaje, la adaptación y la concertación (Roth, 2015).

Para suelo urbano se da la categoría de Áreas Urbanas, que dependerán de su categoría de ordenación; es decir, que se regirán si es perteneciente a la cabecera urbana cantonal, urbana parroquial y urbanizaciones exteriores.

densificada; sin embargo, la ciudad ha seguido creciendo más allá de su límite urbano hasta conquistar terrenos considerados como fronteras agrícolas dentro los mismos planes urbanos.

El análisis del argumento principal del discurso de la política pública territorial reciente (PDOT del 2011 y del 2015) así como el de la urbana (Ordenanza de Usos de Suelo del 2002), se ha enfocado en alcanzar relaciones armónicas con el territorio y aprovechar los recursos al máximo, al impulsar el desarrollo de actividades con respecto a la capacidad de acogida del suelo y la consolidación del área de influencia inmediata a la urbana. En general, aunque las planificaciones realizadas para la ciudad iniciaron desde 1942 hasta la actualidad, las políticas públicas se han establecido formalmente desde el año 1982 y han empezado a incidir desde ese año como una posibilidad para impactar el territorio, antes de eso no, a pesar que se puede identificar las organizaciones territoriales como una relación social y una fuerza productiva.

Se plantea como conclusión del análisis comparativo que, bajo la idea de organización territorial que las políticas públicas se podrían segmentar en tres grupos: (1) El primero que va desde 1942 hasta el 1971, donde la política pública únicamente se define en planos y mapas; (2) el segundo que va desde el año 1982 hasta 2002, donde se establece la política pública y se limita en cuerpos normativos; (3) en el tercer grupo, en el año 2011 hasta 2015, posiblemente es el mejor momento de las políticas públicas, como lo plantea Roth (2012). En el siguiente cuadro y según Roth (2012), la política pública puede ser vista bajo los siguientes criterios: desde 1942 hasta 1971 se define un Principio; desde 1982 hasta 1996 se propone un Principio y un Instrumento; desde 2002 hasta 2015 se establece el Principio, un Instrumento, y el ente ejecutor y finalmente se establece como esto se conecta con la política nacional y tiene la posibilidad de financiar el Presupuesto de dichos proyectos de planes de desarrollo y ordenamiento territorial. (Ver Figura 11)

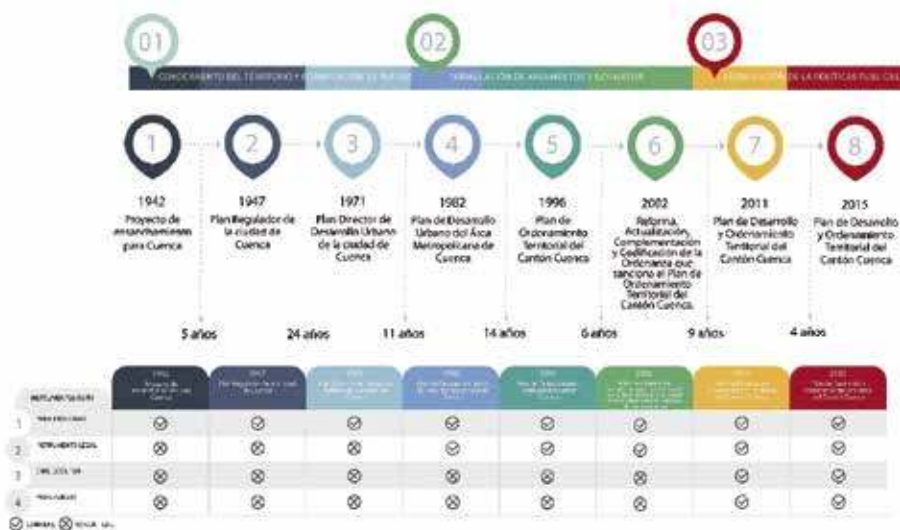


Figura 11. Análisis de Política Pública de las diferentes planificaciones. Fuente: Propia

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (11 de agosto de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial del Ecuador No. 303.
- Blanco, I. (2004). *Polítiques de Regeneració Urbana en Barcelona. Els casos del Raval y de la Trinitat Nova*. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Autónoma de Barcelona.
- Blanco, I., & Gomá, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika. Revista de Ciencias Sociales = Gizarte Zientzien Aldizkaria*, ISSN-e 1885-9488, N.º 2, 2006, págs. 11-27. Universidad del País Vasco. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2246750>
- Cabeza, I. (2015). Cohesión territorial : Organización para reducir los desequilibrios territoriales. *Bitácora Urbano Territorial*, 25(1), 1–7.
- Carpio Vintimilla, J. (1979). *Cuenca, Su geografía urbana*. Cuenca, Ecuador: López Monsalve Editores, pp.27.
- Castillo Marín, H. (1970). Ordenamiento de Cuenca 1950 - 1970. *Información Bibliográfica y Técnica*.
- Cejudo, G. M. (2008). Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. *Documentos de Trabajo Del CIDE*, (205), 30.
- Contreras, C. H. (2014). *Naturaleza y urbanización: una lectura de la política pública urbana de la ciudad intermedia de Cuenca-Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador Programa de Doctorado En Estudios Latinoamericanos, 1, 38.
- Cordero, F. (1996). *Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca*. I. Municipalidad de Cuenca.
- Correa, M. E. D. (2016). Análisis crítico de la planificación urbana de la ciudad de Cuenca. *Maskana*, 7(1), 107–122.
- Easton, D. (1965). *Categorías para el análisis sistémico de la política*. Barcelona: Ariel, pp.221–229. Recuperado de: <https://philpapers.org/rec/EASASA>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas*. (G. Fontaine, Ed.) (1st ed.). México: Siglo XXI.
- Fundación El Barranco & GAD Municipal del cantón Cuenca. (2008). *Planos e Imágenes de Cuenca*. I. Municipalidad de Cuenca, Ed. Primera., (978-9978-92-533–1).
- Gómez Orea, D. (2008). *Ordenación Territorial*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Graglia, J. E. (2017). *Políticas públicas: 12 retos del siglo 21*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- HABITAT, O. (2009). *Planificación de Ciudades Sostenibles: Orientaciones Para Políticas. Informe Global Sobre Asentamientos Humanos 2009*. (N. Unidas, Ed.) (1st ed.). Londres: Naciones Unidas. Retrieved from <http://www.unhabitat.org/grhs/2009>
- Jaramillo Medina, C. (1995). Planos de la Ciudad de Cuenca. *Revista Tres de Noviembre*, 161, 29.
- Jessop, B. (2007). From micro-powers to governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. *Political Geography*, 26(1), 34–40. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2006.08.002>
- Latour, B. (2007). *Nunca fuimos modernos*. (B. Latour, Ed.) (1st ed.). Avellaneda: Siglo XXI Editores Argentina.
- Lee, M.-I. G. (2008). Reseña de Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación; de André-Noël Roth Deubel. *Opera*, (8), 202–204. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/675/67500811.pdf>

- Lefebvre, H. (1989). La Revolución urbana. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53, 160. <https://doi.org/10.1017/CB09781107415324.004>
- Massiris, Á. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6, 125. Recuperado de: http://www.academia.edu/download/31080745/_images_stories_forma_altonivel_Ordenamiento_de__territorio.pdf
- Mejía, V. (2014). El Proceso de Urbanización en Cuenca, Ecuador. *Burns*. Recuperado de: Universidad politécnica de cataluña
- Mertins, G.; Paal, M. (2009). Regional Planning within the German Institutional Planning Framework: Instruments and Effectiveness. *Investigación y Desarrollo*, 17(2), 242–267. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-32612009000200002&script=sci_arttext&tlng=pt
- Moreno Mora, L. (1947). Informe que el Alcalde de la ciudad presenta al Concejo Cantonal respecto a las labores municipales realizadas en el bienio 1946-1947. *EL TRES DE NOVIEMBRE; Revista Del Concejo Cantonal*.
- Naranjo Giraldo, G., Lopera Morales, J. E., & Granada Vahos, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, 81–105. Recuperado de: [file:///Users/javierbrolo/Documents/Me/Data/Writings/Mendeley Desktop/Naranjo Giraldo, Lopera Morales, Granada Vahos/2009/Naranjo Giraldo, Lopera Morales, Granada Vahos_2009_Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza](file:///Users/javierbrolo/Documents/Me/Data/Writings/Mendeley%20Desktop/Naranjo%20Giraldo,%20Lopera%20Morales,%20Granada%20Vahos/2009/Naranjo%20Giraldo,%20Lopera%20Morales,%20Granada%20Vahos_2009_Las%20políticas%20públicas%20territoriales%20como%20redes%20de%20política%20pública%20y%20gobernanza)
- PDOT. (2011). Formulación Del Plan De Desarrollo Y Ordenamiento Territorial Del Cantón Cuenca Ilustre Municipalidad De Cuenca Diagnóstico sectorial e integrado. *Estudio, Diagnóstico*.
- PDOT. (2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Actualización 2015. *Estudio, Diagnóstico*.
- Pierre, J., & Peters. (2012). Urban Governance. *The Oxford Hand Book of Urban Politics*, 81–96. Recuperado de: Oxford, Oxford University Press.
- Roth, A. (2012). Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. *Aurora. Bogotá, Colombia*. Recuperado de: <http://www.bivipas.unal.edu.co/handle/10720/258>
- Roth, A. N. (2015). Formulación, implementación y evaluación. *Aurora*, 201–204.
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Talleres Gráficos Calle, 40–49. Recuperado de: [https://doi.org/Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo](https://doi.org/Secretaría%20Nacional%20de%20Planificación%20y%20Desarrollo)
- Swyngedouw, E. (1992). Territorial organization and the space / technology nexus. *Royal Geographical Society*, 17(4), 417–433.
- Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or ‘glocalisation’ Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25–48. <https://doi.org/10.1080/0955757042000203632>
- Van den Brink, M., & Metz, T. (2006). Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning. En T. Van den Brink, Margo; Metz (Ed.), *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences. Netherlands Geographical*, 65–74. Recuperado de: <https://www.narcis.nl/publication/RecordID/oai:dare.uva.nl:publications%2Fe9a062b7-099f-4f6c-b4e2-a018a0170da5>
- Van Dijk, T. A. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos (Barcelona)*, (186), 23–36. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=230577>
- Van Dijk, T. A. (2004). Discurso y dominación. *Grandes Conferencias En La Facultad de Ciencias Humanas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Recuperado de: http://www.academia.edu/download/44608288/Discurso_y_dominacion.pdf

- Van Dijk, T. A. (2010). Discurso, conocimiento, poder y política. Hacia un análisis crítico epistémico del discurso. *Revista de Investigación Lingüística*, (13), 167–215. Retrieved from <http://revistas.um.es/ril/article/view/114181>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Vásquez Cárdenas, A. V. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos*, 42, 1–24. Retrieved from <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n42/n42a11.pdf>
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos* (Vol. 20). Universidad del Rosario. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/3596/359633165006/>

PONENCIA 20

TRANSFORMACIÓN URBANA. GENTRIFICACIÓN RURAL, EL CASO DE CHALLUABAMBA, CUENCA ENTRE EL 2000 Y EL 2017

Diego Sebastián Ochoa Cárdenas
Enma Alexandra Espinosa Iñiguez
María del Cisne Aguirre Ullauri
Universidad Católica de Cuenca

RESUMEN



El crecimiento urbano-territorial en los últimos años en la ciudad de Cuenca es un fenómeno urbano importante a considerar en áreas de expansión urbana, en donde habitantes de clase media y alta han logrado asentarse en estos territorios de baja densidad poblacional. Todo esto con la finalidad de salir de los lugares céntricos de la ciudad que causan varios conflictos de movilidad, la ausencia de confort y seguridad.

Estos fenómenos han provocado que clases sociales de bajo poder adquisitivo se vean tentados y, en algunos casos, estén obligadas a desocupar sus viviendas, debido al alza del precio del suelo, la construcción de edificaciones modernas y la presencia de una nueva clase social, todos estos problemas conocidos como gentrificación.

El término gentrificación -dentro del ámbito anglosajón- se conoce

como *Gentrification*, el mismo que se entiende como un proceso a través del cual un barrio habitado por población de bajos ingresos es modificado y ocupado por población de clase media y alta, quienes a su vez -ya sea por cuenta propia o por inversión privada (agentes inmobiliarios) - renuevan las viviendas (Less, Slater & Wyly, 2008, pp.10). Este proceso se ha podido observar en varios países del mundo como Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, México, Colombia, Chile, entre otras. Dentro de nuestro país y referido a Cuenca, un ejemplo a considerar dentro del análisis es el sector rural de Challuabamba, que mediante información histórica, artículos, libros, mapas, visitas al sitio, permiten analizar el cambio que ha tenido este sector en los últimos años y cuales han sido las consecuencias que ha traído consigo la ocupación de estos sectores con alto poder adquisitivo sobre los sectores de bajo nivel económico.

1. Desplazamiento, Migración y Gentrificación

1.1. Migración. La migración consiste en el desplazamiento de la población, ya sea de un Estado a otro o dentro del mismo, abarcando todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, composición o sus causas; teniendo de esta manera migraciones de refugiados, migrantes económicos, personas desplazadas, personas desarraigadas (Atkinson & Bridge, 2007; OIM, 2006).

La migración forzosa de un grupo de personas se origina debido a la presión, la amenaza de vida y la subsistencia ya sea provocada por causas humanas o naturales. La migración interna es el desplazamiento de personas de una región a otra dentro del mismo país; la misma que puede ser temporal o permanente. Dentro de la migración interna se tienen varios tipos de migrantes: rural-rural, rural-urbano, urbano-rural, urbano-urbano (OIM, 2006).

1.2. Desplazamiento. El desplazamiento es el traslado no deseado de grupos poblacionales de escasos recursos debido a la presión ejercida por nuevos grupos poblacionales de un mayor nivel económico, social y cultural (Janoschka, 2016).

Existen cuatro tipos de desplazamientos identificados por Marcuse: desplazamiento directo del último residente, desplazamiento en cadena, desplazamiento excluyente y presión de desplazamiento. Los dos primeros se producen debido a mecanismos físicos y económicos dentro de una secuencia de tiempo, el tercero hace referencia a la dificultad de acceder a zonas gentrificadas por parte de grupos sociales que tenían como alternativa residencial, y el cuarto tipo identifica los cambios que ocurren en el barrio y su entorno, lo que conlleva a que exista una falta de identidad entre los habitantes y su barrio (Blanco & Apaolaza, 2016).

1.3. Gentrificación. El término gentrificación es un neologismo que se basa en la palabra *gentry*, el mismo que hace referencia a un sector de la aristocracia inglesa más entendida como “*alta burguesía*”. Investigando el significado burgués, la Real Academia Española afirma: “Pertenciente o relativo al burgo medieval o a los burgueses”. Donde el burgo es una fortaleza construida en la Edad Media por los nobles feudales con la finali-

dad de vigilar los territorios que estaban a cargo de su jurisdicción; aquí se asentaban los gremios de comerciantes y artesanos (Real Academia Española, 2017).

El concepto de gentrificación se le atribuye inicialmente a la socióloga británica Ruth Glass en 1964, cuando describe que poco a poco los barrios obreros han sido invadidos por las clases medias para adquirir viviendas modestas con dos habitaciones en la planta alta y dos en la baja una vez expirados los contratos de arrendamiento y de esta manera convertirlos en residencias elegantes y de alto costo. Las amplias viviendas victorianas degradadas, que fueron usadas como casas de huéspedes o albergues, han sido restauradas y mejoradas (Less, Slater, & Wyly, 2008, citado en Salinas Arreortua, 2013). De esta manera se entiende por gentrificación al proceso en donde un barrio que es habitado por un grupo poblacional de escasos recursos es desplazado para ser ocupado por una población ya sea de clase media o alta, quienes a su vez invierten su dinero en estas viviendas para procederlas a renovar y mejorarlas.

La gentrificación es un proceso territorial que se atribuye a procesos económicos y políticos puntuales, provocando la reconfiguración de las clases sociales (altas y medias) con la finalidad de adueñarse nuevamente de sectores en los centros urbanos; esto obliga al desplazamiento y expulsión de las clases sociales de menores ingresos (Janoschka, 2016).

Este proceso ha dejado de ser solamente un fenómeno urbano, ya que ha empezado a trasladarse hacia las áreas provinciales y rurales (Atkinson & Bridge, 2007). Este fenómeno empieza a producirse debido al crecimiento poblacional en todo el mundo, en donde clases medias y altas empiezan a rehabilitar zonas rurales con la finalidad de mejorar la calidad de vida.

Gentrificación en Europa y Estados Unidos. Inglaterra fue el primer país en utilizar el término *gentrificación*, en donde varias definiciones y desarrollos fueron analizados a profundidad.

Ruth Glass tuvo interés en este fenómeno principalmente en la ciudad donde vivía (Islington), debido a los vínculos entre la vivienda y la lucha de las diferentes clases sociales, en donde se veía una renovación de las casas victorianas dejando de ser destinadas al arriendo

privado, y pasando a ser ocupadas por los propietarios de status económico medio-alto y alto, desplazando a las de menores recursos.

Este fenómeno urbano ha denotado un vínculo entre el aburguesamiento y los propietarios de las viviendas. En la actualidad se sigue evidenciando agentes gentrificadores, ya que las inmobiliarias siguen proponiendo construcciones de nuevos complejos en sectores habitados por personas de recursos económicos bajos, lo que provoca la acumulación de capital e imposibilita a esta población a adquirir viviendas en estos lugares, que se han cotizado a un alto precio.

En España era evidente que los núcleos urbanos venían siendo afectados por las constantes pérdidas de población que se dirigían a las áreas suburbanas hasta finales de los años noventa. El estudio de gentrificación en este país se empieza a abordar desde la primera década del siglo XXI, ya que anteriormente muchos investigadores no querían asociar este fenómeno a los diferentes contextos sociales, políticos y urbanos, en donde era evidente la presencia del mismo (Janoschka, Sequera & Salinas, 2014).

En los últimos cincuenta años, las ciudades norteamericanas han experimentado una escasez de inversión, la emigración de clase media y la desindustrialización, provocando la concentración de los diferentes grupos raciales en las ciudades centrales (Smith, Pride, & Schmitt-Sands, 2017). En estas zonas centrales se pueden encontrar una gran cantidad de asentamientos asiáticos e hispanos, los mismos que han provocado el desplazamiento de la clase media de Estados Unidos hacia las zonas periféricas (Smith et al., 2017).

Gentrificación en América Latina. El término gentrificación en América Latina se lo introdujo en México, (Jones & Varley 1999), con la finalidad de identificar algunos métodos de transformación urbana y sobre todo los procesos de conservación en el área central de la ciudad de Puebla (Casgrain & Janoschka, 2013).

La ciudad de México se caracteriza por su gran crecimiento poblacional y territorial a lo largo del siglo XX, de tal manera que -entre los años 1900 al 2000- la tasa de crecimiento fue del 1,8%, pero a partir de los años setenta las zonas céntricas se han visto afectadas debido

al abandono de la población, ocasionando el deterioro de los inmuebles sumado al terremoto ocurrido en 1985 (Salinas Arreortua, 2013).

Este fenómeno ha sido de gran preocupación por parte del Gobierno mexicano, que ha visto la necesidad de recuperar estos centros patrimoniales implementando proyectos sociales. De igual manera se puede observar como inmobiliarias han implementado conjuntos habitacionales en zonas céntricas destinadas a poblaciones de recursos medios y altos, siendo evidente la desproporción de los barrios y la presencia de gentrificación.

Buenos Aires, una de las urbes de mayor concentración de población de América Latina, ha sufrido transformaciones urbanas a partir de políticas neoliberales, produciendo una gran cantidad de ciudadanos de clase media (Salinas Arreortua, 2013). Se atribuye que la gentrificación en esta ciudad es producto de las actividades relacionadas con el turismo y su coyuntura con estrategias de valorización simbólica; impulsando nuevos estilos de vida en los diferentes barrios y produciendo el desplazamiento de grupos de bajos recursos (Janoschka & Sequera, 2014)

Por su parte, en Santiago de Chile el proceso de gentrificación hace énfasis en el retorno del capital al centro de la ciudad y no específicamente por los nuevos residentes sino por los grupos inmobiliarios, que han aprovechado la ganancia de la renta de los terrenos -conocido como "*rent gap*" en inglés- para así expulsar a la población de bajos recursos (Casgrain & Janoschka, 2013). Todos estos agentes han derivado que Santiago se encuentre atravesando por un proceso de transformación urbana, donde tanto la arquitectura colonial como los sitios históricos son demolidos para dar paso a la instalación del negocio inmobiliario en altura, campos universitarios y nuevos barrios bohemios. Han dado paso a la implementación de nuevas políticas públicas que tienen objetivo desplazar a los residentes de bajos recursos, para la llegada de población de clase alta y media (Casgrain & Janoschka, 2013).

Gentrificación en Ecuador. En Ecuador existen escasos estudios de gentrificación, siendo las principales ciudades de actuación Quito y Cuenca; en donde los lugares estudiados han sido los centros históricos, calles patrimoniales y en áreas urbanas.

En el caso de la ciudad de Quito el fenómeno urbano se lo ha analizado en tres zonas que son las de nuevos desarrollos, las que se encuentran en proceso de consolidación y las áreas centrales consolidadas. En el primer sector identificado se da la gentrificación basada en las nuevas construcciones asentándose tanto personas de clase media como alta, mientras que en la segunda se está produciendo la llegada de una nueva población con diferentes posibilidades económicas (alta, media, baja), que no necesariamente en todos los casos desplaza directamente a los habitantes originarios y en el último caso existe la presencia de este fenómeno, en donde la gente de menor nivel económico se ha visto obligada abandonar esta zona emigrando a la segunda zona mencionada (Martí-Costa, Durán & Marulanda, 2016).

En el caso de la ciudad de Cuenca se ha identificado la presencia de gentrificación en las zonas céntricas y patrimoniales, como también El Ejido, en donde los actores de incidencia son las parejas mayores originarias de la zona, que han decidido quedarse en el ambiente cómodo de estas viviendas verticales; el segundo grupo son parejas jóvenes y el tercer grupo son extranjeros pensionados que pueden acceder a una vivienda barata y adecuada para vivir. Esta zona de la ciudad se ha convertido en inalcanzable para la población de clase baja (Paper, 2017).

1.4. Gentrificación Rural. La introducción del concepto al espacio rural ha partido del ámbito anglosajón, en donde se realizan debates de la migración de las diferentes clases sociales hacia las zonas rurales, con la finalidad de llevar hacia un campo *postproductivista*, es decir reemplazar estos campos de potencial agrícola en la creación de nuevas viviendas, sitios de comercio destinados a personas de nivel económico alto y como inciden este fenómeno sobre los sectores originarios afectados (Phillips, 2004; Citado en Solana Solana, 2006) Este fenómeno empezó a producirse con mayor incidencia en gran parte del territorio rural británico, en donde la población autóctona, quienes en su mayoría eran agricultores y pertenecientes a la clase trabajadora, se veían obligados a desplazarse de su sitio debido al asentamiento de una nueva clase conocida como *service class* (Solana Solana, 2006). Esta *service class* es una clase media que ocupa una excelente posición en el mercado laboral y cuenta con una mayor estabilidad económica.

La gentrificación rural en los Estados Unidos tiene un significado similar y distinto al de la gentrificación urbana, en donde la población de clase media migra de los centros urbanos con la finalidad de tener un estilo de vida lento, asentándose en pueblos pequeños ubicados en las Montañas Rocosas; de esta manera provoca el desplazamiento de la población autóctona y modifica el paisaje rural pasando de un campo productivo a un campo consumista (Ghose, 2004). Por su parte, en América Latina, el fenómeno de gentrificación rural se ha producido en sectores pericentrales y periurbanos de las principales ciudades. Esto se origina debido a la introducción de una nueva clase social con mayor poder adquisitivo, lo que ha generado el desplazamiento de la población autóctona, la renovación de la arquitectura del lugar, la introducción de locales comerciales innovadores, el alza del costo del suelo, la instalación de nuevos equipamientos e infraestructuras. Nates Cruz (2008) afirma que, "la compra de tierras por parte de particulares o de empresas inmobiliarias ha sido el primer síntoma local de este tipo de fenómeno" (pp.256). Dentro del análisis, la escasez de terrenos en las ciudades latinoamericanas ha obligado a que las constructoras e inmobiliarias busquen sectores rurales alejados de la zona urbana para emplazar conjuntos cerrados, que son muy cotizados por los sectores de mayores ingresos, provocando la ampliación de los límites de las urbes y a su vez la implementación de planes de actuación por parte de los municipios.

La gentrificación rural dentro del Ecuador se analiza en términos de segregación y desplazamiento espacial. El único caso identificado está en la ciudad de Quito, en donde se observa que los sectores periurbanos han tenido mayor transformación socio-espacial, destaca la urbanización de sus valles, entre ellos Cumbayá y Calderón. Este fenómeno urbano se observa a partir de los años setenta y es atribuido a la introducción de La Reforma Agraria y la apertura de carreteras, que conectan con la ciudad (Durán, Martí & Mérida, 2016).

Si bien estos casos en la ciudad de Quito muestran inicios claros de gentrificación rural tales como la presencia de población de altos recursos, que migra a estos lugares en busca de un estilo de vida adecuado lejos del caos de la ciudad, provocando el cambio de uso de actividades agrícolas por comerciales y de servicio; pero no se evidencia un proceso de desplazamiento para los sectores de bajos recursos pero si una diferencia notoria de la posición eco-

nómica entre las nuevas personas provenientes de la urbe metropolitana con respecto a los habitantes autóctonos de los lugares periféricos. (Durán et al., 2016).

2. Aproximación a la Gentrificación en Cuenca: Challuabamba

2.1. Área de Estudio. El área de estudio se encuentra dentro del sector de Challuabamba perteneciente a la parroquia urbana de Machángara del cantón Cuenca.

Dentro de Challuabamba se escogió el sector comprendido entre la urbanización Colinas de Challuabamba hasta el puente Sixto Durán Ballén y desde la Autopista Cuenca-Azogues hasta la calle Cultura Challuabamba (Mapa 1).

El sector fue elegido debido a que se pueden observar transformaciones urbanas con la presencia de urbanizaciones privadas, la aparición de la zona comercial, una tipología arquitectónica moderna. Todos estos puntos servirán de base para el análisis de gentrificación en el sector.

2.2. Evolución del Sector. Se analizan los mapas entre los años 2009 (Mapa 2), 2010 (Mapa 3), 2015 (Mapa 4), 2016 (Mapa 5) y 2017 (Mapa 6), se puede identificar

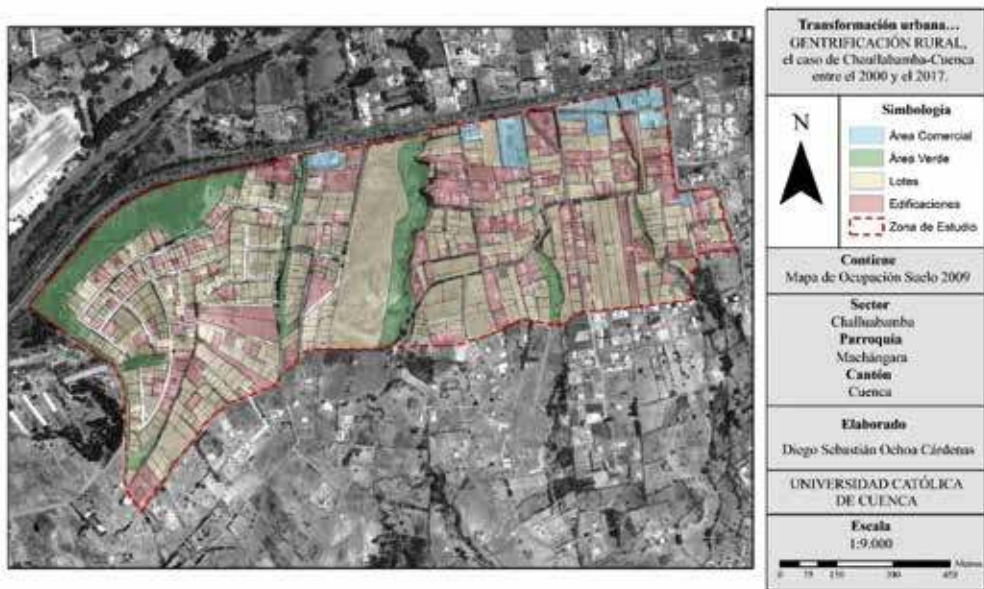
con claridad la transformación que ha sufrido el sector de estudio. A principios del año 2000 era considerado rural, no contaba con una planificación y el lote mínimo es de 1500m², la mayoría de estos predios estaban destinados para haciendas, quintas vacacionales, actividades rurales agrícolas y a su vez existían pocos terrenos parcelados.

Entre los años 2006–2008 se aprueba el Plan Parcial de Urbanismo “*Ecovilla Challuabamba*”, incorporándose la zona al núcleo urbano, donde se observa la aparición de los grupos inmobiliarios que tenían como objetivo comprar los terrenos, ya que con la nueva normativa se redujo el lote mínimo a 500m² para poder construir condominios o urbanizaciones destinados a nuevos grupos poblacionales provenientes de la ciudad y empezando de manera clara la ocupación de este sector de la ciudad de Cuenca.

Luego de este proceso, en donde Challuabamba se volvió urbano, se evidencia que entre los años 2009–2017, la densificación del sector tuvo un crecimiento acelerado, aparece el sector comercial muy útil para las personas del mismo, un porcentaje alto de los terrenos se encuentran lotizados y se implementan nuevos equipamientos e infraestructuras que un principio, no contaba.



Mapa 1. Delimitación del sector de estudio perteneciente al sector de Challuabamba, 2018. Fuente: Ilustre Municipalidad de Cuenca y Aero fotogrametría del Google Earth. Elaboración: Diego Sebastián Ochoa Cárdenas



Mapa 2. Ocupación de Suelo, 2009. Fuente: Ilustre Municipalidad de Cuenca y Aero fotogrametría del Google Earth. Elaboración: Diego Sebastián Ochoa Cárdenas



Mapa 3. Ocupación de Suelo, 2010. Fuente: Departamento de Catastros y Ordenamiento Territorial del Municipio de Cuenca y Aero fotogrametría del Sigtieras. Elaboración: Diego Sebastián Ochoa Cárdenas.



Mapa 4. Ocupación de Suelo, 2015. Fuente: Departamento de Catastros y Ordenamiento Territorial del Municipio de Cuenca y Aero fotogrametría del Google Earth. Elaboración: Diego Sebastián Ochoa Cárdenas.



Mapa 5. Ocupación de Suelo, 2016. Fuente: Departamento de Catastros y Ordenamiento Territorial del Municipio de Cuenca y Aero fotogrametría del Google Earth. Elaboración: Diego Sebastián Ochoa Cárdenas.



Mapa 6. Ocupación de Suelo, 2017. Fuente: Departamento de Catastros y Ordenamiento Territorial del Municipio de Cuenca. Elaboración: Diego Sebastián Ochoa Cárdenas.

2.3. Obtención de la información mediante encuestas dirigidas a autores claves involucrados. En las encuestas realizadas a la población perteneciente a la zona de estudio; entre lo más relevante se puede determinar que la mayor parte son propietarios, no existe una mancomunidad, la gente del lugar ya no reside en el mismo debido a varias causas como: la rentabilidad que les deja al vender su terreno, la presencia de una nueva clase social y la nueva tipología arquitectónica implantada en el sector; todos estos problemas antes mencionados son solucionables para ciertos habitantes que aun residen desde hace varios años.

En las entrevistas dirigidas a los técnicos del Municipio de Cuenca, coinciden que el sector ha cambiado considerablemente y que la presencia de gentrificación es evidente, en la mayoría de los casos existe presión por parte de los grupos inmobiliarios sobre los pobladores nativos para que vendan sus terrenos; con la finalidad de destinar un target económico alto desplazando a los gente originaria (Cuadro 1).

3. Estrategias para que los resultados de la gentrificación no sean similares en otros sectores de la periferia urbana o rural de Cuenca

3.1. Jerarquización de los problemas causantes de la gentrificación en el sector de estudio perteneciente a Challuabamba. Luego de haber analizado los cambios que ha experimentado el sector, las encuestas a los propietarios o arrendatarios de Challuabamba y las entrevistas a los técnicos del Municipio de Cuenca, se demuestra que la zona de estudio está inmersa en procesos de gentrificación, por lo que, en este punto se realiza la jerarquización de las causas gentrificadoras encontradas en la zona de estudio referente a los tres temas mencionados anteriormente.

Dentro de los procesos de cambio a los que ha estado sometido el sector de Challuabamba se observa con claridad cómo se ha modificado el uso y ocupación del suelo, comprobándose que entre los años 2000 y 2003, los terrenos eran de mayor superficie ocupadas por fincas o haciendas, los propietarios realizaban actividades primarias (agricultura, ganadería, entre otros). en el año

Nombre del Técnico del Gad Municipal del Cantón Cuenca	Conocimiento del Sector de Challuabamba	Gentrificación y su presencia en el sector de Challuabamba	Causas de la gentrificación en Challuabamba
Arq. Santiago Molina	Era una zona agrícola, hoy en día es un lugar conflictivo debido al nuevo uso residencial destinado a personas de altos recursos económicos.	La gentrificación se da por el aumento de las rentas de suelo producto de los nuevos usos residenciales y que en Challuabamba existe la presencia de este fenómeno.	El desplazamiento de la población del sector se da por motivos económicos ya que ven una ventaja económica vender sus terrenos a excelentes precios frente a lo que generan las actividades agrícolas.
Arq. Sofia Lamriaga	Era un sector destinado a quintas vacacionales y su habitantes se dedicaban a la agricultura. El sector de Challuabamba tuvo un crecimiento acelerado desde que se aprobó la planificación en el año 2009.	Es el desplazamiento de la personas nativos del sector debido a la aparición de nuevos grupos con mayor poder económico y que en Challuabamba existe la presencia del fenómeno.	Las personas del sector se han visto obligadas a lotizar sus terrenos para obtener una mayor ganancia económica y a su vez vender a los grupos inmobiliarios que han destinado a un target económico alto.
Arq. Paúl Ortiz	Era un sector natural con una condición rural muy generosa, los habitantes se dedicaban a la agricultura pero que hoy en día es una zona con una cotización de suelo alta en donde se han asentado personas de un target económico alto.	La gentrificación es la inserción sobre una zona ya consolidada por habitantes autóctonos trayendo consigo problemas sociales y en Challuabamba es evidente la presencia de este fenómeno.	El tema monetario es el problema del desplazamiento de la población autóctona que se ha visto tentada a vender sus terrenos a un excelente precio a personas de altos recursos y así emigrar a otros sectores para continuar con su vida rural.
Arq. Gabriela Astudillo	Era una zona en donde sus habitantes se dedicaban a la agricultura, pero hoy en día se ha ido consolidando por personas de altos recursos provenientes de la ciudad.	Es el desplazamiento de la gente autóctona del sector por parte de una población de clase alta y que Challuabamba es un claro ejemplo ya que existen pocas personas nativas.	La rentabilidad económica que deja la venta de los lotes por parte de la población autóctona hacia los grupos inmobiliarios, ha derivado al desplazamiento de estos grupos hacia otros sectores para continuar con sus labores rurales.
Arq. Julián Cuenca	Challuabamba era una zona rural con quintas vacacionales, sembríos, árboles frutales pero que hoy en día es una zona en proceso de consolidación por usos residenciales de población de altos recursos económicos.	La gentrificación es la expulsión de las comunidades locales debido al asentamiento de personas con niveles económicos superiores y que Challuabamba se ha visto afectada por este fenómeno.	La gente autóctona se ha visto obligada a negociar sus terrenos a precios relativamente altos con la finalidad de desplazarse a zonas colindantes y continuar con sus actividades primarias.

Cuadro 1. Resumen entrevistas estructuradas a Técnicos de Gad Municipal de Cuenca, 2018. Elaboración: Diego Sebastián Ochoa Cárdenas.

2006 se aprueba la realización del Plan Parcial de Urbanismo “*Ecovilla Challuabamba*”, observando que la zona ya se encontraba en un proceso de transformación, el suelo agrícola estaba desapareciendo debido a la presión inmobiliaria, la misma que apuntaba a la construcción de condominios, urbanizaciones y viviendas dirigidas a la población proveniente de la ciudad con un nivel socioeconómico superior; comprobando que hasta el 2017 la población originaria se ha desplazado a otros sectores del cantón Cuenca.

En lo que respecta a las encuestas dirigidas a los propietarios del sector de estudio, se tiene como resultados que la mayoría de los propietarios, que habitaban por más de diez años, se han desplazado a otros sectores rurales, atribuyéndose este problema a la rentabilidad económica, el cambio de uso de suelo del sector y en menor magnitud la presencia de un nuevo grupo socioeconómico, todo esto se da a partir entre los años previos a la planificación.

Por último, en las entrevistas realizadas a los técnicos que trabajan en el Municipio de Cuenca coinciden que en Challuabamba existe gentrificación, las personas del sector se han desplazado a otros sectores rurales colindantes; esto se atribuye al elevado costo que tiene el suelo, motivándoles a la venta y les produce una mayor ganancia para así continuar con sus actividades agrícolas. Según los profesionales afirman que este problema empezó a generarse a raíz de la aprobación del Plan Parcial de Urbanismo “*Ecovilla Challuabamba*”, el mismo que ha sido aprovechado por los grupos inmobiliarios que han dirigido las construcciones para un nivel socioeconómico alto, ya que es un lugar tranquilo en donde la gente de la ciudad opta por venir para alejarse del caos.

3.2. Planteamiento de Estrategias para los sectores rurales o periféricos.

1. **Mantener áreas verdes extensas**, desde el punto de vista municipal en los sectores periféricos o rurales

con miras a ser densificados se debería mantener las áreas verdes propias del sector con la finalidad de conservar, potencializar el paisaje y la implementación de zonas recreativas accesibles para toda la comunidad.

- 2. Nuevas Normativas**, se deberían plantear normativas exclusivas para estos sectores como la estandarización del precio del suelo, que los usos de suelos sean equitativos (agricultura, vivienda, equipamiento, áreas verdes), el pago de impuestos para los nuevos pobladores sean más altos, permisos para construcción de condominios o urbanizaciones sean mínimos y que las nuevas edificaciones deben obligatoriamente tener aprobados tanto planos, como permisos de construcción
- 3. Incentivación Cultural y Social**, autoridades del GAD Municipal deberían proponer programas para que los nuevos pobladores de recursos económicos altos tengan conocimiento de las personas que habitan en el sector, sus actividades cotidianas (agricultura y ganadería) y sus festividades; con la finalidad de que se potencialice aún más la zona aprovechando todas estas destrezas y costumbres evitando así la migración de la gente autóctona del lugar.
- 4. Programas de socialización**, en estos sectores rurales -que se están densificando- sería obligatorio tener una socialización entre la gente autóctona del sector, los nuevos habitantes y las autoridades municipales con la finalidad de que desde un principio se empiece a vivir en mancomunidad y solicitar a la autoridad que se brinde seguridad que resguarde a toda la población.

Conclusiones

Luego del análisis realizado se observa que los procesos de gentrificación se producen a nivel mundial, evidenciándose la presencia de este fenómeno en las zonas periurbanas o rurales afectando a la población autóctona del sector.

En el caso escogido de Challuabamba, que era considerado rural hasta el año 2007, pero a raíz de la planificación paso a formar parte del límite urbano, nos podemos dar cuenta como la intervención de las autoridades inciden en las dinámicas territoriales y transformación social de un lugar.

Luego de los procesos de cambios sufridos en el sector, encuestas a los moradores y entrevistas a los técnicos del

Municipio de Cuenca se demuestra la presencia de este fenómeno en la zona, observándose el desplazamiento de los habitantes originarios por varias causas como la rentabilidad económica, el cambio de uso de suelo, la presencia de los sectores inmobiliarios por apoderarse de estas tierras con la finalidad de destinar a la construcción de condominios y urbanizaciones destinados a un target económico alto.

En las entrevistas realizadas con las autoridades municipales del cantón Cuenca es importante mencionar que se está trabajando en la nueva Ordenanza Municipal con la finalidad de regular y reducir los permisos de construcción, tanto para condominios como urbanizaciones en estos sectores periféricos o rurales de la ciudad.

Al finalizar se plantean estrategias para minimizar los efectos de la gentrificación, que son viables a la hora de ejecutar por el ente municipal con la finalidad de llevar una mancomunidad en estos sectores rurales, con miras a ser habitadas por nuevas clases provenientes de la ciudad evitando así un desplazamiento de las personas originarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Blanco, J. & Apaolaza, R. (2016). Políticas y geografías del desplazamiento. Contextos y usos conceptuales para el debate sobre gentrificación. *Revista INVI*, 31(88), 73–98. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582016000300003>
- Casgrain, A. & Janoschka, M. (2013). Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas el ejemplo de Santiago de Chile. *Andamios*, 10(22), 19–44.
- Durán, G.; Martí, M. & Mérida, J. (2016). Crecimiento, segregación y mecanismos de desplazamiento en el periurbano de Quito. *Iconos - Revista de Ciencias Sociales*, 56, 123. <https://doi.org/10.17141/iconos.56.2016.2150>
- Ghose, R. (2004). Big Sky or Big Sprawl? Rural Gentrification and the Changing Cultural Landscape of Missoula, Montana. *Urban Geography*, 25(6), 528–549. <https://doi.org/10.2747/0272-3638.25.6.528>
- Janoschka, M. (2016). Desposesión : procesos urbanos claves en América Latina * Gentrification-Dispossession: Key Urban Processes IN Latin American CITIES. *Resumen*, 31(88), 27–71. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582016000300002>
- Janoschka, M. & Sequera, J. (2014). Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativista. *Desafíos Metropolitanos. Un Diálogo Entre Europa y América Latina.*, (2014), 82–104.
- Janoschka, M.; Sequera, J. & Salinas, L. (2014). Gentrification in Spain and Latin America - a Critical Dialogue. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), 1234–1265. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12030>
- Jones, G. A., & Varley, A. (1999). The reconquest of the historic center: urban conservation and gentrification in Puebla, Mexico. *Environment and Planning A*, 31(1991), 1547–1566. <https://doi.org/10.1068/a311547>
- Martí-Costa, M.; Durán, G. & Marulanda, A. (2016). Entre la movilidad social y el desplazamiento. Una aproximación cuantitativa a la gentrificación en Quito. *Revista INVI*, 31(88), 131–160. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582016000300005>
- Nates Cruz, B. (2008). Procesos de gentrificación en lugares rururbanos: presupuestos conceptuales para su estudio en Colombia. *Grupo de Investigación Territorialidades, Universidad de Caldas*, 10(10), 253–269.
- OIM. (2006). Glosario sobre Migración. *Derecho Internacional Sobre Migración*. (ISSN 1816-1014), 38. Recuperado de: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- Paccoud, A. (2017). Displacement by / for development in two Andean cities Displacement by / for development in two Andean cities, (March).
- Phillips, M. (2004). Other geographies of gentrification. *Progress in Human Geography*, 28(1), 5–30. <https://doi.org/10.1191/0309132504ph4580a>
- Salinas Arreortua, L. A. (2013). Gentrificación en la ciudad latinoamericana. El caso de Buenos Aires y Ciudad de México. *GeoGraphos*, 4(44), 283–307. <https://doi.org/10.14198/GEOGRA2013.4.44>
- Smith, R.; Pride, T. & Schmitt-Sands, C. E. (2017). Does spatial assimilation lead to reproduction of gentrification in the global city?. *Journal of Urban Affairs*, 39(6), 745–763. <https://doi.org/10.1080/07352166.2016.1262693>
- Solana Solana, M. (2006). Nuevas dinámicas migratorias en los espacios rurales: vivienda, cambio social y procesos de elitización. El caso del Empordanet (Gerona). *Revista de Estudios Sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 5, 57–87. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/296/29600503.pdf>

PONENCIA 21

IMPORTANCIA DEL SISTEMA INFORMÁTICO CATASTRAL MULTIFINALITARIO VINCULADO A LA GESTIÓN DE PROCESOS MUNICIPALES

Mgst. Alexandra Elizabeth García Reino

Mgst. María Verenice Lazo Pintado

Mgst. Leonardo Patricio Pacheco Quezada

Mgst. Andrés Vinicio Bravo Almeida

APECS Servicios Informáticos – HADASoft

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales tienen la misión de propiciar el desarrollo sostenible para los ciudadanos y comunidades a las que sirven. Sin embargo, esta tarea se dificulta por la falta de vinculación entre la información generada por los diferentes departamentos municipales, la subutilización de los recursos informáticos, falta de presupuesto de las entidades, falta de personal que se dedique con exclusividad a crear diferentes sistemas de apoyo, la rotación del personal y la falta de transferencia de conocimiento sin manuales de procedimiento adecuados, la falta de equipos e infraestructura, entre otros., que ha provocado que la gestión municipal y trámites inherentes a su actividad se realicen con información redundante, inconsistente, en ocasiones, con herramientas informáticas inapropiadas y en otras de forma manual, todo esto, acompañado de procesos lentos, trámites tardíos, emisión de impuestos equívocos, provocando descontento e inconformidad en la ciudadanía.

Las presiones del entorno cambiante, sobre todo después de la vigencia de la “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo”, que exige a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales contar con un catastro actualizado (Armiijos Veloz, n.d.), les obliga a la mejora en la calidad de los servicios que ofrecen a los usuarios, lo cual es sumamente difícil si no se implementan estrategias que permitan mejorar la calidad del servicio solicitado por el usuario que acude al GAD municipal.

Esto ha llevado a que cada vez más municipios vean la necesidad de trabajar con un Catastro Territorial Multifinanciado vinculado a la Gestión Municipal, como herramienta de apoyo en la gestión de procesos y gestión del territorio, siendo los principales beneficiarios la población y su derecho a un mayor involucramiento de los procesos, lo que permite disponer de un mejor servicio que genere un acercamiento entre la administración y el ciudadano. La necesidad de transparencia en los procesos

Métodos y Técnicas

Considerando lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, y en varias ocasiones las condiciones insuficientes en diferentes GAD Municipales, es importante contar con un sistema de información geográfica y alfanumérica como herramienta para modernizar la gestión catastral, promover la autogestión técnica y operativa, optimizar recursos e incrementar la eficiencia a la atención al público y al incremento de los ingresos municipales, que permita importar, generar y modificar la información catastral geográfica/alfanumérica relativa a predios y construcciones, a virtud de ser consecuencia de las formaciones, actualizaciones, subdivisiones, anexiones, regularizaciones, etc., que deje editar y consultar la información mediante el uso de expedientes o fichas catastrales, además de generar informes y reportes inherentes a la actividad municipal.

La integración de datos del modelo CTM trae numerosos beneficios y construye el camino más corto para que los administradores conozcan los aspectos económicos, físicos, espaciales, jurídicos, ambientales y sociales de su jurisdicción, cada administración puede desarrollar su forma de implementarlo, incorporando aliados y sumando aspectos del catastro territorial de forma pau-

latina y modular, siempre dentro de los parámetros establecidos por el ente rector: el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Bajo esta premisa el sistema informático para gestión municipal cuenta con una ficha catastral que permita recopilar toda la información necesaria para realizar un catastro multifinanciado con la finalidad de generar información estandarizada mediante la normativa establecida en el Acuerdo Ministerial 29-16.

Con el objetivo de vincular los datos del catastro con los procesos de gestión municipal en pro de mejorar los resultados emitidos en los diferentes trámites ciudadanos, como actividad inicial, se levanta el manual de procesos actuales de cada uno de los departamentos que permita identificar la información existente y el flujo que debería seguir la misma.

El sistema informático para gestión municipal se basa en una base de datos única e integrada, con una sola estructura espacial y alfanumérica, que mantiene la información actualizada a través de las diferentes acciones que se realizan; cuenta con los módulos de Avalúos y Catastros, Planificación, Gestión de Territorio, Impuestos o Rentas, Contribución de Mejoras, Recaudación, Facturación Electrónica y Administración General del Sistema.



Gráfico 1. Módulos del SICGM. Fuente: APECS Servicios Informáticos. Elaboración: Propia 2018

En Avalúos y catastros, los procesos se orientan a la gestión de la información gráfica y alfanumérica, mediante la relación y vinculación de las entidades gráficas con la información de la ficha catastral. Se encuentra vinculado con todos los módulos, quienes heredan los datos generados después de las diferentes acciones que se realizan, entre estas, cambio de dominio, ingreso o actualización al catastro, etc. (Gráfico 2)

En Planificación, los procesos están orientados a la gestión de los distintos niveles de planificación a través del registro y digitalización de la información nor-

mativa de usos y ocupación del suelo. Para la Regulación y Control Urbanístico se encuentra vinculado con Avalúos y Catastros, de donde hereda la información referente al predio. (Gráfico 3)

En Gestión de territorio o Control Urbanístico, los procesos esta orientados a gestionar la emisión de documentos e información acorde al régimen urbanístico vigente en cada sector, y controlar el cumplimiento de la normativa vigente parametrizada en el sistema. Vincula la información existente entre Planificación y Avalúos



Gráfico 2. Ficha Catastral Vinculada Espacialmente. Fuente: APECS Servicios Informáticos. Elaboración: Propia, 2018



Gráfico 3. Vinculación de Datos entre Avalúos y Planificación. Fuente: APECS Servicios Informáticos. Elaboración: Propia, 2018.



Gráfico 4. Vinculación entre Avalúos y Catastros, Planificación y Gestión de Territorio. Fuente: APECS Servicios Informáticos. Elaboración: Propia, 2018

Contribución de Mejoras es el módulo encargado de la administración de las mejoras por obras en el cantón. Realiza las emisiones respectivas acorde a la resolu-

ción de consejo y las normativas vigentes para el efecto; vincula la información existente entre Planificación y Avalúos.



Gráfico 5. Vinculación entre Avalúos y Catastros, Planificación y Contribución Especial de Mejoras. Fuente: APECS Servicios Informáticos. Elaboración: Propia, 2018

Impuestos o Rentas, es el módulo encargado de gestionar los impuestos o exenciones para las diferentes emisiones, establecido en la normativa vigente de la COOTAD.



Gráfico 6. Vinculación entre Avalúos y Catastros, Planificación, Contribución de Mejoras y Rentas. Fuente: APECS Servicios Informáticos. Elaboración: Propia, 2018

Recaudación es el módulo encargado de gestionar y controlar el cobro de los valores emitidos por la vinculación de datos realizada entre los diferentes módulos del sistema.



Gráfico 7. Cobro de Impuestos Generados desde Avalúos, Rentas y Gestión de Territorio Fuente: APECS Servicios Informáticos. Elaboración: Propia, 2018

La implementación del sistema informático catastral para gestión municipal requiere de una modernización filosófica, conceptual y tecnológica, a más de articulación institucional que de recursos financieros.

Resultados

Con el sistema informático implementado, los ciudadanos son los primeros beneficiarios, al optimizar los procesos al interior del GAD. Un primer resultado exitoso es conseguir que los diferentes servicios municipales cuenten con información real y actualizada, debido a la adecuada vinculación entre los datos existentes en el CTM y los datos generados por los diferentes módulos.

Con la implementación de un visor externo, los usuarios pueden consultar información del catastro, desde cualquier lugar del mundo a través del internet, evitando así largas colas o visitas innecesarias a las oficinas del municipio. Consultar información desde la web, no solo se enfoca a la del catastro, ya que al mantener un sistema centralizado con tecnologías modernas de desarrollo de software permiten la escalabilidad, lo cual implica, entre otras cosas, mantener la información en redes tipo "nube", dejando abierta un abanico de posibilidades de crecimiento en la Gestión Municipal.

El sistema informático está desarrollado de tal manera que parametriza todos los datos relevantes para el funcionamiento del sistema, logrando así un gran nivel de independencia de parte del GAD Municipal y el equipo de desarrollo, pudiendo ser capaz de adaptarse por sus propios medios a diversos contextos, o a cambios en las políticas públicas o nuevas ordenanzas elaboradas por el GAD Municipal.

Uno de los fundamentales resultados es contar con trámites con información real que permitan, entre otros, diferentes Indicadores de Tenencia y Legalidad; tipos de tenencia, predios de vivienda con ilegalidad en la tenencia, Catastro vinculado con información espacial, que mantienen un avalúo real en términos de ubicación y construcción.

El sistema informático apoya a la gestión municipal, impulsando el Fortalecimiento Institucional a través de índices de gestión, que permitan medir el nivel de cumplimiento de los trámites ingresados al municipio, nivel de cumplimiento en los proyectos de Mejoras, Porcentaje de Obra y Proyectos cumplidos, retrasadas y terminadas unilateralmente, nivel de eficiencia en el manejo del presupuesto por año.

Contar con un SICGM, que permita gestionar, administrar y medir los indicadores municipales, se ha convertido en el núcleo central para la planificación en territorio y con mayor razón cuando se tratan los temas de sostenibilidad, economía y servicios.

Los diferentes servicios municipales, a los que la ciudadanía puede acceder, son resultado de la vinculación de información espacial y alfanumérica, la cual deriva directamente del CTM. Los trámites municipales entre otros son:

- Certificado de información del predio
- Elaboración de ficha catastral para ingreso o actualización
- Reproducción de ficha catastral
- Avalúo - reavalúo
- Ingreso o Actualización catastral
- Actualización de catastro - cambio de dominio
- Trámites de Alcabala
- Trámites de Plusvalías
- Certificado de línea de fabrica
- Permisos de funcionamiento

Conclusiones

Los datos catastrales deben constituir la base para la administración del territorio. Se requiere integrarlos a una Infraestructura de Datos Espaciales y procesos de gestión municipal soportados en un sistema de información integrado.

El Sistema de Gestión Municipal será el ente articulador para el diseño e implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, prevención de riesgos naturales y en la Planeación del Desarrollo Urbano.

El Sistema de Gestión Municipal permite al usuario final consultar sus obligaciones en línea, generando un acercamiento entre la administración municipal y el ciudadano. Mejora la eficiencia en los procesos municipales, puesto que determina con claridad la responsabilidad de cada actividad por funcionario.

The image shows a complex cadastral identification form. It is divided into several main sections:

- 1.1 IDENTIFICACIÓN - UBICACIÓN:** Contains fields for 'TIPO DE PREDIO' (Type of Property), 'CLASE DE PREDIO' (Class of Property), 'CANTIDAD DE PREDIOS' (Quantity of Properties), and 'NOMBRE DEL PREDIO' (Name of Property).
- 1.2 IDENTIFICACIÓN LEGAL:** Includes 'TIPO DE PROPIEDAD' (Type of Property), 'NOMBRE Y APELLIDOS COMPLETOS' (Full Name and Surnames), 'FECHA DE CONSTITUCIÓN' (Date of Constitution), and 'NOMBRE SOCIAL DEL PROPIETARIO' (Social Name of the Owner).
- 1.3 PREDIO:** A detailed section for the specific property, including 'CARACTERÍSTICAS DEL TERRENO' (Land Characteristics), 'USO DEL TERRENO' (Land Use), 'VALORACIÓN' (Valuation), and 'DISTRIBUCIÓN DE ÁREAS' (Area Distribution).
- 1.4 PLAN DE PREDIO CONSTITUCIONALES:** A site plan showing the layout of the property with various colored areas.

Gráfico 8. Ficha Catastral conforme acuerdo ministerial 29-16. Fuente: APECS Servicios Informáticos. Elaboración: Propia, 2018

BIBLIOGRAFÍA

- Armijos Veloz, J. A. (n.d.). Análisis Del Impacto De La Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial Uso Y Gestión Del Suelo En Las Finanzas (Gad Municipales). Recuperado de: <http://www.dspace.uce.edu/bitstream/25000/15940/1/T-UCe-0005-CEC-032.pdf>
- Erba, D. (2017). Gestión de la información territorial municipal a través del catastro multifinlatario, 1(1), 29–51.
- Martim, E., Smolka, O., Mullah, L., Smolka, M. O., Del, G., Leroyer, A., ... Bravo, S. (2007). Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Recuperado de: http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Perspectivas_Urbanas-Smolka_M.rar

PONENCIA 22

ESTUDIO DE LA RELACIÓN ENTRE EL COSTE DEL SUELO Y LA VULNERABILIDAD. EFECTOS SOBRE LOS PATRONES DE OCUPACIÓN. CASO DE ESTUDIO CANTÓN CUENCA (ECUADOR)

Dr. Eric Gielen
Universitat Politècnica de València

INTRODUCCIÓN

D

Desde fines de la década del ochenta del siglo pasado, las grandes ciudades han sido protagonistas de un crecimiento urbano acelerado. Se han producido significativas modificaciones en la configuración de las ciudades y áreas metropolitanas, tanto del ámbito mundial como de América Latina. Algunas de las causas posibles son los importantes cambios demográficos (vegetativos y/o migratorios), políticos, económicos y reestructuración del Estado, todas ellas sustentadas en un desarrollo socioeconómico regido, principalmente, por el mercado.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el crecimiento de las ciudades en el mundo ha experimentado un incremento sin precedente. El 54% de la población mundial actual reside en áreas urbanas y se prevé que para 2050 llegará al 66%, según datos de un informe de la ONU (United Nations, 2014). Además, según este mismo informe, este fenómeno no solo afecta a las grandes ciudades o *megaciudades* sino también a las áreas urbanas con menos de medio millón de habitantes, definidos como ciudades intermedias. Este sería el caso también de la ciudad de Cuenca (Ecuador) que, desde el año 2015, es considerada por la ONU como ciudad intermedia y que incluso en 2016 fue sede de la Conferencia Temática sobre Ciudad Intermedia de la Conferencia de

Hábitat III de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible. Dicha conferencia pretendía reforzar el compromiso mundial hacia una urbanización sostenible y la implementación de una Nueva Agenda Urbana, elaborada a partir de la Agenda Hábitat de Estambul del 1996.

El crecimiento urbano de estas ciudades se basa en dos procesos fundamentales, la concentración y la dispersión. Por un lado, la concentración hace que la ciudad de grandes dimensiones no solo concentra población, sino que adquiere un papel importante en materia de economía, transportes y comunicaciones, ganando prestigio y poder. Este aspecto -que podría ser positivo- se ve contrarrestado, por otro lado, por problemas relacionados con la dispersión urbana que provoca a su vez cierta fragmentación social, generándose fuertes incrementos en las desigualdades económicas y espaciales (De Lázaro, 2006). Incluso, estos dos procesos en muchos casos, parecen actuar como dos vectores contrapuestos, concentran riqueza en determinados lugares de la ciudad como mayores oportunidades y dispersan pobreza, ocupando los lugares residuales con menor oportunidad en términos de accesibilidad a conocimiento, recursos, servicios públicos, etc. y mayor vulnerabilidad a riesgos.

Este crecimiento implica diferentes formas de asignación de recursos, nuevas relaciones público-privado y la generación de una nueva dinámica inmobiliaria, impactando en el espacio urbano y, por lo tanto, en la estructura *socioterritorial* de las ciudades. Por un lado, como afirma Clichevsky (2003) “se producen cambios en las tipologías residenciales para la población de altos ingresos tanto en las áreas urbanas consolidadas como en la periferia, grandes equipamientos para el consumo, ocio, espectáculo y turismo”, y por otro lado crecen los asentamientos informales o irregulares en el resto del territorio (Gómez López, 2012; Martner, 2016; Usach et al., 2009).

El proceso de transformación descrito se puede constatar también en el territorio de Cuenca (Donoso, 2016; Flores, 2016b). La expansión socio-territorial de Cuenca ha sido ampliamente analizada y caracterizada por el grupo de investigación de la Universidad de Cuenca, evaluando la producción espacial de la ciudad en relación con los cambios demográficos operados en la misma. Dichos estudios concluyen que la ciudad ha experimentado un gran crecimiento urbano, el cual se ha desarrollado de modo desequilibrado, consolidando un fenómeno de especialización del suelo, áreas con grandes desequilibrios y un acceso desigual al suelo urbano, por parte de la población.

El crecimiento urbano en Cuenca ha estado acompañado por la implantación de numerosas construcciones irregulares (edificaciones situadas en parcelas de tenencia propia pero que incumplen la normativa vigente, ya sean por las características de uso u ocupación de suelo), así como asentamientos informales (agrupaciones de edificaciones de tipo precario emplazadas de manera fortuita, invadiendo parcelas de tenencia pública o privada), en diversos sectores de la ciudad de Cuenca. De hecho, esta cuestión ha sido ampliamente analizada en un proyecto de cooperación interinstitucional entre la Municipalidad de Cuenca y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca (Flores, 2016a). Concluye, entre otras cosas, que el desarrollo de Cuenca hasta la década de los noventa, fue marcado por la falta de un adecuado plan de ordenamiento territorial, dándose un crecimiento desordenado por la falta de reglamentación, ordenanzas y leyes, que regulen adecuadamente este proceso; lo cual incidió en el emplazamiento de edifica-

ciones y conjuntos habitacionales en sitios vulnerables a diferentes tipos de riesgo, sin tener en cuenta los riesgos como cercanía a márgenes de ríos, zonas de altas pendientes, zonas de falla, condiciones especiales por tipo de suelos, rellenos en drenajes naturales o quebradas, etc., esto sumado a que la zona se asienta sobre fallas de orden geológico y sobre basamentos volcánicos y sedimentarios (Flores, 2016a)

La situación de determinadas áreas urbanas irregulares e informales con vulnerabilidad hídrica y geológica es un hecho que agrava los riesgos de la población pobre que vive en ellas, además de limitar y obstruir su desarrollo y su correcto funcionamiento. Además, el deterioro y la vulnerabilidad de estas zonas no solo viene dado por sus características topográficas o del medio físico, ya mencionadas, sino también por las características sociales y económicas de la población que vive en ellas. En este sentido, el valor del suelo es seguramente uno de los principales factores explicativos de la especialización del suelo y de los patrones de ocupación del territorio: las zonas con mayor riesgo y menor oportunidad tienen escaso valor, relegando allí las poblaciones más pobres y aumentando aún más si cabe su situación de vulnerabilidad.

La ocupación de áreas de riesgo tanto hídrico como geológico (pendientes, falla, etc.), así como las implicaciones negativas que conlleva sobre el medioambiente y el ecosistema urbano, hace necesario nuevos trabajos que aborde la problemática de las construcciones irregulares desde una unidad de análisis territorial más amplia e integradora.

Es precisamente el objetivo de este trabajo, que se presenta aquí, explicar la especialización del suelo y la situación de vulnerabilidad de estas zonas y ofrecer herramientas apropiadas a las condiciones de la región, para ser utilizadas como guía para planificar nuevos asentamientos, reordenar los existentes y completar los sectores deficitarios, con el fin último de mejorar las condiciones de vida y satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos que los habitan.

2. El proyecto ADSIDEO UPV - CUENCA

2.1. Objetivos. A raíz de contactos entre miembros de la Universitat Politècnica de València (UPV) y la Univer-

sidad de Cuenca (UC), surgió la idea de una colaboración en torno a las cuestiones planteadas en la introducción. Es en este contexto que nació el proyecto de investigación *Estudio de la relación entre el coste del suelo y la vulnerabilidad. Efectos sobre los patrones de ocupación*, financiado conjuntamente por el PROGRAMA ADSIDEO – COOPERACIÓN 2017 por parte de la Universitat Politècnica de València (UPV) y la Universidad de Cuenca (UC). El proyecto tiene una duración de dos años, por lo que finalizará en diciembre de 2019. Actualmente, se encuentra en su primer año de trabajo.

El programa de investigación ADSIDEO-Cooperación de la Universitat Politècnica de València tiene la finalidad de fomentar el desarrollo de proyectos de *I+D+i* en el ámbito de los estudios sobre el Desarrollo, la Cooperación Internacional y la aplicación de la Tecnología para el Desarrollo Humano. El objetivo de dicho programa es la obtención de un impacto positivo sobre la lucha contra la pobreza y sobre el desarrollo humano en las regiones más desfavorecidas, en línea con objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que plantea respuestas comunes a los grandes desafíos del mundo actual: la pobreza, la desigualdad y la sostenibilidad.

La idea principal que guía este proyecto es que, en ausencia de intervención territorial y control eficaz del suelo, la ocupación del suelo y la especialización de los tejidos urbanos se produce como consecuencia de las diferencias en el coste del suelo -a su vez función de la aptitud del territorio-, conduciendo las zonas con mayor riesgo y con menos oportunidades (naturales y/o territoriales) a concentrar sistemáticamente asentamientos irregulares, lo cual produce una mayor vulnerabilidad de ciertas poblaciones que corren así el riesgo de ingresar en la extrema pobreza.

Se trata de explicar, para el caso de Cuenca, siendo luego extrapolable en la mayoría de ciudades intermedias latinoamericanas, cómo los asentamientos irregulares, en donde vive la población de bajos ingresos, se asientan progresivamente en sectores condicionados por riesgos o escasa oportunidad y consecuentemente por un bajo coste del suelo, creando una situación perniciosa, que produce mayor vulnerabilidad a estas áreas, pone en riesgo a la población que allí habita y les conduce a una situación de pobreza extrema, siendo además que

-este tipo de crecimiento- distorsiona las posibilidades de mantener suelos protegidos en las ciudades.

El objetivo general es, por lo tanto, fortalecer mecanismos que garanticen una ordenación territorial y urbanística sostenible que favorezca la disminución de riesgos y vulnerabilidades de los asentamientos urbanos, más específicamente en este caso, los asentamientos irregulares.

2.2. Metodología. En una etapa inicial se procede a la definición del problema y al análisis pormenorizado de los antecedentes y el estado actual de los conocimientos en relación con el problema. Se trata de realizar la definición teórica del problema (preguntas, objetivos, justificación, alcances, factibilidad y estado de la cuestión), así como concretar la propuesta metodológica, habiendo identificado actores, herramientas e información disponible para el ámbito temporal y espacial del proyecto.

En una **segunda etapa** se procede al análisis y diagnóstico. Se pretende:

- Analizar la especialización socio-espacial producida por los crecimientos de asentamientos residenciales en Cuenca (Ecuador), incorporando la información evolutiva (dinámica) tanto de la distribución de las tipologías de asentamiento como de las características sociales de la población e identificar los asentamientos irregulares con mayor vulnerabilidad de las poblaciones.
- Analizar la aptitud del territorio, identificando las zonas con mayor riesgo y con menos oportunidades (recursos naturales y accesibilidad territorial a los servicios básicos, por ejemplo).
- Determinar el coste del suelo en las distintas zonas identificadas.
- Analizar la relación causa-efecto entre aptitud, coste del suelo y tipología de asentamientos, y establecer así un modelo explicativo del crecimiento de los asentamientos irregulares existentes.

En esta segunda etapa, el proyecto producirá los siguientes resultados:

1. Identificación y localización de los distintos patrones residenciales en el cantón de Cuenca

- **Mapa dinámico delimitando los asentamientos urbanos entre 1998 y 2018**

2. Identificación y caracterización de los factores explicativos de la especialización espacial del suelo

- **Mapas temáticos de pendiente, accesibilidad, áreas con riesgo natural (peligrosidad), espacios naturales, etc., así como el valor del suelo**

3. Formulación de un modelo espacio-temporal mediante GIS, con el objetivo de modelizar los patrones de asociación entre las diferentes tipologías urbanas, el valor del suelo, la aptitud del suelo y el riesgo.

- **Modelo de crecimiento urbano explicativo de la segregación socio-espacial de la población y de la vulnerabilidad de la población en riesgo de pobreza**

En una **tercera etapa**, se trata, a modo prospectivo y aprovechando el modelo generado en la etapa anterior, de generar una imagen de futuro del crecimiento de los asentamientos irregulares en el ámbito de estudio y analizar su efecto sobre la población expuesta en términos de vulnerabilidad y pobreza. Se pretende obtener escenarios de futuros como herramienta de simulación para determinar los efectos y los problemas que se puedan generar como consecuencia de una mayor vulnerabilidad de la población expuesta. Se establecerá un modelo tendencial del ámbito de estudio, modelizando el crecimiento futuro de asentamientos irregulares, en ausencia de mecanismos de intervención y control del suelo, y con ello se predecirá los efectos en relación a la exposición de la población a los riesgos naturales y la vulnerabilidad de las poblaciones más pobres.

Finalmente, en la última etapa se pretende identificar las alternativas de actuación, para intervenir desde los poderes públicos y controlar mejor los procesos de transformación del suelo y de segregación social, y evaluación de sus efectos. De esta manera, se preten-

de elaborar propuestas de instrumentos normativos o herramientas de gestión territorial y/o urbanística para poder controlar y/o evitar, desde la intervención pública, estos procesos de especialización socio-espacial, que conducen a una mayor vulnerabilidad de la población en riesgo de pobreza.

3. PRIMEROS RESULTADOS DEL PROYECTO

El proyecto *Estudio de la relación entre el coste del suelo y la vulnerabilidad. Efectos sobre los patrones de ocupación* se encuentra en una primera etapa inicial de recopilación de información y de identificación de los distintos patrones residenciales en el cantón de Cuenca. Se presentarán a continuación los primeros resultados del proyecto.

3.1. Inventario de datos. El inventario y recogida de datos constituye una tarea costosa pero indispensable para el correcto desarrollo de la investigación. La información suele encontrarse dispersa y además, como aquí en el caso de Cuenca, afortunadamente, es abundante.

Los diferentes datos que se han inventariados pertenecen a administraciones, empresas de servicio o incluso otros provienen de la red, habiendo analizado las posibilidades de base de datos libres como OpenstreetMap o aplicaciones de libre acceso por internet como las API de Google Maps o Google Earth.

Con todo ello, se procedió a analizar la información recabada para determinar su utilidad para la investigación objeto de estudio. Esto básicamente depende de la exactitud espacial (escala), temporal (antigüedad) y temática (leyenda y categorías).

Este minucioso análisis de las distintas fuentes de datos ha permitido consolidar una importante base de datos espaciales con los registros cartográficos siguientes:

- Límite cantón de Cuenca
- Límite urbano y Límite expansión urbano
- Límites parroquias
- Riesgos, Estudio Preocupa
- Predios rurales y urbanos
- Categoría de Ordenación PDOT
- Ortofotos
- Planos históricos de Cuenca
- Medidores de luz, alumbrado
- Vías urbanas y rurales

- Curvas de nivel y DEM Aster
- Mapas Avanza
- Elementos adversos
- Equipamientos

3.2. El límite urbano de la ciudad de Cuenca en el planeamiento.

La configuración actual de la ciudad de Cuenca es el resultado de un proceso de crecimiento guiado a través de diferentes planes de ordenamiento urbano y en diferentes épocas (Flores, 2016a): en 1947 se formula el Anteproyecto del Plan Regulador; en 1971 se plantea la Ordenanza y el Reglamento del Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Cuenca; en 1982 se realiza el Plan de Desarrollo Urbano del Área metropolitana de Cuenca; en 1998 se formula la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón de Cuenca; y en 2003 entró en vigor la Reforma, Actualización y Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón de Cuenca.

Siguiendo la secuencia de los diferentes planes, el límite urbano de la ciudad fue creciendo de manera muy rápida (ver Figura 1), con el Plan de 1947 se pasó de los 221,5 Ha -correspondiente al centro urbano histórico- a 645,53 Ha; en el año 1971 fueron 3 035 Ha; en 1982, el límite alcanzó ya cerca de 5 000 Ha; y en 2003, el límite del área urbana cubría 7 299,69 Ha.

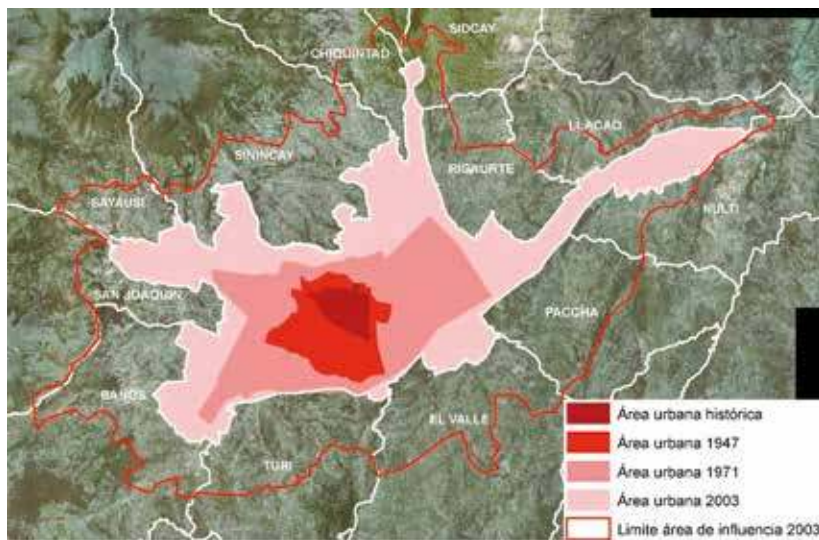


Figura 1. Evolución del área urbana de Cuenca de 1947 a 2003. Elaboración propia a partir de BARRERA. M.; CABRERA G.; GUERRERO M.; LAZO A.; PÉREZ S. (2008)

Además, con esta última reforma, actualización y codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón de Cuenca de 2003, se aprobó el área de influencia inmediata urbana (ver Figura 1) de cerca de 12 000 Ha., donde la ordenanza establecía la vivienda como uso principal o complementario. Esta área representaba una superficie equivalente a más del doble del área urbana definida.

Con ello, se fueron consolidando numerosas zonas rurales, colindantes al área urbana de Cuenca y las cabeceras parroquiales, dando lugar a un amplio disperso urbano, provocando, como cualquier *urban sprawl*, importantes efectos sociales, económicos y ambientales (Gielen, 2016). De hecho, años más tarde y con buen criterio por parte de la Municipalidad de Cuenca, se planteó una reflexión sobre los problemas que pudiera generar este disperso sobre el territorio y sobre las arcas municipales. Proyectando escenarios de futuros, se pudo detectar rápidamente una situación a medio-largo plazo totalmente insostenible, debido a los efectos económicos que pudiera tener sobre las arcas municipales,

por ejemplo la dotación de infraestructuras o por el consumo de territorio que generaría.

Parecía, por lo tanto, difícil mantener un área tan grande donde, a pesar de lo que decía la ordenanza vigente, conforme a los hechos ocurridos; parecía que toda el área se podía urbanizar y consolidar. Por ello, a partir de 2011, se planteó una revisión del límite del área de influencia. Era necesario reducir la superficie para priorizar los sectores con mayor vocación para su consolidación a urbano y menores limitaciones como las derivadas de factores topográficas y riesgos geológicos.

Es así que de acuerdo con el diagnóstico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca [PDOT], aprobado en diciembre del 2011 y actualizado en 2015, y con la voluntad de controlar mejor el crecimiento urbano que estaba generando importantes problemas territoriales. Se redujo el área de influencia en casi 8 000 Ha. y se delimitó una nueva área de expansión urbana o periurbano, que alcanza los 4 000 Ha. (ver Figura 2).

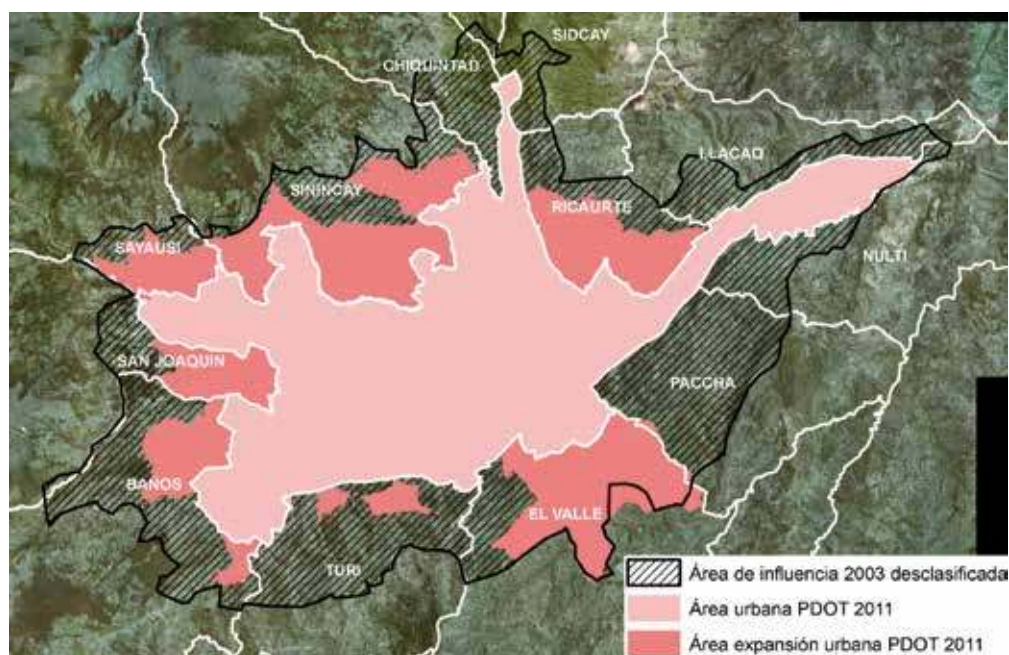


Figura 2. Comparativa área expansión urbana 2011 y área de influencia 2003. Elaboración propia a partir de la cartografía del planeamiento de 2003 y 2011

A partir del PDOT, quedó definidas las siguientes categorías de uso:

- Área urbana, que cubre el área urbana de Cuenca así como los núcleos urbanos de las parroquias.
- Área de expansión urbana, estos territorios se encuentran colindantes al área urbana del cantón; poseen infraestructura de servicios y dotación vial. Su uso es para la consolidación con usos de vivienda principalmente. Para este territorio, el libro II de Propuesta del PDOT (2015, pp.24) establece que "se permitirá la densificación de vivienda con parámetros similares a los establecidos para áreas urbanas, hasta que se cuente con un plan de urbanismo que defina las características de uso y ocupación del territorio de forma específica, así como el sistema vial local".

El resto de la superficie, ya no sería urbanizable quedando con un uso de conservación, recuperación o producción (ver Figura 3).

Dentro del área expansión urbana o periurbano, el objetivo es realizar una planificación urbanística que permita (PDOT, 2005, pp.25):

- Fortalecer el fomento productivo y de comercialización diversificada y sostenible en el marco de la transformación productiva.

- Garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos a través del manejo sostenible.
- Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización.
- Garantizar una adecuada cobertura vial, eficiente movilidad e interconectividad para la población en el marco de sus competencias.
- Apoyar la atención integral y el acceso a los servicios sociales a los ciudadanos y ciudadanas del cantón con énfasis en los grupos de atención prioritaria, desde una visión de equidad e inclusión.
- Impulsar procesos de coordinación interinstitucional para la gestión integral del desarrollo del cantón.
- Fortalecer los procesos de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas trazado vía, dotaciones y determinación de usos y ocupación.

Con todo ello, según el PDOT de 2011, en suelo rural y fuera del área de expansión urbana ya no se admitirían asentamientos humanos.

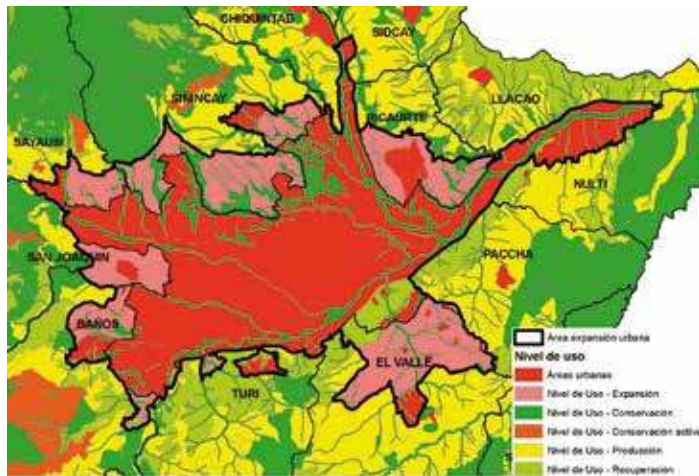


Figura 3. Modelo propuesto por el Plan de Desarrollo Y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca [PDOT]. Elaboración propia a partir de la cartografía del PDOT, 2011

Cabe destacar que el PDOT de 2011, revisado en 2015, fue precursor en la definición del área de expansión urbana. De hecho, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo [LOTUGS], aprobada en el año 2016, introdujo para el suelo rural algo parecido con la subclasificación de suelo rural de expansión urbano, que definía como: “el suelo rural que podrá ser habilitado para su uso urbano de conformidad con el plan de uso y gestión de suelo” (Art. 19 de la LOTUGS), especificando que “será siempre colindante con el suelo urbano del cantón” y que su determinación,

se realizará en función de las previsiones de crecimiento demográfico, productivo y socioeconómico del cantón o distrito metropolitano, y se ajustará a la viabilidad de la dotación de los sistemas públicos de soporte definidos en el plan de uso y gestión de suelo, así como a las políticas de protección del suelo rural establecidas por la autoridad agraria o ambiental nacional competente,

lo cual fue precisamente el motivo de la redefinición del área de influencia de 2003 en el área de expansión urbana de 2011.

3.3.Crecimiento urbano en la última década. Se puede analizar el crecimiento urbano con la base de datos proporcionada por la empresa eléctrica que da servicio a Cuenca, ya que se dispone de la localización espacial de los medidores instalados en cada vivienda, con el dato adicional del año de registro a partir de 2008, y también de las luminarias instaladas para alumbrar las calles.

Los datos de medidores de luz reflejan un crecimiento considerable del número de viviendas pasando de 142 382 medidores en 2008 a 217 189 medidores en 2018 (ver Figura 4 y Tabla 1), lo cual representa un crecimiento del 50% de las viviendas. Son 75 807 medidores más, de los cuales 63% se han construido en el área urbana, 15% en el área de expansión urbana y 23% en la zona rural.

	Urbana	Rural	Expansión urbana	Totales
2008	97 033	30 703	14 646	142 382
2009	102 066	32 585	15 682	150 333
2010	106 068	34 319	16 601	156 988
2011	111 977	36 175	17 891	166 043
2012	116 701	37 783	19 138	173 622
2013	122 875	39 690	20 355	182 920
2014	128 712	41 719	21 662	192 093
2015	132 101	43 022	22 467	197 590
2016	136 755	44 627	23 600	204 982
2017	141 236	46 620	24 796	212 652
2018	143 939	47 593	25 657	217 189
Crecimiento 2008-2018	46 906	16 890	11 011	74 807

Tabla 1. Datos de medidores de luz. Elaboración propia a partir de los datos de medidores de luz proporcionados por la empresa eléctrica

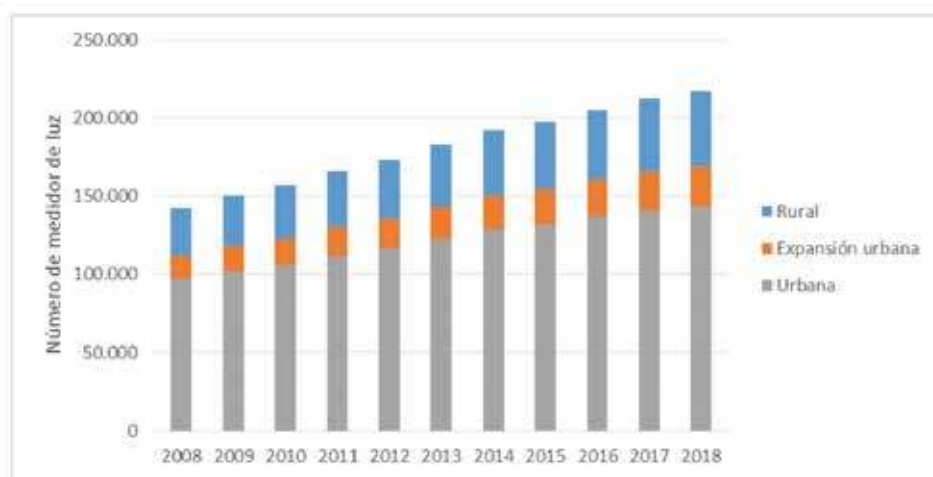


Figura 4. Evolución del número de medidores de luz de 2008 a 2018, según datos facilitados por la empresa eléctrica. Elaboración propia a partir de los datos de medidores de luz proporcionados por la empresa eléctrica

Como se puede ver en la Figura 4, el crecimiento de viviendas se produce en los tres ámbitos. Sin embargo, dentro del límite urbano y en el área de expansión urbana, la construcción de viviendas nuevas se produce principalmente como operación de densificación de las zonas urbanas ya existentes (97%), siendo la proporción de viviendas que se localizan en áreas con uso de conservación, recuperación o producción muy pequeña (3%). Aun así, entre 2008 y 2018 se edificaron más de 2 000 viviendas en zonas no aptas, pasando de 1 591 a 2 690 viviendas en el área urbana, y de 884 a 1 809 viviendas en el área de expansión urbana.

Realmente, el mayor problema se sitúa en el suelo rural (ver Figura 5). En este espacio se ha casi duplicado el número de viviendas en suelo rural fuera de las áreas urbanas correspondientes a los núcleos urbanos de las parroquias, a pesar de que el PDOT planteaba que en este espacio ya no se admitirían asentamientos humanos y que sí existía suelo disponible y apto para urbanizar dentro del área de expansión urbana. Además, si bien parece presentar una tendencia a la baja, tampoco se ve que la aprobación del PDOT en 2011 haya tenido un efecto significativo en la tasa de crecimiento anual de viviendas en suelo rural.

Así pues, resulta claro que a pesar de la redefinición del área de expansión urbana hecha en 2011 en el PDOT,

sigue habiendo una presión muy fuerte sobre el suelo rural y se siguen asentándose poblaciones, al margen del planeamiento urbanístico en áreas no aptas con un uso previsto de recuperación o conservación. (Figura 5)

La distribución espacial de los medidores de luz permite entender el crecimiento urbano de la ciudad. A partir de estos datos, se ha podido generar un mapa de densidad, en número de viviendas por hectáreas (ver Figura 6), que permite ver las dimensiones de la mancha urbana actual y observar distintas tipologías urbanas que aparecen. (Figura 6)

La figura anterior muestra también como existe una gran cantidad de asentamientos consolidados fuera del límite del área de expansión urbana, en suelo rural. La mancha urbana resultante supera ampliamente el límite fijado en el PDOT, con el agravante de que se está ocupando áreas con escasa vocación e importantes limitaciones (valor natural, pendientes y riesgos geológicos).

Tal y como se puede ver en la Figura 7, en el año 2008, el límite de expansión urbana definida ya se había superado. Además, entre 2008 y 2018, la transformación del suelo rural siguió, a pesar de que existieran superficies disponibles de suelo de expansión urbana planteado en el PDOT.

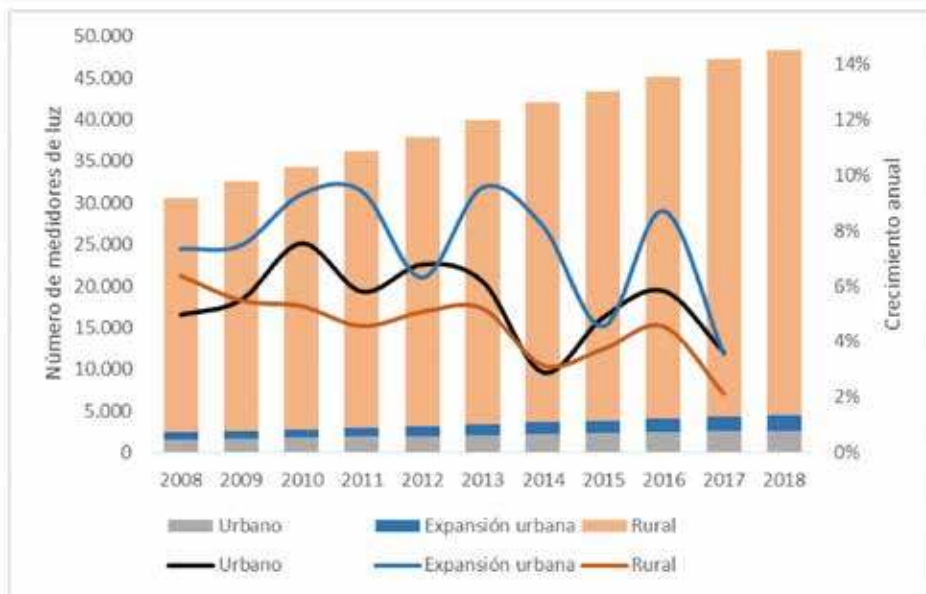


Figura 5. Evolución del número de medidores de luz fuera de las áreas de expansión urbana y tasa de crecimiento anual entre 2008 y 2018. Elaboración propia a partir de los datos de medidores de luz proporcionados por la empresa eléctrica

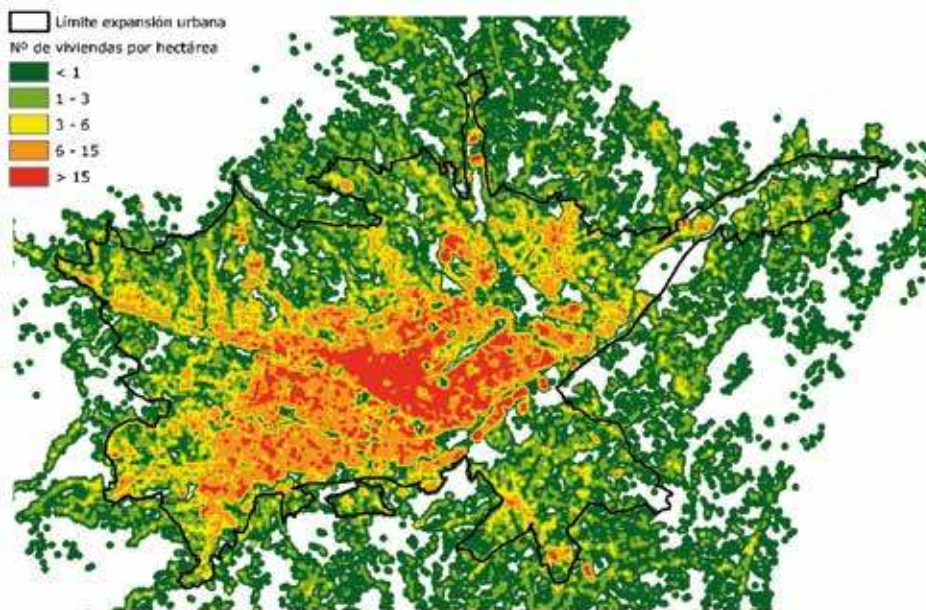


Figura 6. Mapa de densidad de viviendas en 2018. Elaboración propia a partir de los datos de medidores de luz proporcionados por la empresa eléctrica

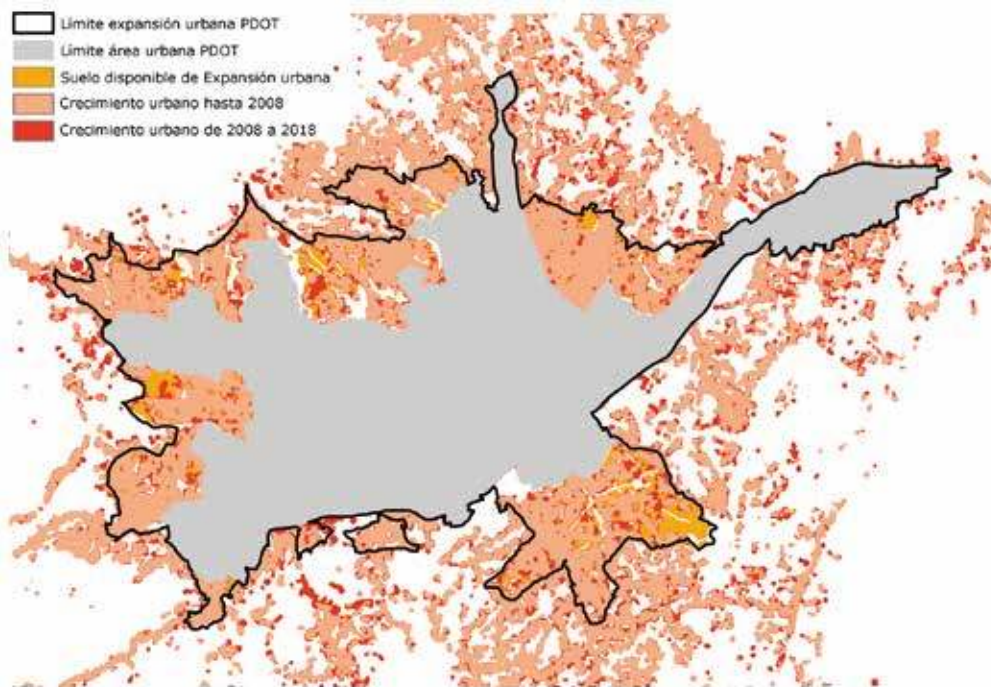


Figura 7. Mancha urbana en 2008 y 2018

Los datos de localización de luminarias, facilitados por la empresa eléctrica, así como los datos de distribución de agua potable y alcantarillado que tenemos por año, reflejan también los lugares de crecimiento de la ciudad. Estos datos muestran la urbanización de facto del suelo rural, en este caso con la dotación de los servicios urbanos básicos, red viaria, luz, agua y alcantarillado. Con ello, se ha ido facilitando la consolidación de edificaciones al margen de las previsiones del PDOT.

3.4. Aptitud del suelo. La aptitud del suelo viene condicionado por factores del medio físico y factores de capacidad, que muy a menudo actúan como vectores contrapuestos.

Los primeros derivan, principalmente en el caso de Cuenca, de la geomorfología (pendientes) y los riesgos naturales (inestabilidad, inundación, etc.), factores que vienen a limitar la vocación del suelo. Los segundos se corresponderían con factores que aumentan el atractivo

o vocación del suelo para ser edificado: en este caso sería la accesibilidad que genera la red viaria a equipamientos, comercios, estudios y lugares de trabajo y la calidad de la urbanización (alumbrado, agua y alcantarillado). Tanto unos u otros factores condicionan la aptitud del suelo; los primeros restándole valor y los segundos sumando. Finalmente, un suelo resultará más atractivo según tenga mayor aptitud y viceversa.

Aunque será necesario en este proyecto de investigación realizar un modelo de aptitud con mayor detalle, ya se puede, analizando la cartografía existente sobre amenazas por movimientos de masa y zonas de riesgo de inundación, hacer un breve diagnóstico de la situación. Resulta evidente que muchas de las viviendas se encuentran en zonas con escasa vocación. En la Figura 8, se sitúa las edificaciones y el suelo según las amenazas existentes, haciendo un zoom sobre la parroquia del Valle, ya que es la que concentra el mayor número de viviendas (más de 5 000) en suelo con escasa vocación, según el PDOT.

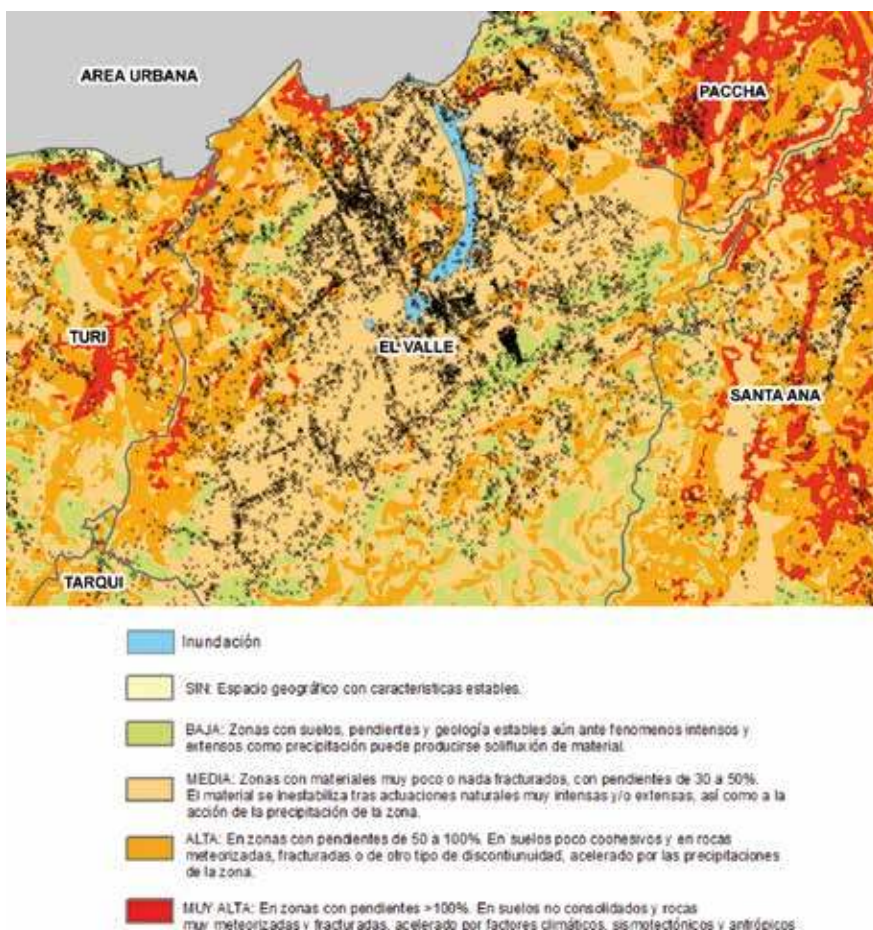


Figura 8. Mapa de aptitud. Elaborado a partir del Mapa preliminar de amenazas por movimientos en masa del cantón Cuenca provincia de Azuay de la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos de 2011 y de las zonas de inundación del Proyecto Preocupa de la Dirección de gestión de Riesgos del Municipio de Cuenca.

Aunque falte un estudio pormenorizado, en lo que se refiere a los factores de capacidad, la accesibilidad que posibilita la red viaria a equipamientos, comercios, lugares de estudio y trabajo, así como la dotación de servicios de agua, alumbrado y alcantarillado, es relativamente buena y homogénea. Esto confiere una capacidad alta a gran parte del suelo rural próximo al área de expansión urbana, generando así una situación contradictoria con la vocación natural del suelo y las previsiones del PDOT para reconducir el crecimiento urbano fuera de estas zonas.

4. Conclusiones

De todo el análisis anterior, resulta claro que el PDOT no consiguió resolver el problema y encauzar los nuevos crecimientos hacia las zonas con mayor aptitud previstas. El planeamiento no ha sido capaz de momento de controlar la consolidación de asentamientos urbanos en el suelo rural. En esta comunicación, se pone en evidencia que es necesario esta investigación para entender mejor las razones de este fenómeno. Desafortunadamente, en este punto

de la investigación se tienen aún más preguntas que explicaciones, por lo que las conclusiones tan solo pueden ser parcial.

La identificación, localización y estudio de la evolución de la mancha urbana urbano en el cantón de Cuenca muestra un crecimiento importante y una ocupación de zonas muy poco aptas, más allá de los límites fijados para la ciudad, llegando incluso a dejar libre suelo de expansión urbana. A falta de caracterizar el tipo de viviendas y la población que vive allí en estas zonas con peor vocación, parece claro que a pesar del PDOT, dando accesibilidad a través de la red viaria y dotando estas zonas menos aptas de servicios de luz, agua y alcantarillado, se ha creado una situación favorable para su transformación y ocupación.

El objetivo del proyecto que aquí se presenta e inicia, es explicar ¿cuáles son los factores de localización que conducen a la ocupación urbana de suelos con escasa vocación e importantes limitaciones (valor natural, pendientes y riesgos geológicos)? ¿Por qué la población se acaba asentándose en zonas con escasa vocación? En definitiva se trata de demostrar una relación causa-efecto entre aptitud, valor de suelo y tipología de asentamientos. Seguramente, el valor del suelo en Cuenca estará condicionado por la aptitud y a su vez, asumiendo condiciones iguales de accesibilidad y dotación, por la presencia de pendientes y riesgos. El valor del suelo se convierte así en uno de los principales factores explicativos de la especialización del suelo y de los patrones de ocupación del territorio: las zonas con mayor riesgo y menor oportunidad, tienen escaso valor, relegando allí las poblaciones más pobres y aumentando aún más si cabe su situación de vulnerabilidad.

Una vez planteado el modelo, Cuenca tendrá que dotarse de los instrumentos urbanísticos para hacer frente a los desafíos de la “Nueva Agenda Urbana”, que reconoce el derecho a la ciudad para todos, especialmente las personas más vulnerables, donde se minimice los peligros naturales y antropogénicos, y se protejan y conserven sus ecosistemas.

CITAS

¹ Application Programming Interface

BIBLIOGRAFÍA

- Barrera. M.; Cabrera G.; Guerrero M.; Lazo A.; Pérez S. (2008). *Cuenca urbana, análisis del proceso de evolución urbana de la Ciudad de Cuenca*. (Tesis previa a la obtención del título de Arquitectos). Universidad de Cuenca.
- Clichevsky, N. (2003). Presentación en "Territorios en Transición. Políticas públicas y transformaciones metropolitanas", de Queiroz Ribeiro, L. C.; Bragos, O. Edit: Universidad Nacional de Rosario.
- De Lázaro y Torres, M. L., González González, M. J., & Izquierdo Álvarez, S. (2006). *Reflexiones sobre la terminología para designar a las ciudades que encabezan la jerarquía mundial*. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- Donoso Correa M. E. (2016). Análisis crítico de la planificación urbana de la Ciudad de Cuenca. *Revista semestral de la DIUC107, MASKANA*, Vol. 7, No. 1.
- Gómez López, C., Cuozzo, R., & Boldrinl, P. (2012). *Expansión urbana y desigualdades socio-territoriales en el Área Metropolitana de Tucumán*. Argentina. Congreso AUGM.
- Flores, E. (2016a). Proyecto de investigación la construcción irregular acercamiento a sus causas y efectos. Análisis en un determinado sector de la ciudad de Cuenca. Proyecto de Cooperación Interinstitucional entre la Municipalidad de Cuenca y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca.
- Flores Juca, G.E., Mora Arias, E.A.; Salazar Siguenza, J.G. & Chica Carmona, J. G. (2016b). *La construcción irregular acercamiento a sus causas y efectos*. X Congreso online sobre Turismo y Desarrollo / VI simposio virtual Internacional Valor y Sugestión del Patrimonio Artístico y Cultural.
- Martner, C. (2016). *Expansión dispersa, ciudad difusa y transporte: el caso de Querétaro, México*. Santiago: EURE, 42(125), 31-60.
- Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos. (2011). *Mapa preliminar de amenazas por movimientos en masa del cantón Cuenca provincia de Azuay de la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos*.
- United Nations. (2014). *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision. Department of Economic and Social Affairs*. 27p.
- Usach, N.; Garrido y Serte, R. (2009). *Globalización y ciudades en América Latina: ¿Es el turno de las ciudades intermedias en la Argentina? Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (13), 07-38

PONENCIA 23

COMO APORTAR A LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN DE VULNERABILIDADES PARA LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Villie Morocho

**Departamento de Ciencias de la Computación,
Universidad de Cuenca**

Jhonnatan Astudillo

Lorena Vivanco

Natalia Pacurucu

Adrián Calderon

**Centro de Investigación,
Facultad de Arquitectura, Universidad de Cuenca**

Fabián Santander

Rosario Achig

**Departamento de Ciencias de la Computación,
Universidad de Cuenca**

RESUMEN



El COOTAD, siguiendo una lógica de distribución de competencias, promueve que los GAD sean quienes elaboren sus planes de ordenamiento territorial. Sin embargo, una correcta elaboración corresponde a contar con la mayor cantidad de fuentes de datos actualizadas y con información oficial, una de estas fuentes son los mapas de vulnerabilidad por diferentes posibles eventos naturales. Según la SGR se han clasificado en movimientos en masa, peligro volcánico, peligro de inundación, riesgo sísmico. La elaboración de estos mapas a más de implicar grandes sumas de recursos económicos, su acceso es restringido, por lo tanto, la actualización de los mismos es un reto que aún busca soluciones.

En este artículo se presenta una propuesta para la generación de mapas de vulnerabilidad basado en participación ciudadana o pública, PPGIS, a lo que se une un procedimiento usando sensores remotos como es el uso de UAV para determinar en grandes zonas posibles movimientos, y del escáner laser para determinar movimientos más exactos. Todo se integra en la plataforma IDE UCuenca y permite la generación de mapas de vulnerabilidad por deslizamiento, siendo este un caso especial pero que permite visualizar la posibilidad de otros mapas adicionales. El mapa puede servir como insumo para la generación de planes territoriales en LaVCiTe.

Introducción

En Ecuador, a partir del año 2007, la ordenación territorial se convierte en un proceso de obligatoria aplicación en todos los niveles de gobierno. La formulación del Plan Nacional del Buen Vivir (SENPLADES, 2007), las competencias establecidas en la Constitución 2008 y, posteriormente, la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD] encauzan el camino de la planificación y otorgan a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la planificación del desarrollo y la formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial a nivel regional, provincial, cantonal y parroquial de manera articulada (Asamblea Nacional Constituyente, 2013).

La participación ciudadana es consagrada -en la Constitución del Ecuador- como uno de los derechos ciudadanos (Art. 95), es una condición inherente al modelo propuesto en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y en las Agendas Zonales. Se la concibe como la intervención de actores sociales en la vida pública, así como la construcción de una visión compartida de futuro y está regulada por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, creada en el año 2010.

La Ley Orgánica de Uso y Gestión del Suelo (Asamblea Nacional Constituyente, 2016), también, establece a la participación ciudadana como eje fundamental en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. En esta ley se establece que los barrios son los espacios territoriales de base de la participación ciudadana. Asimismo, la participación ciudadana es un mecanismo para la gestión democrática de la ciudad considerada como un derecho -a la ciudad-. Y, aún más importante, la participación ciudadana como un derecho constitucional es considerada para procurar la efectividad de ejercer los derechos de las personas sobre el suelo.

Nuestro país, regularmente, sufre los estragos de eventos naturales y antrópicos que afectan severamente a la población, las actividades productivas y las inversiones (Morocho, 2013), por lo que, tener información acerca de los riesgos es de vital importancia para mitigar los daños que se podría provocar. El contar con *geoinformación* actualizada de mapas de vulnerabilidad es de vital importancia, sin embargo, es una tarea muy complicada poder encontrar dichos mapas actualizados. A pesar que

la SGR ha levantado un *geoportal*, no siempre es posible hallar lo que se necesita y más si se requiere descargar la información.

La SOT, con la finalidad de cumplir con sus atribuciones de vigilancia y control, dentro de sus procesos actualmente hace uso de la información disponible en los *geoservicios* de las distintas instituciones. En cuanto a información de vulnerabilidad, se considera información de instituciones como SGR, de ser el caso más específico se solicita información al GAD correspondiente; por ello, el acceso a la información se ve restringido y su accionar limitado.

Este trabajo se centra en como la participación ciudadana, a través de tecnologías de información geográfica, puede contribuir a la generación de mapas de vulnerabilidad con la finalidad de mejorar los posibles resultados plasmados en planes de ordenamiento territorial, que consideran fuentes más actualizadas de vulnerabilidades.

Estado del arte

Participación Ciudadana y las TIC's. Para los nuevos movimientos sociales, Internet ofrece una plataforma esencial para el debate, sus medios para actuar sobre la opinión pública y, en última instancia, sirve como su arma política más potente (Castells, 2008).

Los ciudadanos y las comunidades pueden convertirse en proveedores de información, compartiendo información sobre sí mismos, su entorno y formando una identidad para la difusión dentro de la comunidad local y más allá del mundo conectado. Esta formidable herramienta política económica y social que son las TIC y, en especial, Internet, señala un canal privilegiado del poder (Hague & Loader, 1999).

Una de las herramientas de las NTIC que promueve la participación pública son los Public Participation Geographic Information Systems [PP GIS], término usado para referirse a un campo de los sistemas de información geográfica [SIG], que busca mejorar la participación pública y fomentar el empoderamiento de las organizaciones no gubernamentales, los grupos de base y comunidades locales (Sheppard, Couclelis, Graham, Harrington, & Onsrud, 1999; Sieber, 2006).

En los últimos años, el desarrollo de los PP GIS ha cobrado fuerza. Aunque los primeros intentos tan solo permitían visualizar y consultar información geográfica y alfanumérica (Yaakup, Jama'an, Bakar, & Sulaiman, 2001), hoy han evolucionado e incluyen diversas herramientas como las de análisis espacial y técnicas de toma de decisión multicriterio.

La tecnología SIG es capaz de traducir información espacial compleja en un simple lenguaje visual, que todos pueden entender (Al-Kodmany, 2000). La clave para comprender la relación entre el SIG y la sociedad es reconocer que -el primero- no es sólo una herramienta diseñada para resolver un aspecto de un problema particular, intenta traducir información empírica espacialmente referenciada en un lenguaje espacial para permitir la representación cartográfica de patrones y relaciones, entendiendo su naturaleza (Obermeyer, 1998). Para el caso de Ecuador, a pesar que la promoción de la participación ciudadana ha tomado auge, aún estas prácticas no han sido instauradas, es así que la tecnología no se ha aprovechado para estos fines y se necesita de un primer acercamiento que pueda incorporar el conocimiento local en la ordenación territorial.

A pesar de que en nuestro país existen intenciones descritas en varias de las leyes y documentos, incluidos el mismo Plan Nacional del Buen Vivir, la participación pública -dentro de la ordenación territorial- es un tema pendiente.

Procesos de participación ciudadana en Ecuador.

Para comprender los procesos de participación ciudadana dentro de la ordenación territorial en la zona 6, se ha realizado una entrevista semiestructurada a los 34 GAD Cantonales que conforman las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

La entrevista fue realizada en línea y consta de preguntas generales sobre la participación ciudadana y específicas, como las instancias de participación, la metodología, los mecanismos, y se trató de detectar las ventajas e inconvenientes que tienen los GAD al momento de incorporar la participación de la población en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y en su ejecución.

El análisis de los procesos de participación ciudadana a través de la entrevista realizada a los GAD Municipi-

pales, develó algunos temas pendientes respecto a las herramientas y metodologías que usan los municipios, tanto para participación ciudadana como para la determinación de usos del suelo. Ningún GAD mencionó una en concreto y tampoco habló del uso de las NTIC, lo que hace evidencia que en el país no se está aprovechando este tipo de herramientas y que es necesario aprovechar el potencial de las mismas como son los PP GIS.

Finalmente, los gobiernos cantonales coinciden en los inconvenientes u obstáculos que se presentan en estos procesos, entre los más importantes destacan la difícil concertación entre los actores; el desinterés de la población; el tiempo, lugar y acceso a las zonas rurales; la pugna de intereses políticos, público y privados; y los recursos destinados a estas actividades.

Vulnerabilidad ante los riesgos. El concepto de vulnerabilidad es asociado a "las formas de exposición de las personas o elementos a amenazas y/o eventos adversos que pueden desencadenar daños y consecuencias muchas veces poco previsibles" (Bohle, 1993).

En el caso del territorio, el uso científico del término vulnerabilidad tiene su origen en las investigaciones de geografía y riesgos naturales, o sea, del riesgo de ocurrencia de los eventos naturales y de su concretización, el desastre.

En América Latina, por sus condiciones biofísicas y la falta de gobernabilidad y de políticas de ordenamiento y planificación territorial, son, entre otros factores, causales agravantes para el sobredimensionamiento del desastre. En el caso de Ecuador, los desastres han ocasionado no solo pérdidas materiales, sino humanas, evidenciándose que la ordenación territorial aún le debe a la sociedad las garantías para el uso y ocupación correcta del territorio.

Identificación de riesgos a través de PP GIS. Los PP GIS son sistemas que permiten la participación ciudadana a través de la recopilación de información cartográfica relevante, que pueden convertirse en insumos para la planificación territorial. Con estos sistemas, la población podrá no solo proporcionar datos, sino también capacitarse y concientizarse sobre cómo usar el suelo, y con ello evitar los asentamientos en zonas vulnerables.

En este sentido, a través de una aplicación de participación ciudadana SIG, en la que la población puede entregar datos específicos sobre zonas que ya han sufrido fenómenos de riesgo, por lo que, los investigadores o tomadores de decisiones podrán contar con datos actualizados y *geolocalizados* de las zonas afectadas.

Para receptar la información proveniente de los ciudadanos tanto que residen en zonas propensas a riesgos como aquellos que no, con una aplicación web móvil la población puede alertar sobre estos fenómenos y localizar las áreas afectadas. Con estos insumos se podrán generar mapas más precisos, que evitarán futuros desastres, aportando así a la planificación territorial.

Sensores remotos para detectar deslizamientos

Son varios los esfuerzos por utilizar sensores remotos para la localización de posibles deslizamientos. Para

este tipos de estudios se han utilizado imágenes *multitemporales* satelitales. El estudio se basa en análisis de imágenes para determinar diferencias o clasificación. Algunos estudios como el de Cheng (Cheng, Wei, & Chang, 2004), proponen un estudio radiométrico de las zonas para determinar la variación de grises y así determinar posibles deslizamientos. Mas, sin embargo, cualquier método que implique imágenes satelitales tiene los correspondientes problemas de las imágenes en zonas nubladas, la calidad de la imagen, los costos de las mismas y la dificultad de obtenerlas.

Tres pasos para determinar mapas de deslizamiento más acertados

En el proyecto DIUC, "Geoprocesamiento IDE como apoyo al análisis de vulnerabilidades y planificación territorial", se ha planteado tres pasos para determinar de mejor forma mapas de deslizamiento. (ver Ilustración 1)

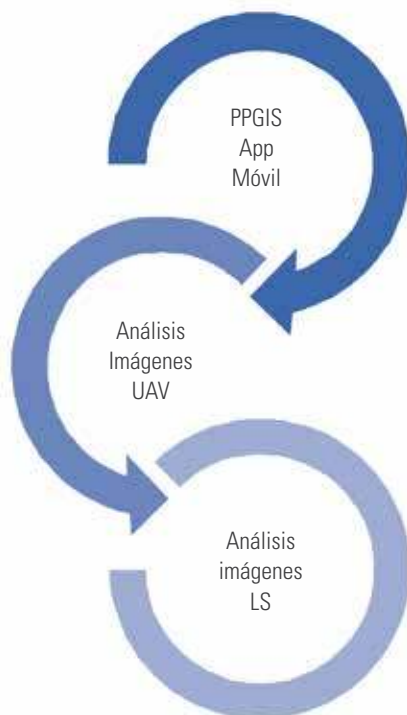


Ilustración 1. Pasos para determinar mapas de vulnerabilidad por deslizamiento de masas

Una aplicación móvil para PPGIS. Conseguir que cada GAD tenga la capacidad técnica, económica y de recursos necesarios para un estudio periódico de vulnerabilidades, es un ideal imposible, ya sea por la dificultad que implica contar con recursos para cada evento posible, así como los tiempos que esto implica. Sin embargo, el utilizar información del ciudadano a través de aplicaciones, como son el caso de redes sociales, es una propuesta que se ha analizado en algunos escenarios. Cai & Xu (2008) y Li & Chen (2009) hacen la presentación de la cantidad de información que puede ser recogida de redes sociales, sin embargo, se necesitaría gran capacidad computacional, además de permisos de los ciudadanos para acceder a su información. Finalmente el uso de información de redes sociales, sin el debido consentimiento, no se ha visto muy adecuado en los últimos tiempos.

Por todo ello, el planteamiento de participación ciudadana o participación pública a través de aplicaciones diseñadas específicamente para este fin, eliminan la subjetividad de acceder a información no necesaria y la gran cantidad de desgaste computacional que implica dicho análisis. En mantener una aplicación propia,



Ilustración 2. Interface de ingreso para PPGIS

diseñada específicamente para este fin y con una estructura personalizada según los criterios de la SGR, permite que -la información recabada- tenga mayor certeza de lo que el análisis de redes sociales puede dar. Obviamente, está supeditado a que dicha aplicación sea aceptada de manera oficial para comunicar los eventos, y esto es la tarea que con la SGR se ha planteado.

La app móvil “PPGIS UC” (ver Ilustración 2) fue desarrollada en la plataforma Android Studio, con la finalidad de realizar reportes de eventos de vulnerabilidad, mediante la selección y registro de ciertos parámetros en formularios dinámicos. En el proyecto que se ejecutó para el desarrollo de esta aplicación, se centró en el reporte para deslizamientos de terrenos, pero la aplicación está diseñada para adaptarse a diferentes escenarios.

Determinación de puntos de movimiento por medio de UAV. Una vez que los ciudadanos comparten información relevante y siguiendo una estructura específica, que se ha generado por la encuesta diseñada, se puede obtener un mapa de calor para determinar cuáles son las zonas donde debería aplicarse el segundo paso. Esto implica que los ciudadanos aportan con su información para poder determinar en qué sitios en específico realmente podría ser necesario un estudio con más profundidad. En este caso, el vuelo de un *drone* con características especiales para determinar movimientos de terreno es necesario. En el proyecto se ha utilizado un eBee RTK. (Ilustración 3)



Ilustración 3. UAV eBee RTK

Con este equipo se han realizado vuelos donde se determina mayor cantidad de puntos aportados por la ciudadanía. En el proyecto se han determinado la zona de la Universidad del Azuay [UDA] y la de Los Trigales, aún cuando dichas zonas son especialmente conocidas, sin embargo, con el apoyo de estudiantes se ha recorri-

do para simular la participación ciudadana y establecer cuáles son los sectores específicos de las zonas de estudio, donde se debe establecer diferencias entre las imágenes temporales obtenidas por el UAV.

El mapa térmico (Ilustración 4), obtenido de los puntos aportados por el ciudadano, permite delimitar la zona donde se realizará el vuelo con el UAV así como los sectores donde son necesarios colocar puntos de control para determinar posibles movimientos visibles entre las imágenes analizadas.

En análisis de imágenes obtenidas por el UAV puede tener tanto en los ejes X, Y como en Z, aunque la resolución de las imágenes obtenidas con el drone puede ser hasta 3cm/pix (ver Ilustración 5), debe considerarse que los puntos analizados podrían haberse desplazado en cualquiera de los ejes y considerando que la precisión del equipo luego de las correcciones permitiría determinar de mejor forma posibles variaciones. Este procesamiento se realiza con Pix4D para determinar las variaciones de los puntos de control.

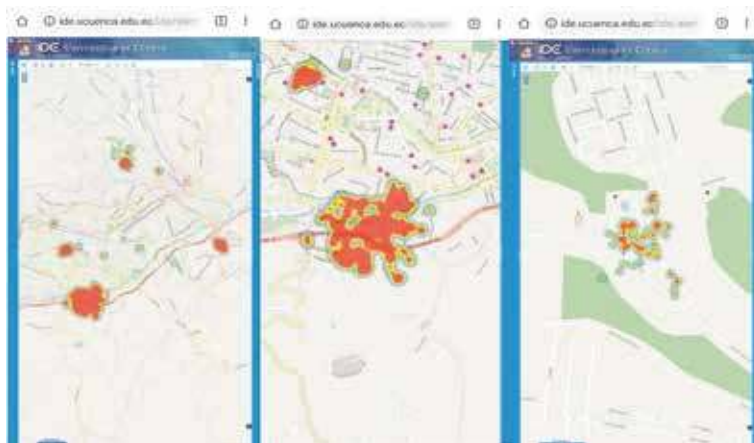


Ilustración 4. Mapa térmico con puntos de PPGIS a) Ciudad de Cuenca b) Sector UDA c) Sector Los Triguales



Ilustración 5. Nube de puntos obtenida mediante fotogrametría drone en Triguales Altos

Paso tres análisis de imágenes escáner láser. Una vez determinado los puntos específicos de los sectores analizados, puede entrar el tercer paso y con mayor precisión. Se busca determinar entonces los movimientos en precisión mayor para determinar los problemas con las construcciones. Si bien, podría también aplicarse el paso tres sin necesidad del paso dos, sin embargo, es mucho más factible realizar el control de una construcción específica para determinar las deformaciones de la misma, luego de que el paso dos haya determinado los sectores más inestables.

En este ejemplo se ha estudiado el deslizamiento de Triguales Altos, donde algunas infraestructuras se han

desplazado más de 20cm. en el periodo de tiempo analizado en este proyecto, y hasta 4m., desde la fecha de construcción de la urbanización (Ilustración 6, Ilustración 7). En la Ilustración 8 se representan las posibles superficies de deslizamiento. La profundidad de la superficie de rotura principal se ha obtenido a partir de los datos de las tomografías sísmicas realizadas (Ilustración 8). También se realizó una tomografía de resistividad eléctrica [ERT], según el perfil longitudinal del deslizamiento, pero debido a un fallo en uno de los cables del equipo, los resultados no fueron fiables y no se presentan en este informe. Todo este trabajo ha servido para la realización de una tesis grado.

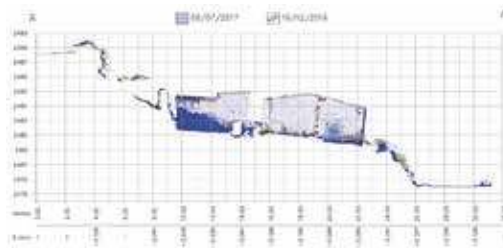


Ilustración 6. Perfil A-A': levantamiento 1 (RGB) Vs levantamiento 3 (azul).



Ilustración 7. Perfil B-B': levantamiento 1 (RGB) Vs levantamiento 3 (azul).

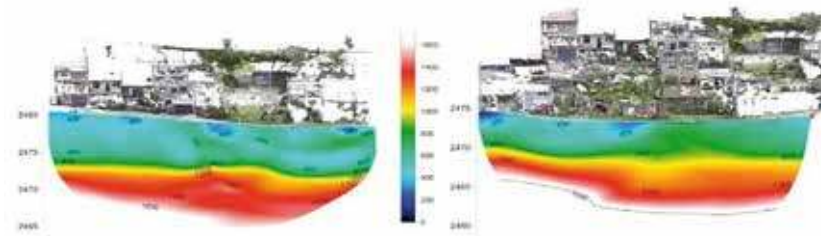


Ilustración 8. Tomografía sísmica "línea 1" (Izq), y línea 2 (der)

Resultados de comparación de zonas de estudio.

Para la comparación de resultados se tomó como capas base la cartografía del Proyecto PRECUPA 2011, el servicio WMS de la susceptibilidad de movimientos en masa de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y los datos registrados a través de la aplicación móvil. Según estos datos se puede constatar que el uso de la aplicación móvil ayuda en gran medida al mapeo de datos respecto a las zonas afectadas por deslizamientos y que así se puede reportar nuevos fenómenos o a su vez mantener actualizada la cartografía. (Ilustración 9)

Mapas utilizados en los planes territoriales

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo [SOT], en septiembre de 2018, recibió a través de su plataforma tecnológica (Registro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT), los PDOT a nivel nacional de todos los niveles de gobierno. De un total 221 GAD Cantonales, 178 han cumplido con el registro de los planes y 106 han reportado información geográfica. La razón principal por la cual no todos han reportado información geográfica es que, dicha información ha sido extraviada por los cambios de personal o no ha sido entregada por el consultor que lo elaboró; razones que se repiten en muchos proyectos

relacionados. Del grupo que ha reportado información geográfica se puede destacar que, 53 cantones han registrado datos geográficos de vulnerabilidad a riesgos que dependiendo de la ubicación varían en: movimientos de masa, inundaciones, intensidad sísmica, erosión, peligros volcánicos, etc. Por lo tanto, solamente el 50% de los planes de ordenamiento territorial, cuentan con información en formato digital y georreferenciada sobre sus vulnerabilidades a los peligros en el territorio, evidenciando claramente el déficit en el manejo de los riesgos; por lo tanto, metodologías y herramientas que se han abordado en este trabajo podrían ser de suma ayuda a la creación y conservación de nueva información de vulnerabilidad

Conclusiones

Una vez analizados los resultados obtenidos, se puede establecer que esta metodología puede acelerar la creación de mapas de vulnerabilidades. En este caso en específico se ha trabajado con deslizamientos en masa pero se puede personalizar la aplicación móvil para otro tipo de vulnerabilidad. Si bien los pasos posteriores no necesariamente serían aplicados de la misma forma, pueden permitir análisis -por ejemplo- de zonas de inundación o de peligro volcánico, luego de analizar

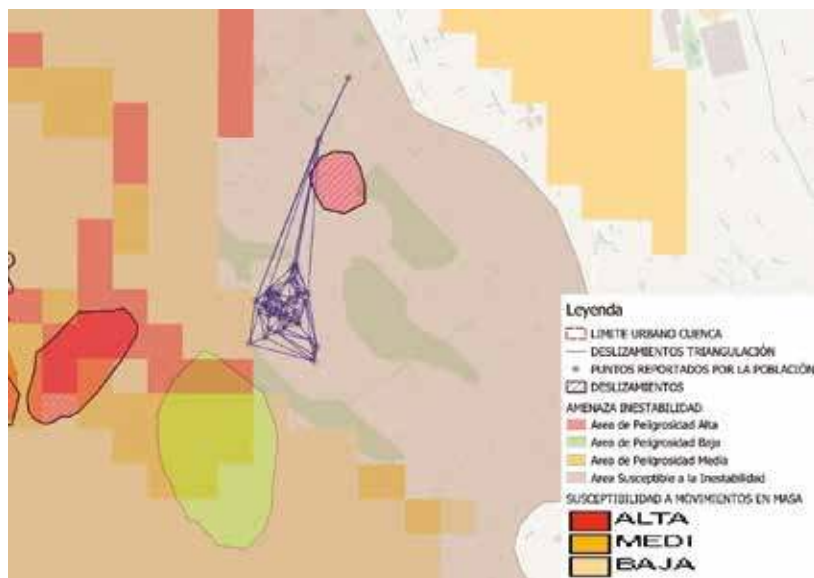


Ilustración 9. Comparación de cartografía y datos levantados con la metodología, sector Los Trigales

sitios afectados por ceniza. Las imágenes obtenidas por el vuelo del drone pueden ser analizadas en cuestión de días. Un ejemplo claro de dicho uso fue en el terremoto del 16 abril del 2016, cuando utilizando este mismo UAV se logró imágenes con gran resolución que permitió el análisis de sitios afectados. Por lo tanto, una fuente de geoinformación puede ser creada con mayor rapidez y agilidad, para que sea parte de la planificación territorial de nuestros GAD utilizando estas nuevas tecnologías.

La acción de planificar el territorio implica el reconocer las limitaciones físicas que presenta el territorio, con la finalidad de precautelar el bienestar de los asentamientos humanos, así como las actividades que se desarrollan en el mismo. De esta manera, la información generada con relación a la vulnerabilidad -mediante la metodología antes indicada-, facilitará una adecuada planificación para cada uno de los territorios, aduciendo que en la actualidad el acceso a cierta información se encuentra restringida, ya sea por la escala presentada o por falta de un libre acceso.

Actualmente, los Planes de Ordenamiento Territorial contienen información a una escala muy grande, es decir donde no se pueden evidenciar mayormente las zonas vulnerables en sus territorios, esto debido a que dicha información tiene como fuente la SGR. Es importante destacar que a nivel de parroquia, los PDOT empiezan a generar información a menor escala.

BIBLIOGRAFÍA

- Al-Kodmany, K. (2000). Public Participation: Technology and Democracy. *Journal of Architectural Education*, 53(4), 220-228. <https://doi.org/10.1162/104648800564635>
- Asamblea Constituyente. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449. Recuperado de <https://www.asambleanacional.gob.ec/es>
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (28 de junio de 2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial del Ecuador No. 790. Recuperado de: <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacional-nameuid-29/Leyes%202013-2017/110-territorial/RO-le-y-ord-territ-ro-790-sup-05-07-2016.pdf>
- Bohle, H.G. (1993). The geography of vulnerable food systems. *Coping with Vulnerability and Criticality. Case Studies on Food-Insecure People and Places. Freiburg Studies in Development Geography*, 1, 15-29.
- Cai, Y., & Xu, T. (2008). Design, analysis, and implementation of a large-scale real-time location-based information sharing system. *Proceeding of the 6th international conference on Mobile systems, applications, and services - MobiSys'08*, pp. 106. Breckenridge, CO, USA: ACM Press. <https://doi.org/10.1145/1378600.1378613>
- Castells, M. (2008). Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (II). Los nuevos espacios de la comunicación. *Telos*, 75, 11-23.
- Cheng, K. S., Wei, C., & Chang, S. C. (2004). Locating landslides using multi-temporal satellite images. *Advances in Space Research*, 33(3), 296-301. [https://doi.org/10.1016/S0273-1177\(03\)00471-X](https://doi.org/10.1016/S0273-1177(03)00471-X)
- Hague, B. N., & Loader, B. (1999). *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age*. Psychology Press.
- Li, N., & Chen, G. (2009). Analysis of a Location-Based Social Network. *2009 International Conference on Computational Science and Engineering*, pp. 263-270. Vancouver, BC, Canada: IEEE. <https://doi.org/10.1109/CSE.2009.98>
- Morocho, V. (2013). *Aportes a la lectura de la vulnerabilidad, a partir de los resultados de los análisis realizados a nivel cantonal*. Recuperado de: <http://repositorio.cedia.org.ec/handle/123456789/866>
- Obermeyer, N. J. (1998). The Evolution of Public Participation GIS. *Cartography and Geographic Information Systems*, 25(2), pp.65-66. <https://doi.org/10.1559/15230409878259459>
- Sheppard, E., Couclelis, H., Graham, S., Harrington, J. W., & Onsrud, H. (1999). Geographies of the information society. *International journal of geographical information science*, 13(8), 797-823.
- Sieber, R. (2006). Public Participation Geographic Information Systems: A Literature Review and Framework. *Annals of the Association of American Geographers*, 96(3), 491-507. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2006.00702.x>
- Yaakup, A., Jama'an, J., Bakar, Y. A., & Sulaiman, S. (2001). Web-based GIS for public participation in urban planning and management. *ASIA GIS*, 20-22.

PONENCIA 24

ANÁLISIS DE CONSISTENCIA Y COHERENCIA DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. CASO DE ESTUDIO: LOJA, MACHALA Y ZAMORA

Karina Correa Grande, Arq.

Valeria Castillo Ojeda, Arq.

María Gabriela Camargo Mora PhD

María José Delgado Cruz, Mgs.

**Departamento de Arquitectura y Artes (TEYPI),
Universidad Técnica Particular de Loja**

RESUMEN

La presente ponencia tiene como objetivo analizar los niveles de consistencia y coherencia de los planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal teniendo como estudio de caso los planes de Loja, Machala y Zamora. El proceso de ordenación territorial involucra la elaboración del instrumento de planificación y de gestión, que pretende incidir sobre las condiciones geobiofísicas en un territorio determinado articuladas a la dinámica socioeconómica con visión prospectiva. Se constituyen en las tareas de planificación territorial que van a orientar la toma de decisiones y, por lo tanto, son exigentes en su diseño y contenido, el cual se debe ajustar normalmente a una secuencia de momentos o etapas, que permiten conocer la realidad, pronosticarla y proponer propuestas de estrategias de una manera consistente y cohe-

rente. Este proceso de planificación territorial, como instrumento del desarrollo, debe fundamentarse en criterios claves, en contenidos mínimos que deben expresarse a lo largo del Plan, para hacer de este proceso una modalidad de actuación del sector público eficiente y eficaz. La metodología empleada se basó en el análisis de los factores territoriales mediante una serie de matrices secuenciales aplicadas a los diferentes momentos del Plan. Éstas permitieron evaluar las variables mediante parámetros mínimos, que debe contener cada plan en los diferentes momentos y en rangos de ponderación, para finalmente identificar los niveles de consistencia y coherencia del plan. Como resultado se obtuvo el nivel de consistencia y coherencia en los planes cantonales de Loja, Machala y Zamora.

Introducción

El Ordenamiento Territorial según se expresa en la Carta Europea de la Ordenación del Territorio de 1993, se define como:

La expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

El Ordenamiento Territorial en Latinoamérica se aplica a partir de los años noventa, cuando el Estado promueve políticas verticales orientadas hacia la ordenación de los recursos naturales y ecosistemas principales; las mismas que se desarrollaron -según la FAO- para englobar no sólo la ordenación de los recursos naturales sino también la del territorio en general.

La Constitución de la República de Ecuador instaaura las competencias en cuestiones de planificación del territorio y la realización de los planes de ordenamiento territorial que corresponden a cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), sean estos regionales, provinciales, cantonales, distritales y parroquiales. Así mismo la estructuración de los planes debe responder a la realidad analizada y a la noción de propósito del ordenamiento territorial y del desarrollo acorde con la Planificación Nacional, y a los criterios de desarrollo sostenible, armónico y equitativo. SENPLADES es el órgano rector del ordenamiento territorial en Ecuador, marca el proceso y lineamientos para la evaluación

El proceso de ordenación territorial involucra la elaboración del instrumento de planificación y de gestión como es el plan, que pretende incidir sobre las condiciones *gebiofísicas* en un territorio vinculado con la dinámica socioeconómica, con visión prospectiva y formulación de propuestas. Se constituyen en las tareas de planificación territorial que van a orientar la toma de decisiones y, por lo tanto, son exigentes en su diseño y contenido, el cual se debe ajustar normalmente a una secuencia de momentos o etapas que permiten conocer la realidad, pronosticarla y formular propuestas de estrategias de una manera consistente y coherente. Este proceso de planificación territorial, como instrumento del desarro-

llo, debe fundamentarse en criterios claves, en contenidos mínimos que deben expresarse a lo largo del Plan, para hacer de este proceso una modalidad de actuación del sector público eficiente y eficaz

La presente ponencia tiene como objetivo analizar los niveles de consistencia y coherencia de los planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal teniendo como estudio de caso los planes de Loja, Machala y Zamora.

1. Nuevo enfoque territorial

El desplazamiento del enfoque de desarrollo del *Estado del Bienestar* y el avance de las tendencias descentralizadoras han dado paso a una nueva organización territorial, donde la dimensión local cumple una función protagónica. La sociedad mundial se ha globalizado, ya no se trata de procesos de organización individuales sino de un mismo proceso que se manifiesta en distintas escalas territoriales: la sociedad mundial, los bloques regionales, los estados nacionales, las regiones y los lugares; es decir: lo global y lo local en compleja relación (Camargo, 2016).

El foco de análisis se traslada desde la problemática de la redistribución a la problemática de la creación de recursos, a la endogeneización de los mecanismos de desarrollo (Pujadas & Font, 1998). Por lo que Vázquez-Barquero (1996), señala que progresivamente se va abandonando la aproximación *Top-Down* (desde arriba), orientada a la redistribución espacial de la actividad económica y a la reducción de las diferencias regionales de los niveles de renta per cápita. Al mismo tiempo que ha ido tomando fuerza el enfoque *bottom-up* (desde abajo), orientado al desarrollo económico de las ciudades y territorios, cobra fuerza el concepto de desarrollo local y el aprovechamiento del potencial interno en el territorio. Frente a este cambio de modelo, surgen nuevas formas de políticas redistributivas encaminadas hacia lo local, bajo la concepción de la democracia más democrática, participativa y comunitaria. El ámbito local se impone como verdadero campo de nuevas prácticas de organización relacional.

Los distintos niveles de Ordenamiento territorial se integran y relacionan entre sí, de forma tal que todos los planes previstos en la Constitución surjan de un proceso

único de planificación, al que aporten todos los niveles de acuerdo a sus roles determinados: el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural, los cuales establecerán "(...) las directrices sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales (...)" (Pauta, 2013, pp.173), que guiarán el desarrollo humano en el sistema territorial ecuatoriano. Es así, que la planificación en Ecuador se encuentra integrada por planes que responden a la jerarquía de la organización territorial.

2. Plan Cantonal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El Plan es un instrumento de gestión territorial y del desarrollo que se expresa en un documento elaborado mediante el cumplimiento de los momentos de la planificación. Los contenidos requeridos dentro de los momentos o etapas para la elaboración de los PDOT se expresan en la guía metodológica establecida por la SENPLADES, la cual orienta el análisis del territorio en su escala correspondiente. Estas etapas o momentos, consecutivos e iterativos, son guiados por la noción de propósito del ordenamiento territorial: mayores niveles de calidad de vida para la población y mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Los momentos de la planificación son: diagnóstico, prognosis, formulación de propuesta y gestión del plan, las cuales se describen a continuación.

Momento del Diagnóstico integral del territorio. Es el momento del proceso que permite a todos los actores

generar el conocimiento adecuado de las características relevantes de la realidad del territorio, explicar de una manera jerarquizada las oportunidades y amenazas, las fortalezas y debilidades, bases para la inserción del mismo en la dinámica de crecimiento regional, nacional y supranacional, como un territorio competitivo, complementario e innovador. En este momento o etapa, se comienza a plantear el futuro del territorio, a partir de dos diagnósticos separados (ver Figura 1): diagnóstico externo y el diagnóstico interno

Diagnóstico externo. Consiste en el análisis de los condicionantes externos y de la articulación del territorio con los ámbitos regional, nacional y mundial, en los que está inmerso. Se identifican las oportunidades y las amenazas que se presentan para el desarrollo territorial. Este análisis se realiza desde una dimensión básicamente económica y trata de pronunciarse sobre las tendencias globales, las tendencias en las áreas de influencia y la evolución paralela de ciudades y territorios de la misma región económica o con cualidades parecidas (Pujadas y Font, 1998).

Diagnóstico interno. Consiste en la evaluación de los puntos fuertes y los puntos débiles de la ciudad y su entorno, mediante información de fuentes secundarias, informes de expertos, encuestas a los agentes, constitución de grupos de diagnóstico con representantes significativos de cada sector, etc. Este diagnóstico interno comprende la identificación, descripción, eva-

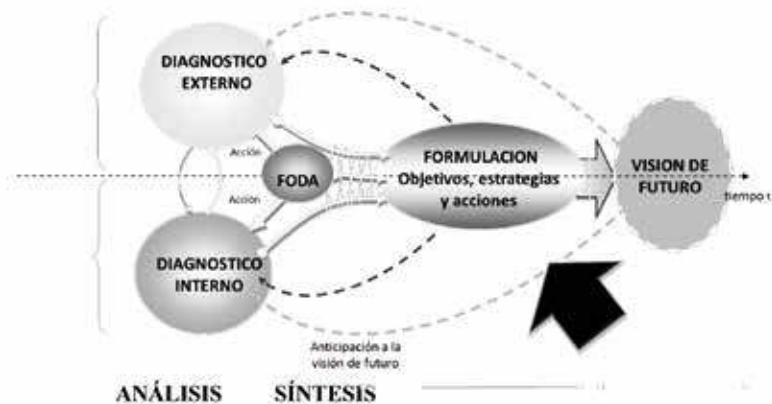


Figura 1. Momentos o etapas de la planificación de un territorio. Fuente: Camargo, G. (2017)

luación y *análisis síntesis interpretativo* de aquellos componentes que describen el proceso de desarrollo territorial, en cuanto a características y distribución de la población, integración territorial, sistema productivo, equipamiento e infraestructura y control del medio ambiente, ver Tabla 1.

El diagnóstico, como primer momento de un proceso planificado, proporciona un conocimiento fáctico, concreto de la realidad, que otorga una importancia significativa a la condición socioeconómica y ambiental, vital para el logro de los mayores niveles de calidad de vida, mayor cohesión social y económica, y mejor aprovechamiento de los recursos naturales. El abordaje de la realidad socio-espacial concreta se realiza mediante métodos como descripción, comparación, evolución, explicación y evaluación de cada componente y sus variables, haciendo énfasis en las desigualdades espaciales que se derivan de los diferentes niveles de satisfacción de las necesidades de la población. La culminación del análisis en los diagnósticos interno y externo se logra

mediante un *Análisis Síntesis Interpretativo*, que consiste en puntualizar: para las componentes físico naturales se identifican las características relevantes, las condiciones favorables y adversas del territorio analizado; y para el análisis de las componentes vinculadas con las condiciones socioeconómicas y político institucionales se utiliza el Método de DAFO o FODA.

A partir del diagnóstico se procede a elaborar el *Momento Prospectivo* referido a la construcción de escenarios fundamentados análisis tendencial y de prospectiva, elaborando alternativas futuras posibles de gestión del territorio, de forma que los gestores y ciudadanos puedan escoger un modelo, una visión para el territorio sobre cuya base se genera una relación de temas críticos y/o líneas de actuación genéricas.

En su construcción se presupone transformaciones y dinámicas de crecimiento de la población, de las redes de infraestructura, de los equipamientos urbanos, de las actividades productivas asociadas a los

Dimensión Riesgo Natural	Dimensión Desarrollo Socio económico
Amenazas	Componente Físico Natural Relieve Geología Geomorfología Hidroclimatología Suelos Flora y Fauna Amenazas
Vulnerabilidad	Componente Socio económico Sistema de ciudades Integración territorial Población Estructura física y funcional Equipamientos básicos Sistema productivo Patrimonio cultural y natural Disponibilidad de agua Organización institucional
	Componente Político Institucional Normativa legal Organización y gestión institucional
Riesgo	Zonificación de riesgos Zonificación del Uso del Suelo

Tabla 1. Dimensiones y componentes mínimas a considerar en un Plan territorial. Fuente: Elaboración propia

usos de la tierra, de la configuración territorial, todo ello en armonía con la base de los recursos naturales y el sistema de áreas protegidas. Contempla el diseño de escenarios dentro del horizonte de tiempo que sea determinado, ponderando todos los factores que condicionan el desarrollo, tales como: tendencias, rupturas y factores claves. Estos escenarios suelen ser pesimistas, positivos o “ganar, ganar”.

Considerando el diagnóstico, del análisis tendencial y prospectivo, se procede a la *Formulación de objetivos, estrategias y acciones*, que consiste en la formulación de objetivos, líneas estratégicas y acciones, que permitirán generar cambios y alcanzar los escenarios, para transformar la realidad del territorio deseado. Dentro de las estrategias se considera la Zonificación del Uso del Suelo y la definición de infraestructuras verdes., instrumentos para minimizar y mitigar la vulnerabilidad y el riesgo.

3. Metodología para el análisis de consistencia y coherencia

Para evaluar la consistencia y coherencia de los planes de Desarrollo y Ordenamiento Cantonales de Loja, Za-

mora y Machala se asume la *consistencia* como el cumplimiento de la metodología para elaborar un plan, la cual involucra un proceso de planificación conformado por momentos que demandan el tratamiento de información y de datos en función de una operacionalización adecuada a la realidad, involucra respaldos consistentes de datos. Por otra parte, el Plan debe ser *coherente*, entendido como el tratamiento coherente que debe existir entre los momentos del plan, guiados por la noción de propósito de la ordenación territorial, de manera que los objetivos planteados sean expresados alcanzados de manera precisa y adecuada.

Para el análisis de consistencia y coherencia de los planes se han orientado pocos estudios. Entre los trabajos realizados se encuentra el libro *Análisis de Consistencia y Coherencia de los planes* de Méndez (2002), quien propone una metodología para, mediante una serie de matrices de doble entrada, que permiten medir y ponderar los diferentes elementos y momentos de la elaboración de un plan y sus contenidos, identificar las deficiencias que estos documentos presentan. La metodología se fundamenta en las etapas y matrices enunciadas en la Tabla 2.

Etapas del Análisis	Matrices
1. Análisis de Contenido	Matriz 1 "Revisión del Contenido del Diagnóstico"
	Matriz 2 "Revisión del contenido de visión a futuro, objetivos, estrategias y acciones"
2. Análisis de Consistencia a Técnica	Matriz 3 "Revisión de la Consistencia del Diagnóstico Físico Natural"
	Matriz 4 "Revisión de la Consistencia del Diagnóstico Socioeconómico"
	Matriz 5 "Revisión de la Consistencia de la Visión a Futuro"
	Matriz 6 "Revisión de Consistencia en la Formulación de Propuestas"
3. Análisis de Coherencia Interna	Matriz 7 "Revisión de la Coherencia Interna de los Momentos de Formulación del Plan"
4. Análisis de Compatibilidad entre Planes	Matriz 8 "Análisis de Compatibilidad entre el Plan de Desarrollo Económico social y el Plan de Ordenamiento del Territorio"

Tabla 2. Etapas de análisis y evaluación del plan de desarrollo y ordenamiento cantonal. Fuente: Méndez, et al (2002)

3.1. Análisis de Contenido. El Análisis de Contenido se realiza mediante dos matrices: Matriz 1, Revisión del Contenido del Diagnóstico y; Matriz 2, Revisión del Contenido de Visión a Futuro, Objetivos y Estrategias y Acciones

El objeto de la matriz 1 (ver Tabla 3) es realizar un Análisis de Contenido del Diagnóstico, la misma es un instrumento de investigación analítica que permite respaldar una síntesis del contenido del diagnóstico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal de cada caso de estudio. En esta tabla es posible evidenciar si la información es coherente con el objeto y los objetivos del desarrollo y ordenamiento del territorio, y además si estos últimos están ajustados a las condiciones específicas de la realidad socio territorial del cantón (ver Tabla 4). La matriz está construida en base a información proveniente de una fuente documental secundaria, cuyas condiciones manifiestan:

(...) en las filas los elementos componentes de los factores físico-naturales y socioeconómicos desde la perspectiva territorial, y en las columnas, las características relevantes de cada elemento y su comportamiento favorable o restrictivo a los procesos de ordenamiento del territorio. En la columna de observaciones se expresan las deficiencias de información encontradas en el análisis, así como nuevos requerimientos. (Méndez et al, 2002. pp. 62-63)

La Matriz 2 (ver Tabla 4) permite el Análisis de Contenido de la Visión a Futuro, objetivos, estrategias y acciones de programación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal, como el indicar, de una manera resumida, la consideración realizada de los distintos elementos del territorio a ordenar en la entidad, en los momentos de la formulación, más un breve análisis crítico de sus alcances y pertenencias (Ídem).

	Elementos	Componentes	Caracterización	Condiciones favorables o fortalezas	Condiciones Desfavorables, restricciones o limitantes
Diagnóstico Participativo	Participación ciudadana	Audiencias Públicas, cabildos populares, etc.	Principales aspectos que engloban y optimizan la elaboración del plan	Puntos positivos que favorecerán el crecimiento del territorio	Aspectos que pueden intervenir e influenciar de forma negativa en el desarrollo del territorio
Diagnóstico Externo	Recursos Socio espaciales	Sistemas de asentamientos, vialidad extra urbana, etc.			
	Recursos y condiciones Físico Naturales	Relieve, Geología, geomorfología, climatología, hidrología, etc.			
	Dinámica y estructura Socio Económica	Población, Integración territorial, Equipamientos básicos, etc.			
	Político Institucional	Instrumentos de Planificación, etc.			

Tabla 3. Matriz 1. Resumen del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal. Fuente: Méndez, et al (2002). Elaboración: Castillo, V. & Correa, K. (2018)

Momentos de formulación Componente	Visión a Futuro	Objetivos	Estrategias	Acciones	Observaciones
Diagnostico externo <i>Recursos Socio espaciales</i>					
Componente Físico – Natural					
<i>Relieve</i>					
<i>Geología</i>					
<i>Geomorfología</i>					
<i>Hidroclimatología</i>					
<i>Suelos</i>					
<i>Vegetación y fauna</i>					
<i>Amenazas</i>					
Componente Socio Económico					
<i>Población</i>					
<i>Sistema de ciudades</i>					
<i>Integración territorial</i>					
<i>Equipamientos</i>					
<i>Sistema productivo</i>					
<i>Patrimonio cultural y natural</i>					
<i>Uso y Ocupación del Suelo</i>					
Político Institucional					
<i>Marco Legal</i>					
<i>Organización institucional</i>					
Participación Ciudadana					

Tabla 4. Matriz 2. Revisión del Contenido de Visión a futuro, objetivos, estrategias y metas. Fuente: Modificado de propuesta Méndez, et al (2002). Elaboración: Castillo, V. & Correa, K. (2018)

Análisis de Consistencia Técnica. El Análisis de Consistencia Técnica “consiste en la valoración del grado de correspondencia que se encuentra entre lo expresado en el texto de la propuesta del Plan con la rigurosidad de la base teórica y metodológica del proceso de ordenamiento del territorio” (Méndez, et al, 2002. pp. 64). El grado de consistencia técnica

expresa si cada uno de los momentos (diagnóstico, visión a futuro, objetivos, estrategias y acciones de programación) fue elaborado de acuerdo con su base conceptual-metodológica y si los resultados que deben obtenerse en cada uno de ellos se corresponden con el contenido que se muestra en el texto del documento analizado. (Ídem)

Se analiza mediante matrices referidas al análisis de consistencia del diagnóstico para los diferentes componentes analizados, de acuerdo a la operacionalización. El diagnostico externo se analiza mediante la Matriz 3 referida al Análisis de la consistencia de los recursos socio espaciales sociales y económicos (ver Tabla 5). Coloca los elementos de análisis sistema de asentamientos humanos, integración territorial, equipamientos y sistema productivo en la primera columna y los elementos resultados como características relevantes, amenazas, oportunidades y potencialidades en las columnas siguientes, lo que se puede observar en la Tabla 6.

Elementos de análisis	Resultados			Observaciones
	Características relevantes	Amenazas	Oportunidades y potencialidades	
Sistema de Asentamientos				
Integración urbana				
Equipamientos				
Sistemas productivos				

Tabla 5. Matriz 3. Revisión de la Consistencia del Diagnóstico de los recursos socio espaciales sociales y económicos. Fuente: adecuado a partir de Méndez, et al (2002). Elaboración: Castillo, V. & Correa, K. (2018)

La Matriz 4 (ver Tabla 6) inicia el análisis del diagnóstico interno y permite realizar la Revisión de la Consistencia del Diagnóstico Físico Natural. Ésta evalúa el tratamien-

to del componente físico natural en cuanto a características relevantes, recursos y condiciones favorables y limitantes y condiciones desfavorables.

Elementos de análisis	Resultados			Observaciones
	Características relevantes	Limitantes y restricciones	Recursos y potencialidades	
Relieve				
Geología				
Geomorfología				
:				
:				

Tabla 6. Matriz 4. Revisión de la Consistencia del Diagnóstico Físico Natural. Fuente: Méndez, et al (2002). Elaboración: Castillo, V. & Correa, K. (2018)

La Matriz 5 (ver Tabla 7) se realiza el Análisis de la Consistencia del Diagnóstico Socioeconómico. Esta matriz analiza el tratamiento de las variables socioe-

conómicas en cuanto a características relevantes, fortalezas y debilidades que se presentan en el territorio (ver Tabla 8).

Matriz 5
Diagnostico Interno

Revisión de la Consistencia del Diagnóstico Socioeconómico				
Elementos de análisis	Resultados			Observaciones
	Características relevantes	Problemas y limitantes	Fortalezas y potencialidades	
Población				
Integración Territorial				
:				
:				

La Matriz 6 (ver Tabla 8) realiza el análisis de la Consistencia del Diagnóstico del Uso y Ocupación del Suelo. Esta matriz analiza el uso y ocupación del territorio como

síntesis de la configuración territorial identificando las características relevantes, las fortalezas y las debilidades (conflictos de uso).

Elementos de análisis	Resultados			Observaciones
	Características relevantes	Problemas y restricciones	Recursos y potencialidades	
Uso Actual				
Ocupación del suelo				
⋮				

Tabla 8. Matriz 6. Revisión de la Consistencia del Diagnóstico de Uso y ocupación del suelo. Fuente: Méndez, et al (2002). Elaboración: Castillo, V. & Correa, K. (2018)

La Matriz 7 (ver Tabla 9) realiza el análisis de la Consistencia del Diagnóstico Político Institucional, mediante la

evaluación de las características relevantes, las fortalezas y las debilidades para la gestión del ordenamiento territorial.

Elementos de análisis	Resultados			Observaciones
	Características Relevantes	Problemas y restricciones	Recursos y potencialidades	
Marco Legal				
⋮				

Tabla 9. Matriz 7 para la Revisión de la Consistencia del Diagnóstico del Político Institucional. Fuente: Adaptado de Méndez, et al (2002). Elaboración: Castillo, V. & Correa, K. (2018)

La Matriz 8 (ver Tabla 10) permite el análisis de la Consistencia del Diagnóstico de la Participación Ciudadana, evalúa la participación de los actores en la realización del diagnóstico, identificación de problema, construc-

ción de la imagen objetivo, posibles propuestas y validación de las propuestas. Se evalúa las características relevantes de la participación, las fortalezas y las debilidades de este proceso participativo.

Elementos de análisis	Resultados			Observaciones
	Características relevantes	Problemas y restricciones	Recursos y potencialidades	
Marco Legal				
⋮				

Tabla 10. Matriz 8. para la Revisión de la Consistencia del Diagnóstico de la Participación Ciudadana. Fuente: Méndez, et al (2002). Elaboración: Castillo, V. & Correa, K. (2018)

La matriz 9 (ver Tabla 11) analiza la Consistencia Técnica del Momento Prognosis, mediante el análisis de los escenarios tendenciales propuestos, en los cuales deben

concretarse los diferentes elementos constituyentes territoriales.

Elementos de análisis	Escenarios tendenciales	Observaciones
Recursos Socio espaciales		
Recursos Físico-Naturales		
Recursos Socio-económicos		
Uso del Suelo		
Político-Institucional		
Participación Ciudadana		

Tabla 11. Matriz 9 Revisión de la Consistencia de la Prognosis. Fuente: adaptado de Méndez, et al (2002). Elaboración: Castillo, V. & Correa, K. (2018)

La Matriz 10 (ver Tabla 12) analiza la Consistencia Técnica de la Visión a Futuro. Su valoración debe desarrollarse sobre la base de los siguientes componentes de análisis:

- Descripción de la situación que tendrían cada uno de estos elementos por separado en el horizonte de ordenamiento.
- Relación con criterios de viabilidad técnica, socio-política y económica. (Méndez, Delgado y Méndez; 2002, pp. 68-69)
- Correspondencia de la visión a futuro con los elementos físico-naturales y socio económicos que constituyen el objeto del ordenamiento del territorio.
- Descripción de la posible evolución de cada uno de estos elementos por separado y en conjunto.

Elementos de análisis	Visión a Futuro	Imagen – Objetivo	Observaciones
Recursos Socio – espaciales			
Recursos Físico-Naturales			
Manejo de Recursos socioeconómicos			
Uso y Ocupación del suelo			
Político - Institucional			
Participación Ciudadana			

Tabla 12. Matriz 10 Revisión de la Consistencia de la Visión a Futuro. Fuente: Méndez, et al (2002). Elaboración: Castillo, V. & Correa, K. (2018)

Esta Matriz 11 (ver Tabla 13) analiza la consistencia técnica de la Formulación de Propuestas referida a la definición, estrategias, objetivos y acciones de programación, para cada uno de los elementos físico-naturales y socioeconómicos objetos del ordenamiento del territorio, en función de los siguientes criterios de ponderación (Méndez et al, pp. 70):

- Objetivos formulados en términos de propósitos que denoten nuevos logros, en cuanto a los rasgos esenciales del ordenamiento del territorio, tanto en un sentido instrumental como de fundamento general del plan
- Estrategias como expresión de líneas maestras de

acción que le otorgan direccionalidad específica al proceso de instrumentación y que prefiguran las acciones a seguir.

- Acciones de programación como expresión concreta de programas, medidas y pautas sobre las cuales los órganos públicos pueden tomar decisiones.

Elementos de análisis	Objetivos	Estrategias	Acciones de programación
Manejo de Recursos Socio espaciales			
Manejo de Recursos Fisico-Naturales			
Recursos Socio Económicos			
Población			
Movilidad y Conectividad			
Equipamientos			
Sistemas productivos			
Uso y Ocupación del Suelo			
Político - Institucional			
Participación Ciudadana			

Tabla 13. Matriz 11 de la Revisión de la Consistencia en la Formulación de Propuestas. Fuente: Méndez, et al (2002). Elaboración: Castillo, V. & Correa, K. (2018)

La escala de valoración en las matrices se realiza de acuerdo con la siguiente escala de ponderación:

- 0: Ausencia. No se plantean.
- 1: Débil. Poco clara, precisa y sistemática la definición de objetivos, estrategias y acciones por no tomar en cuenta las exigencias conceptuales y procedimentales.
- 2: Regular. Definición no sistemática
- 3: Buena. Definición clara, precisa y sistemática de acuerdo con su contenido mínimo conceptual y procedimental.

En la Matriz 12 (ver Tabla 14) se realiza una Síntesis de Valoraciones enmarcada en el Análisis de la Consistencia del Plan de Ordenamiento Territorial. Esta matriz permite calcular un índice global de consistencia del Plan.

Se integran los resultados de las matrices anteriores mediante el Método Aditivo Simple. Se considera que, si a cada una de las casillas de intercepción de la matriz se le asigna el máximo valor, igual a 3, la sumatoria y promedio por columna, será igual a 3, que expresa un porcentaje del 100%, el cual muestra una situación de absoluta consistencia técnica del elemento o del momento de formulación analizado. Mientras que la sumatoria y promedio por filas sería igual a 3 puntos, lo que representa una completa consistencia en el momento analizado.

Elementos de Análisis/Momento	Diagnostico Externo	Diagnostico Interno	Vision a Futuro	Objetivos	Políticas y Estrategias	Acciones de programación	Índice de Consistencia
Recursos Socio espaciales							
Recursos Fisico Naturales							
Recursos Socio económicos							
Uso y ocupación del Suelo							
Político Institucional							
Participación Ciudadana							
Valor parcial (%)							

Tabla 14. Matriz 12 para la Revisión de la Consistencia. Fuente: Méndez, et al (2002). Elaboración: Castillo, V. & Correa, K. (2018))

3.2. Análisis de la Coherencia Interna. El análisis de la Coherencia Interna consiste en “definir el grado de correspondencia secuencial que existe entre los resultados de los diferentes momentos del proceso de planificación que se encuentren plasmados en el documento – plan”. Para realizar el mismo se debe tomar en cuenta estas premisas (Méndez et al, 2002, pp. 75-7). (ver Tabla 15)

- Si la definición de la visión a futuro está estructurada en torno a los elementos que fueron diagnosticados.
- Si la formulación de objetivos corresponde a los elementos que comprenden la visión a futuro y el diagnóstico.
- Si el diseño de estrategias se encuentra estructurado en torno a los mismos elementos contenidos en los objetivos propuestos, en la visión a futuro y en el diagnóstico.
- Si las acciones de programación corresponden a los mismos elementos contenidos en los momentos anteriores.

Elementos de análisis	Diagnóstico	Diagnóstico Integrado	Visión a futuro	Objetivos	Estrategias	Acciones
Recursos Socio espaciales						
Recursos Físico Naturales						
Recursos Socioeconómicos						
Uso y Ocupación del suelo						
Político Institucional						
Participación Ciudadana						

Tabla 15. Matriz 13 para la Revisión de la Coherencia Interna en los momentos de formulación del plan. Fuente: Méndez, et al (2002). Elaboración: Castillo, V. & Correa, K. (2018)

3.3. Análisis de la Compatibilidad entre Planes. Esta etapa consiste en “contrastar el conjunto de objetivos, estrategias y acciones de carácter económico y social contenidas en el Plan de Desarrollo de la entidad

con los objetivos, estrategias y acciones contenidas en el Plan de Ordenamiento del Territorio” para verificar si existe una “necesaria” compatibilidad entre ambos (Méndez et al, 2002, pp. 77). (ver Tabla 16)

PNBV	PDOT	Estrategias, Objetivos, Metas,		
		E	S	T
Estrategias Objetivos Metas	E			
	S			
	T			

Tabla 16. Matriz 14 para el Análisis de compatibilidad entre el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal y el Plan Nacional de Desarrollo. Fuente: Méndez, et al (2002). Elaboración: Castillo, V. & Correa, K. (2018)

El proceso que se aborda por medio de la construcción de la matriz 14, no utiliza una escala de ponderación sino una evaluación apreciativa de carácter cualitativa; donde el análisis opera considerando:

- Fuera de la Matriz; comparar las fechas de origen de los planes. Ambos planes deben pertenecer a un tiempo relativamente reciente.
- Relacionar los rasgos que configuran la estructura y dinámica económica, social y territorial para conocer de manera concreta las estrategias y acciones de programación.
- Una vez seleccionadas y analizadas se observa el grado de correspondencia que existe entre los planteamientos establecidos como estrategias y acciones de programación en ambos planes.
- Indicar las convergencias y divergencias en la direccionalidad de los planteamientos y, en consecuencia, establecer los criterios de modificación de los planes, entendiendo que el plan de ordenamiento debe conducir al uso eficiente del territorio, que sirva a la dinámica económica y social en armonía con el potencial natural. (Méndez, Delgado y Méndez, 2002, pp. 78)

4 . Análisis comparativo e impacto de los planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los cantones Loja, Machala y Zamora

La Zona de planificación 7 está conformada por las provincias de Loja, Machala y Zamora, entre las mismas, el centro administrativo zonal se encuentra en la provincia de Loja. En termino general los Planes Cantonales de Desarrollo y Ordenamiento Territorial poseen niveles de consistencia y coherencia baja:

- El grado de consistencia técnica expresa si cada uno de los momentos (diagnóstico, visión a futuro, objetivos, estrategias y acciones de programación) fue elaborado de acuerdo con su base conceptual-metodológica y si los resultados que deben obtenerse en cada uno de ellos se corresponden con el contenido que se muestra en el texto del documento analizado.

- Los tres planes registran una valoración baja en cuanto a la correspondencia que se encuentra entre lo expresado en el texto de la propuesta del Plan con la rigurosidad de la base teórica y metodológica del proceso de ordenamiento del territorio.
- Los momentos Diagnósticos, Prognosis y Formulación de Propuestas no fueron elaborados de acuerdo con su base conceptual-metodológica y los resultados, que deben obtenerse en cada uno de ellos, no se corresponden con el contenido que se muestra en el texto del documento analizado.
- Los momentos de planificación mejor tratado en los planes es el diagnóstico y la formulación de propuestas, pero con baja consistencia. El diagnóstico externo referido a la evaluación de los recursos socio espaciales que ofrecen oportunidades y amenazas para el desarrollo del Cantón no se encuentran tratados de manera adecuada en los planes.
- El momento de Prognosis referida a la creación de escenarios no se encuentra desarrollada en ninguno de los planes analizados.
- La participación ciudadana prácticamente está ausente en los tres planes analizados.

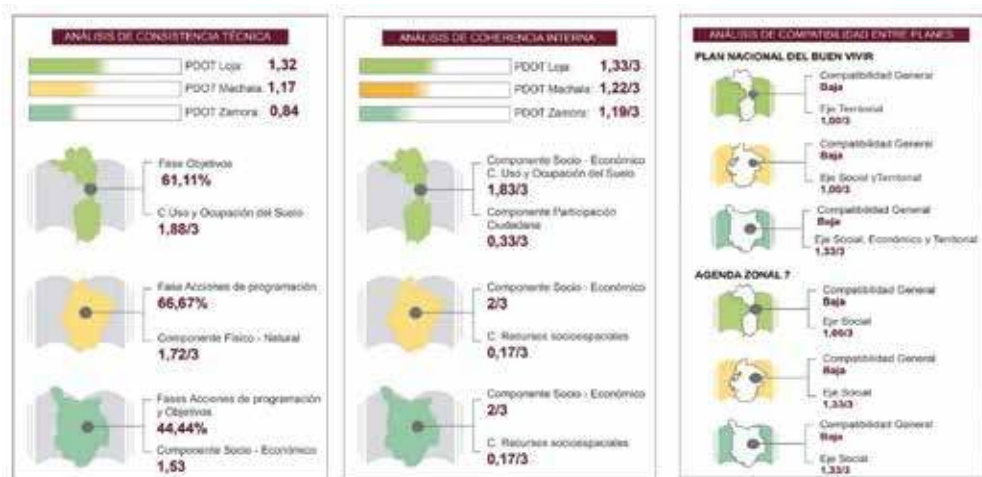


Figura 2. Análisis de consistencia, coherencia y compatibilidad de los PDOT de Loja, Machala y Zamora. Zona 7. Ecuador. Elaborados por Castillo, V. & Correa, K. (2018)

Conclusiones

La Metodología de Consistencia y Coherencia permitió realizar el análisis de los planes de Loja, Machala y Zamora, alcanzando los objetivos planteados en este estudio.

Los PDOT deben expresar un grado de consistencia técnica buena, que exprese si cada uno de los momentos del plan está elaborado de acuerdo con su base conceptual-metodológica y si los resultados, que deben obtenerse en cada uno de ellos, se corresponden con el contenido que se muestra en el texto del documento analizado.

Los PDOT deben registrar una valoración alta en cuanto a la correspondencia que se encuentra entre lo expresado en el texto de la propuesta del Plan con la rigurosidad de la base teórica y metodológica del proceso de ordenamiento del territorio.

El análisis de consistencia y coherencia debe realizarse antes de cada actualización de los planes para identificar las debilidades del instrumento y orientar esfuerzos en ese sentido.

BIBLIOGRAFÍA

- Boisier, S. (1999). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? En J. Noguera, *La Visión territorial y Sostenible del desarrollo local* (págs. 23-46). Santiago de Chile: Universitat de Valencia.
- Camargo, M. G. (2016). gabrielateritorio.blogspot.com. Recuperado de 2007, a partir de <http://gabrielateritorio.blogspot.com/>
- FAO. (2018). www.fao.org. Recuperado de <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/introduccion/es/>
- Méndez, E. (2002). *Los Conflictos Socio territoriales coherencia interna en los planes-CAPÍTULO II : METODOLOGÍA*. Universidad de Los Andes-Veneuela.
- Pauta, F. (2013). *Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Ed. Primera. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Pujadas, R., & Font, J. (1998). *Ordenación y Planificación Territorial*. (Síntesis, Ed.) (Ilustrada). Madrid: Síntesis.
- Vázquez-Barquero, A. (1996). Desarrollos recientes de la política regional. La experiencia europea. *Eure*, 22(65), 101–114.
- Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual. *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 1–50. <https://doi.org/10.1017/CB09781107415324.004>

PONENCIA 25

**LOS PLANES DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO
(PUGS) COMO HERRAMIENTA FUNDAMENTAL
PARA PROMOVER LA GESTIÓN DEL
TERRITORIO Y UN CRECIMIENTO ECONÓMICO
SOSTENIDO E INCLUSIVO EN EL MARCO DE LA
NUEVA AGENDA URBANA Y LA LOOTUGS.**

Natalia Valencia Dávila
ONU – Hábitat

RESUMEN

La aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) y la Nueva Agenda Urbana (NAU) obligan a una revisión de las herramientas y lineamientos de planificación territorial ecuatoriana. Por un lado, la NAU resalta la necesidad de fortalecer el protagonismo de las ciudades en la transformación de los asentamientos humanos para que en 2036 las ciudades sean menos desiguales, violentas, caóticas y segregadas. Para tanto, establece un conjunto de principios, compromisos, directrices y acciones estratégicas para que los gobiernos, la sociedad y las instituciones realicen tales transformaciones. Por otro lado, la LOOTUGS impone nuevos retos a los cantones para pasar de procesos de planificación especialmente reguladores a procesos de planificación con gestión y financiación del suelo, que implica la puesta en marcha de nuevos instrumentos, normas, formas de participación y de articulación o colaboración con diferentes actores territoriales.

Es así que el suelo se convierte en un activo económico muy importante de la ciudad, cuya gestión permite cumplir con ciertos objetivos del estado como la prevalencia del interés general sobre el particular, y la garantía de condiciones de vida digna para los ciudadanos, el acceso a los bienes y servicios, tanto públicos como privados, haciendo énfasis en la garantía de atención de los más vulnerables de la ciudad.

En este marco, los cantones necesitan la implementación de una herramienta que garantice procesos de planificación estratégica y coherente con el modelo de ciudad definido a través de reglas claras sobre el uso y la ocupación del territorio, y la implementación de instrumentos de gestión y financiación que permita 1) anticiparse a las necesidades que se presentan en la ciudad; 2) facilite la priorización de la inversión; 3) la ejecución de proyectos estratégicos; y, 4) coordinar esfuerzos e intereses de diversos actores para cumplir con los objetivos de largo plazo.

1. Introducción

ONU-Hábitat, como agencia líder del Sistema de Naciones Unidas, ha venido impulsando la implementación de la Nueva Agenda Urbana en los países de la región. En el Ecuador se encuentra acompañando al Gobierno Nacional y a los gobiernos locales para facilitar la utilización del nuevo marco normativo, tanto en su reglamentación como en la implementación de los nuevos instrumentos con los que cuentan las autoridades locales. Esta nueva normativa representa un paso fundamental en materia de planificación territorial, ya que establece los criterios bajo los cuales los actores territoriales y nacionales deben formular e implementar sus instrumentos regulatorios en tema de ordenamiento del territorio.

Uno de los resultados de este proceso de acompañamiento es una guía que tiene el propósito de ofrecer una herramienta práctica para la elaboración de los Planes de Uso y Gestión del Suelo [PUGS], instrumentos centrales para la gestión del territorio, de acuerdo a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo del Ecuador [LOOTUGS].

Más allá de su obligatoriedad, la formulación de los PUGS representa para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales [GAD] una oportunidad fundamental para determinar de forma sostenible los usos del suelo y, de esta forma, garantizar el efectivo desarrollo de los lineamientos del Ordenamiento Territorial de cada municipio.

La guía se formuló a través de un proceso interinstitucional y participativo liderado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda [MIDUVI], en el cual participaron entidades del orden nacional, como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES]; Gobiernos locales y sus asociaciones, como la AME (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas); así como expertos y académicos del país. Adicionalmente, el equipo técnico de ONU-Hábitat integró en el proceso los aprendizajes y experiencias desarrolladas por la agencia a nivel internacional (con ejemplos de España y Colombia) y en Ecuador (en las ciudades de Cuenca y Pedernales).

El presente documento pretende presentar los elementos teóricos y prácticos que dieron origen a la mencionada guía, de tal forma que aporten a la discusión sobre los modelos adecuados de ciudad que se quieren alcan-

zar en el país, en articulación con las agendas globales y nacionales que propenden por ciudades sostenibles, inclusivas, equitativas que promueven el desarrollo económico, social y ambiental en concordancia con las necesidades de la población, las potencialidades territoriales y el mejoramiento de las condiciones de competitividad y productividad.

Se estructura en dos capítulos, el primero presenta de manera general el marco de referencia para la planificación en el Ecuador que, como se enunció, se fundamenta en los preceptos globales de la Nueva Agenda Urbana, los objetivos de desarrollo sostenible, y en los de la LOOTUGS que establece el nuevo marco normativo local. El segundo capítulo recoge los aspectos principales de la guía práctica para la formulación de los Planes de Uso y Gestión del Suelo, que deben facilitar la actuación de los GAD cantonales y metropolitanos al momento de emprender este proceso. Se estructura en dos partes, en la primera se retoma el capítulo de la Guía denominado Comprendiendo qué es un PUGS; y en la segunda parte se explican las tres fases que se proponen para la formulación de este tipo de planes.

2. Marco de referencia para la planificación en Ecuador

Ecuador ha adelantado una serie de reformas constitucionales que tienen impacto sobre las decisiones que pueden tomar las administraciones públicas sobre su territorio, las cuales están en la línea de garantizar la equidad territorial, la inclusión social, la protección de derechos de las personas y de la naturaleza. Estos nuevos elementos -que se constituyen en principios- se pueden resumir en los siguientes: la prevalencia del interés general sobre el particular; el derecho a la ciudad; la función social y ambiental de la propiedad, con la cual se garantice un reparto equitativo de las cargas; y beneficios de las intervenciones públicas y privadas. La concreción de estos principios debe permitir un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo, el acceso de las personas a una vivienda digna y a un hábitat seguro y saludable, y la posibilidad de desarrollar una gestión adecuada del territorio de las ciudades.

Estos principios se corresponden con los preceptos de agendas globales como los de la Nueva Agenda Urbana, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles [ODS], el Marco de Sendai para la Reducción del

Riesgo de Desastres, la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en París [COP21]; y a nivel nacional con el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Territorial Nacional y marcos normativos e instrumentos de planificación, que en general propenden por ciudades menos desiguales, violentas, caóticas y segregadas.

Es así que se puede afirmar que la planificación en Ecuador ha tomado un nuevo impulso, pues se recupera como una competencia exclusiva del Estado y obliga a las administraciones cantonales a incorporar la planificación en sus jurisdicciones con el fin de propiciar la equidad social y territorial (Mejía G, 2011). Así mismo, se plantea la necesidad de articular el ordenamiento territorial, la participación ciudadana y el sistema de finanzas públicas, de tal forma que la actuación de los gobiernos locales sobre su territorio corresponda con una gestión integrada entre los diferentes niveles de gobierno y que los presupuestos públicos se sujeten a las decisiones de planificación.

Dentro de este nuevo marco, una de las competencias exclusivas de los municipios es la regulación del uso y la ocupación del suelo, que debe establecerse en función de los modelos territoriales deseados, las necesidades poblacionales, las potencialidades económicas que permitan un futuro mejor para todos, sostenible, equitativo e inclusivo, a través la definición de normas urbanísticas, que definan claramente los derechos y las obligaciones que tienen los propietarios sobre sus terrenos o construcciones. Para esto, se define la obligatoriedad de formular Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y Planes de Uso y Gestión del Suelo, los cuales deben estar articulados de manera coherente y definir las reglas de juego de la actuación de todos los actores territoriales durante su vigencia.

A continuación se describen los principios rectores de la agenda global, como son la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los de la agenda nacional que se encuentran dentro de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo [LOOTUGS], que permiten enmarcar la actuación de las administraciones cantonales en el territorio y el proceso de formulación de los Planes de Uso y Gestión del suelo. Se culmina con un marco general sobre los aspectos que deben tenerse en cuenta para realizar una planificación integral del territorio.

La Nueva Agenda Urbana y la articulación con los ODS.

La Nueva Agenda Urbana [NAU] representa un ideal para lograr un futuro mejor y más sostenible. Busca que, para el año 2036, las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, con igualdad de derechos y oportunidades para todos los ciudadanos independientemente de su condición socioeconómica y cultural, que fomente la prosperidad y la calidad de vida de manera sostenible con su entorno natural y su patrimonio cultural.

Para lograr estos propósitos se enfoca en el desarrollo de tres aspectos: la planificación urbana, la gobernanza y la legislación, y la financiación y economía urbana. Reconoce que existe una correlación entre la buena urbanización y el desarrollo y, por tanto, propone aprovechar los procesos de urbanización para promover el desarrollo económico sostenible e inclusivo. De esta forma, la NAU se configura en una hoja de ruta para la creación de ciudades como lugares de prosperidad, centros culturales y de bienestar social con protección del medioambiente. Con esto, se espera que se consoliden ciudades con las siguientes características:

- **Ciudades inclusivas:** libres de pobreza y desigualdad, libres de segregación y exclusión socioespacial, igualdad de derechos y acceso seguro e inclusivo. "Todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respecto a sus libertades, guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas" (ONU-Hábitat, 2017, pp. 5).
- **Ciudades con economías urbanas sostenibles e inclusivas:** procesos de urbanización bien gestionados, acceso equitativo a las oportunidades y recursos, mejora de la productividad de las ciudades y contribución positiva de las economías urbanas al desarrollo nacional. Se busca que, a través del acceso equitativo a los beneficios y oportunidades que trae la urbanización, todos los ciudadanos puedan desarrollar una vida digna, plena y en todo su potencial.
- **Ciudades que promueven la sostenibilidad ambiental urbana:** procesos de planificación, resiliencia, protección y uso eficiente y sustentable de los recursos naturales y ecosistemas.

Todos estos aspectos representan un cambio de paradigma pues hacen hincapié en la necesidad de adecuar o reformar las normas y principios para planificar, construir, desarrollar, gestionar y mejorar las ciudades.

Aunado a lo anterior, la Agenda 2030 plantea la temática urbana como de carácter transversal para el desarrollo sostenible, y el objetivo de desarrollo sostenible [ODS] 11.- *Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles* es determinante, al situar la urbanización y el desarrollo territorial en el centro del desarrollo sostenible, reconociendo su importancia para el bienestar de la población y el desarrollo económico social y ambiental,

hemos llegado a un momento decisivo en que entendemos que las ciudades pueden ser fuente de soluciones a los problemas a que se enfrenta nuestro mundo en la actualidad, y no su causa. Si están bien planificadas y bien gestionadas, las ciudades y asentamientos humanos pueden ser un instrumento eficiente y eficaz para lograr el desarrollo sostenible, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. (Naciones Unidas, 2016)

Así las cosas, la sostenibilidad, los asentamientos humanos depende de que existan relaciones de equidad, reciprocidad, solidaridad y responsabilidad entre lo urbano y lo rural. La calidad de vida en las zonas urbanas depende del suministro de bienes y servicios como el agua, la energía, el empleo y los productos agrícolas que llegan del campo. Las zonas rurales, por su parte, deben recibir -de las ciudades- los bienes y servicios que requieren los habitantes para satisfacer las necesidades, de las cuales depende su calidad de vida, por lo tanto, en el proceso de planificación y regulación de del uso y la ocupación del territorio se deben tener en consideración estas relaciones urbano-rurales y sus interdependencias.

- Para resolver éstas y otras problemáticas, el ODS 11 se ha propuesto que, como resultado de su aplicación, se logren las siguientes metas:
- Acceso a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles.
- Acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles.

- Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible, y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles.
- Proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.
- Reducir el número de muertes y de personas afectadas por los desastres.
- Acceso a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles.
- Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.
- Adoptar y poner en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica la gestión integral de los riesgos de desastre.

Incorporar estos preceptos y metas dentro de los procesos de planificación de las ciudades ecuatorianas, fortalece su protagonismo en el proceso de transformación y mejoramiento de los asentamientos humanos. Se requiere que se asuman compromisos políticos y técnicos, se definan directrices y acciones concretas en el ámbito de la planificación y la gestión territorial, y establecer mecanismos sólidos de financiación, para que los gobiernos, la sociedad y las instituciones puedan concretarlos y hacerlos viables, y así lograr que las ciudades y territorios sean más compactos, con un nivel adecuado de compacidad y densidad, policentrismo y usos mixtos; socialmente incluyentes, mejor integrados y conectados, que promuevan el desarrollo sostenible y puedan adaptarse al cambio climático.

La LOOTUGS: nuevo marco legal. La LOOTUGS otorga a las administraciones cantonales herramientas para decidir y controlar el uso del suelo, así como su ocupación y adecuada gestión, para intervenir en el territorio y garantizar el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos. Bajo el fundamento básico de prevalecer el interés general sobre el particular, establece mecanismos para

el justo reparto de cargas y beneficios entre la ciudad y los ciudadanos, con el cual promover ciudades sostenibles, inclusivas, económicamente activas y que permitan mejorar la calidad de vida de la población. Como se puede observar, los principios de la LOOTUGS van en la misma línea de lo planteado por la NAU y se configura en una de esas herramientas necesarias para que las autoridades locales logren una adecuada intervención en el territorio, con instrumentos viables para planificar, gestionar y financiar el desarrollo de cada cantón.

Los principios de la LOOTUGS, que definen y dan directrices para el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, se resumen en los siguientes:

- **Sustentabilidad:** manejo eficiente y racional de recursos y calidad de vida de las futuras generaciones.
- **Equidad territorial y justicia social:** toda la población con igual de oportunidades.
- **Autonomía:** los GAD ejercerán sus competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.
- **Coherencia:** decisiones dependen de las realidades sociales, culturales, económicas y ambientales.
- **Concordancia:** articulación entre decisiones territoriales de los distintos niveles de gobierno.
- **Derecho a la ciudad:** dignidad y bienestar colectivo en condiciones de igualdad y justicia, gestión democrática mediante la participación en la planificación y gestión de las ciudades y prima el interés general al particular, y garantiza el derecho a un hábitat seguro y saludable.
- **Función pública del urbanismo:** decisiones con base al interés público, ponderando las necesidades.
- **Distribución equitativa de cargas y beneficios:** justo reparto de cargas y beneficios entre los diferentes actores implicados en procesos urbanísticos.

Bajo los principios de la LOOTUGS y del nuevo modelo político se fortalecen los gobiernos locales, clarificando y diferenciando las competencias y funciones en la construcción de un nuevo modelo de Estado con énfasis

en una visión del territorio, que comprende cinco grandes desafíos:

1. La territorialización de la política pública para reducir brechas de inequidad y satisfacer las necesidades básicas de los territorios y su población;
2. La planificación y el ordenamiento territorial;
3. El reconocimiento y la actuación de las dinámicas regionales que aporten a la concreción de un nuevo modo de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir;
4. El reconocimiento y fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural;
5. El diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol (re)distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias.

Como se puede observar, la LOOTUGS y la Nueva Agenda Urbana obliga a una revisión de las herramientas y de los lineamientos de planificación urbanística en los cantones, que permita procesos de planificación estratégicos y coherentes con los modelos de ciudad más adecuados (tendientes a la compactación) e inclusivos, así como gestionar de mejor manera el territorio, que facilite la priorización de la inversión y ejecución de proyectos estratégicos, y la articulación y cooperación entre los diferentes actores.

En este marco, se puede afirmar que la adopción de los Planes de Uso y Gestión del Suelo, articulados a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, permiten dar cumplimiento y concretar los principios ya mencionados, debido a que la definición de las normas urbanísticas, que regulen el uso y ocupación del suelo, deben establecer claramente los derechos y las obligaciones que tienen los propietarios sobre sus terrenos o construcciones, garantizar el acceso a todos los bienes y servicios públicos de manera equitativa para toda la población y establecer los mecanismos de reparto justo de los costos y beneficios de la ciudad, llevan a que los propietarios y ciudadanos se conviertan en corresponsables de la ejecución de la planificación, trascendiendo las

lógicas asistencialistas predominantes y tradicionales, donde los GAD son los únicos financiadores del desarrollo de las ciudades.

2.3. Planificación integral como un mecanismo eficiente para guiar el desarrollo del territorio.

Se ha mencionado que los enfoques de la Nueva Agenda Urbana y la LOOTUGS hacen necesaria la revisión y actualización de las herramientas de planificación y gestión del territorio, por tanto, se considera importante plantear algunos elementos que puedan ser tenidos en cuenta por las autoridades locales para llevar a cabo los procesos de formulación de los planes estipulados en la LOOTUGS y que además permitan cumplir con los principios ya mencionados.

La planeación integral es una herramienta importante con la que las administraciones locales pueden alcanzar un desarrollo sostenible,

ayuda a formular objetivos a medio y largo plazo de forma que concilien una visión colectiva con la organización racional de los recursos para lograrla.

El planeamiento saca el mejor provecho de los presupuestos municipales informando la inversión en infraestructuras y servicios, y equilibra las demandas de crecimiento con la necesidad de proteger el medio ambiente. También distribuye el desarrollo económico dentro de un área determinada para alcanzar objetivos sociales, y permite la creación de un marco de asociatividad entre los gobiernos locales, el sector privado y el público en general. (ONU-HÁBITAT, 2014)

Así mismo, es importante redefinir el objetivo de la planeación territorial, pues “no trata de producir imágenes, sino de hacer una diferencia; es un marco que ayuda a los líderes a transformar una visión en realidad, mediante la utilización del espacio como un recurso esencial para el desarrollo y mediante la participación de las partes interesadas durante todo el proceso” (ONU Hábitat, 2014). Es así que para lograr ciudades sostenibles, resilientes e incluyentes se requiere contar con:

1. Liderazgo efectivo, que articule la toma de decisiones con las inversiones.
2. Coordinación interinstitucional y sectorial, en áreas específicas como uso y ocupación, transporte, ener-

gía, preparación ante emergencias, y soluciones fiscales y de financiamiento.

Planeación del uso y ocupación del suelo que incorporen los riesgos del cambio climático y estrategias efectivas de mitigación y adaptación.

Participación ciudadana incluyente en el diseño de infraestructura, espacios urbanos y servicios, lo cual legitima el proceso de planeación .

Financiamiento eficiente que ayude a fomentar respuestas urbanas adecuadas.

En este marco, se mencionan a continuación algunos aspectos que se deben tener en cuenta para planear las ciudades contemporáneas, que puedan superar los retos relacionados con el crecimiento urbano descontrolado, las brechas de inequidad, territorios poco sostenibles y con problemas de adaptación al cambio climático y que permitan a las autoridades locales promover un cambio positivo y sostenido; los cuales son tomados de la guía de planeamiento para autoridades locales de ONU-Hábitat (2014, pp.14-15):

- **Las ciudades prosperas tienen un marco de referencia para el crecimiento:** tienen una visión clara de futuro que ejecutan de manera organizada y guían, controlan, se anticipan a las necesidades y coordinan todos los esfuerzos.
- **La anticipación beneficia el presente:** adelantarse a las situaciones conflictivas o problemáticas de la ciudad permite ver las oportunidades y gestionar los riesgos desde una posición de ventaja. La información confiable sobre la situación actual permite hacer conexiones entre la visión de largo plazo y las acciones de corto plazo.
- **Prever es más rentable que reaccionar a los problemas:** anticiparse en lugar de reaccionar permite llegar a la raíz de los problemas. Los patrones espaciales no planeados son ineficientes y costosos.
- **Tener una dirección tiene un impacto positivo en la economía urbana:** el planeamiento coordina la ubicación y distribución de la actividad económica en el territorio, la incorporación del suelo rural a urbano de forma responsable y facilita la recuperación de plusvalías de las inversiones públicas.

- **La forma urbana (modelo de ciudad deseado) marca la diferencia:** las políticas correctas sobre la densidad, el uso del suelo, el espacio público y el diseño de la infraestructura y los servicios marcan la diferencia para mejorar calidad de vida a un precio justo.
- **El planeamiento ayuda a los dirigentes a lograr un impacto, paso a paso:** el planeamiento identifica los problemas apremiantes, los recursos disponibles y garantiza que las iniciativas no sean redundantes o vayan en direcciones diferentes.
- **Una perspectiva territorial más amplia, ayuda a las ciudades a alcanzar economías de escala:** aquellas autoridades que planean juntos y logran coordinación intermunicipal generan ventajas competitivas, eficiencia espacial y mayor poder de negociación para aprovechar las economías de escala.
- **La continuidad genera credibilidad:** garantizar la continuidad de los planes a lo largo de los ciclos políticos genera estabilidad y crea oportunidades transparentes, pues la inversión es una tarea de largo plazo que se beneficia de condiciones predecibles.
- **Un plan colectivo construye sinergias duraderas:** un marco aceptado colectivamente brinda una hoja de ruta para todos los ciudadanos y los moviliza para que participen en la concreción de la visión de futuro, potenciando las sinergias entre los diferentes actores.
- **Una buena estructura permite mensajes coherentes:** La comunicación es un elemento fundamental para las ciudades, el apoyo a los planes se incrementa cuando los líderes locales demuestran un progreso sustantivo, aunque gradual pero consistente con la visión colectiva y con el marco de desarrollo.

Dentro de este contexto, la formulación de los Planes de Uso y Gestión del Suelo es un desafío que deberá articular la voluntad política en todos los niveles de gobierno, la normativa urbanística y la participación ciudadana que demanda la construcción de ciudades con dinámica social, económica y política, así mismo, se deberá articular la toma de decisiones territoriales con la implementación de herramientas de gestión de suelo, con el fin de aprovechar los recursos que la sociedad

produce (plusvalías) y distribuirlos de forma equitativa en el territorio. Las decisiones que se adopten deben ser funcionales y responsables en función de un modelo consensuado de ciudad, así por ejemplo, la vivienda deberá ser ubicada en zonas adecuadas, se garantizará el acceso a los bienes y servicios públicos para todos los ciudadanos, un sistema eficiente de movilidad y se podrá consolidar una trama territorial que asegure una política de inclusión de los diferentes grupos sociales.

3. Guía para la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo

De acuerdo con la guía práctica para la elaboración de planes de uso y gestión de suelo, elaborada con el fin de facilitar la comprensión a los GAD municipales y metropolitanos sobre la elaboración de este tipo de planes, según lo dispuesto en la LOOTUGS y en concordancia con los principios antes mencionados¹, está pensada para transmitir de manera didáctica cómo elaborar un PUGS paso a paso, utilizando como municipio piloto a Pedernales. Adicionalmente, se estructura a partir de preguntas básicas que puedan surgir durante el proceso de elaboración del PUGS y sus correspondientes respuestas.

Esta guía se estructura en dos capítulos, cada uno con tres unidades, como se muestra a continuación:

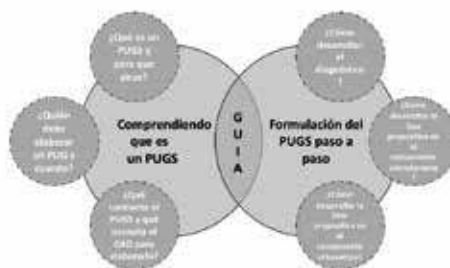


Gráfico 1. Estructura guía práctica para la formulación de PUGS. Fuente: *Guía práctica para la elaboración de planes de uso y gestión de suelo*, 2018

Para este documento, se resaltarán los elementos más importantes de la guía concentrándose principalmente en la propuesta metodológica para la elaboración del PUGS.

3.1. Comprendiendo qué es un PUGS.

Definición, alcance, importancia y responsables de la formulación.

El Plan de Uso y Gestión de Suelo [PUGS] es un instrumento normativo de planificación que se articula al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorio [PDOT] y permite a los GAD municipales y metropolitanos regular y gestionar el uso, la ocupación y transformación del suelo, conforme la visión de desarrollo y el modelo territorial deseado del cantón. El PUGS y sus planes complementarios son de obligatorio cumplimiento y vinculantes para el GAD Municipal y todos los actores que inciden en el territorio, sean personas naturales, jurídicas, públicas, privadas o mixtas.

En el marco de la NAU y la LOOTUGS, la formulación de los PUGS permite concretar en el territorio cada uno de los principios mencionados en el capítulo anterior y con esto lograr ciudades y asentamientos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (de acuerdo con el ODS 11). Por esto, una vez adoptado el PUGS, los GAD municipales y metropolitanos contarán con un instrumento que permitirá establecer la estructura urbano-rural del cantón; fortalecer sus vínculos e interdependencias; planificar el uso y aprovechamiento de manera eficiente, equitativa, racional y equilibrada entre el suelo urbano y rural; generar suelo para vivienda social y para los sistemas públicos de soporte; definir claramente el régimen de derechos y deberes de los propietarios del suelo, de tal forma que se logre un reparto equitativo de cargas y beneficios en el desarrollo urbano; orientar las decisiones sobre el uso y la ocupación del suelo urbano y rural y aplicar instrumentos de gestión y financiación del suelo que permitan concretar la visión de futuro para el cantón.

En este sentido, permite aterrizar las decisiones en el territorio tomando en consideración los riesgos y la prevención de desastres, la conservación y protección de áreas naturales, la preservación del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, un uso equitativo y racional del suelo, a través de parámetros adecuados de densificación y edificabilidad, la mezcla de usos de suelo, las condiciones socio económicas de la población, las restricciones y condicionantes respecto a expansión urbana y la definición del límite urbano.

Así mismo, el PUGS permite dar cumplimiento a los principios constitucionales y su implementación permi-

tirá materializar el derecho a la ciudad, el uso y disfrute de los espacios públicos, cerrar brechas económicas y sociales entre áreas urbanas y rurales, generar oportunidades para el acceso a una vivienda adecuada y digna, generar las condiciones para el acceso a un hábitat digno y saludable y promover la mezcla social.

La responsabilidad de formulación del PUGS es de los GAD Cantonal y Metropolitanos, pues como se mencionó son los competentes en la materia, para su formulación puede constituir mancomunidades o consorcios, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD]. Una vez formulado, debe presentarse al Concejo Cantonal, que es la entidad responsable para su adopción, por medio de una ordenanza.

Es importante resaltar, que la formulación del PUGS debe ser una construcción colectiva, en este sentido, durante todo el proceso de formulación del PUGS, así como en la etapa de seguimiento y monitoreo. El GAD Municipal deberá garantizar la participación ciudadana, que incluye a actores del sector privados, academia, cooperación internacional, actores institucionales, representantes barriales, colectivos, asociaciones y la comunidad en general. Un diálogo permanente e intercambio de propuestas entre el equipo municipal y la ciudadanía asegura un proceso participativo, que retroalimenta los diagnósticos y las propuestas y garantiza la apropiación del instrumento.

El PUGS estará vigente durante un período de doce años y podrá actualizarse al principio de cada período de gestión. La actualización del PUGS debe preservar su completa coherencia con el PDOT y mantener el componente estructurante y la clasificación del suelo durante todo el periodo de vigencia, para garantizar la concreción del modelo territorial deseado.

Contenidos del PUGS y requerimientos de los GAD Municipales y metropolitanos para su elaboración.

De acuerdo con la LOOTUGS, el plan de uso y gestión de suelo contiene dos componentes: 1) Componente estructurante: está constituido por los contenidos de largo plazo que responden a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado según lo establecido en el PDOT. Este componente consta de: a) La estructura urbano-rural y b) Clasificación del suelo. Tiene una vi-

gencia de doce años y durante este periodo de tiempo no puede modificarse. 2) Componente urbanístico, que consta de: a) Uso y edificabilidad de acuerdo con la clasificación de suelo, e, b) Instrumentos de gestión. Puede modificarse al inicio de cada administración siempre y cuando se garantice la coherencia del plan.

Esta estructura permite tres aspectos fundamentales: 1) articular toda la norma urbanística vigente en el cantón, estandarizando contenidos y criterios generales a través de un único modelo territorial deseado, que garantice la sostenibilidad, la equidad territorial y social, de acuerdo con las disposiciones del PDOT; 2) separar los componente estructurante y urbanístico con el fin de establecer decisiones territoriales de largo plazo más allá de la norma urbanística, con las cuales garantizar coherencia, continuidad en el tiempo para lograr un progreso gradual y sustantivo consistente con la visión colectiva, con el marco de desarrollo y con el modelo territorial deseado; e, 3) incorporar instrumentos de gestión y financiación que permiten la implementación del modelo y de los objetivos territoriales establecidos en el PDOT.

Para la formulación del PUGS se recomienda que el GAD municipal y metropolitano cuenten con ciertos insumos, herramientas y personal técnico mínimo que permita preparar el Plan. La etapa de alistamiento previa a la formulación del PUGS es fundamental, pues permitirá a los GAD municipales y metropolitanos iniciar el proceso de elaboración de su plan con todo lo necesario.

El PUGS es una herramienta que comprende el análisis de varios componentes territoriales, socio-culturales, económicos y ambientales, para lo cual es necesario integrar la experticia de diferentes técnicos en diferentes momentos, que podrán variar de acuerdo con las etapas de la elaboración del PUGS. Se recomienda al menos un tiempo mínimo para su elaboración de doce meses, que permita realizar levantamiento de información, trabajo de campo, análisis en detalle e incorporar la participación de la ciudadanía en todo el proceso de formulación del PUGS.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial [PDOT] es una herramienta fundamental para emprender la formulación del PUGS, sin embargo, depende de la calidad de la información que contenga para que sea considerada como base para el desarrollo del PUGS, o por el contrario, se requerirá efectuar levantamiento de información sustancial que permita complementar o generar nueva información.

Se recomienda a las municipalidades realizar una actualización de su catastro urbano y rural, lo cual servirá como insumo base en la formulación del PUGS, pues permite planificar a detalle y tomar decisiones, fundamentalmente en el componente urbanístico,

A continuación se esquematiza de manera referencial algunos requerimientos clave, referidas a herramientas, personal técnico, información base y la identificación de actores, que permitan llevar a cabo la formulación del PUGS.



Gráfico 2. Requerimientos para la formulación del PUGS. Fuente: Guía práctica para la elaboración de planes de uso y gestión de suelo, 2018

3.2. Fases para la formulación del plan de uso y gestión del suelo.

Para la formulación de un PUGS, los gobiernos municipales y metropolitanos deben tomar en consideración las siguientes fases:

- Fase previa o preparatoria.
- Fase de diagnóstico.
- Fase de propuesta: componente estructurante.
- Fase de propuesta: componente urbanístico.

En la fase previa, el objetivo es preparar acuerdos de cooperación iniciales, recopilar información y preparar equipo técnico.

3.2.1. Desarrollo de la fase de diagnóstico. En esta fase de diagnóstico es importante que los GAD municipales y metropolitanos realicen un análisis de la estructura cantonal, de sus principales centros poblados, y de la relación e interconexiones entre lo urbano y rural. Se recomienda que el análisis se realice en dos escalas, a nivel cantonal la de 1:100 000 y nivel urbano o de centros poblados la de 1:5 000. La cartografía y el análisis que se generen deben tener una visión de integralidad y de especificidad.

Durante esta fase deberá comprenderse la situación actual de los sistemas públicos de soporte, de la estructura biofísica, de los riesgos, la caracterización socioeconómica y distribución de la población, la distribución y lógicas de localización de las actividades urbanas, el análisis de brechas de acceso a bienes y servicios públicos, relaciones urbano-rurales, procesos de crecimiento, así mismo, identificar las potencialidades del territorio y las grandes problemáticas (actuales) del territorio, identificar programas y proyectos supracantoniales que inciden en el territorio y perfilar los objetivos y ejes estratégicos que compondrán la visión de largo plazo y el escenario deseado de la Ciudad. Todo esto dará cuenta del modelo territorial actual del Cantón.

Se propone desarrollar esta fase en tres pasos:

1. Elaboración del diagnóstico territorial cantonal y de los principales centros poblados: de acuerdo con las escalas mencionadas (cantonal y centros poblados) se

deberán hacer análisis tomando en consideración al menos las siguientes unidades de análisis que se basan en los sistemas públicos de soporte²: a) las características biofísicas, de riesgos y socioeconómicas; b) división político-administrativa; c) centros poblados del cantón, incluyendo el rol que cumple la cabecera cantonal dentro del sistema territorial formado por otros centros poblados; d) topografía; e) sistema hidrográfico; f) red vial; g) áreas de protección ecológica; h) amenazas y riesgos; i) Categorías de Ordenamiento Territorial [COT]; j) actividades económicas; k) caracterización social. A nivel de centro poblado, adicionalmente, se deberá incluir a) plano catastral (a nivel de lote); b) espacios públicos y áreas verdes; c) red de cobertura de agua potable y alcantarillado; d) red de cobertura de energía eléctrica y alumbrado público; e) disposición final de desechos sólidos; f) equipamientos sociales y de servicios (cantoniales y nacionales); g) patrimonio arquitectónico y cultural; h) asentamientos precarios o informales; i) uso de suelo actual.

Para cada unidad de análisis se recomienda realizar un diagnóstico sintético, que permita comprender la situación actual en el que se incorpore mapas temáticos con la distribución espacial de cada variable y una descripción correspondiente. También se debe incorporar en el análisis lo que la municipalidad, la prefectura o la nación tiene planificado ejecutar en estas unidades, de manera que en la parte propositiva del PUGS se pueda evaluar su pertinencia o su complementariedad, fundamentalmente en el componente estructurante de la propuesta.

2. Comprensión de la estructura urbano-rural: para efectos de la guía, se entiende por estructura urbano-rural el modelo de ocupación del territorio que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades y los sistemas públicos de soporte, que se define a partir de las relaciones de intercambio o vínculos entre las áreas urbanas y rurales, en relación con los elementos naturales y los factores de riesgo, que inciden en la configuración del territorio

Si bien en esta fase del PUGS aún no se realiza una clasificación del suelo, en este paso se busca que los GAD municipales y metropolitanos realicen un análisis sobre cuál es la situación actual del territorio a partir de las relaciones existentes entre las áreas rurales y los principales centros poblados del mismo, a partir de:

- a) Identificar los tipos de interdependencia existentes entre estas áreas, a través del análisis de la estructura en relación con los asuntos ambientales, socioeconómicos y funcionales (sistemas públicos de soporte).
- b) Analizar la distribución y concentración de la población, y las dinámicas demográficas intra y supra municipal: por ejemplo, residencia de la población versus movilización por actividades laborales, acceso a infraestructuras de salud o educación, entre otros aspectos.
- c) Analizar las brechas en la oferta y demanda de bienes y servicios entre áreas urbanas y rurales.

3. Situación actual del límite urbano de los principales centros poblados: la formulación del PUGS es la oportunidad para revisar la situación actual del límite urbano, de acuerdo a los criterios que establece la LOOTUGS para suelo urbano, suelo rural y las áreas rurales de expansión urbana. Para ello, es importante que el GAD tome en consideración: a) Crecimiento de la población urbana; b) la densidad poblacional actual que permite analizar el grado de consolidación del área urbana; c) la cantidad de suelo urbano vacante y subutilizado; d) la ocupación de áreas urbanas o rurales por asentamientos precarios o informales; e) la ocupación de áreas por actividades industriales, o de otro tipo, que requieran de nuevo suelo para su desarrollo y consolidación

Estos análisis se pueden realizar por barrios o por la zonificación que tenga planteada la municipalidad para entender los diferentes grados de consolidación del suelo en el área urbana actual.

3.2.2. Desarrollo de la fase de propositiva para el componente estructurante. Tal como señala el Art. 28 de la LOOTUGS, el componente estructurante del PUGS está constituido por los contenidos de largo plazo que responde a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado según lo establecido en el PDOT municipal o metropolitano y las disposiciones correspondientes a otras escalas del ordenamiento territorial, asegurando la mejor utilización de las potencialidades del territorio (urbano y rural) en función de un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a partir de la determinación de la estructura urbano-rural y de la clasificación del suelo.

Para la guía se propone la realización de esta fase a través de los siguientes pasos:

1. Definición de los objetivos estratégicos a largo plazo para la planificación urbana y rural: en esta etapa de la formulación del PUGS, se propone complementar la visión de desarrollo cantonal establecida en los PDOT con la construcción de una visión de desarrollo de ciudad, y unos objetivos estratégicos de largo plazo, que permitan guiar la planificación territorial entendiendo la relación de interdependencia entre el suelo urbano y rural. Si bien la LOOTUGS no menciona esto, la visión de desarrollo y modelo territorial deseado de ciudad tiene como propósito establecer unas orientaciones específicas que permitan guiar la planificación territorial, que oriente las acciones del PUGS a esta escala, articulándose con la visión de desarrollo para el cantón. En este paso se recomienda contar con la participación de la ciudadanía, lo cual permitirá construir de manera conjunta la ciudad deseada.

2. Revisión del límite urbano de los centros poblados: para la revisión del límite urbano es necesario que los GAD municipales y metropolitanos tomen en consideración varios criterios, que permitan orientar el crecimiento de la ciudad de manera ordenada, garantizando un desarrollo sostenible, eficiencia en el uso del suelo urbano y rural, y optimizando los sistemas públicos de soporte existentes y planificados para la ciudad.

Se deberá partir del análisis de la situación actual del límite urbano realizada en el diagnóstico y con ello establecer 1) la necesidad de suelo urbano requerido durante la vigencia del PUGS de acuerdo con las proyecciones de crecimiento poblacional y la densidad poblacional adecuada para el cantón, que garantice la dotación de servicios básicos y equipamientos públicos; 2) la necesidad de expandir las redes de servicios públicos o su capacidad, de tal forma que se garantice la prestación del servicio en condiciones óptimas para todo el suelo urbano que se defina; 3) la cantidad de suelo urbano existente sin desarrollar, que se encuentra vacante o subutilizado para generar un proceso de desarrollo que consolide lo existente; y, 4) la existencia y posibilidad de desarrollo del suelo vacante y de expansión urbana durante la vigencia de largo plazo del PUGS, particularmente la capacidad de habilitación con urbanismo o sistemas públicos de soporte.

Una vez analizados estos cuatro puntos, se podrá tomar la decisión sobre la pertinencia de ampliar (o en algunos casos disminuir) el límite del suelo urbano definido por el PDOT, en función de un modelo de ciudad con densidades adecuadas, soportes urbanos en función de las necesidades de la población y de las actividades económicas, que garanticen una ciudad sostenible, equilibrada e inclusiva, y que sus necesidades puedan ser financiadas.

3. Propuesta de estructura urbano-rural: En la propuesta de la estructura urbano-rural, se busca que los GAD municipales y metropolitanos identifiquen nuevos sistemas públicos de soporte, equipamientos sociales y de servicios, y la estructura ecológica que permita (re)definir los tipos de interdependencia existentes entre el área urbana y rural, posibilitando concretar el modelo territorial deseado de acuerdo con la estructura ambiental, socioeconómica y funcional analizada en la etapa de diagnóstico; y además procurando reducir las brechas existentes entre la oferta y demanda de los bienes y servicios entre el área urbana y rural. Adicionalmente, es necesario que en los centros poblados (urbanos) del cantón se realice un análisis para orientar propuestas para mejorar principalmente los sistemas públicos de soporte, así como la estructura ecológica, encaminada a concretar el modelo territorial deseado.

4. Propuesta de clasificación y sub-clasificación del suelo: la clasificación del suelo se realiza a escala cantonal, por tanto, será necesario en primer lugar asignar el suelo urbano y rural para el cantón, que resulta del análisis propuesto en el numeral anterior. La clasificación del suelo es independiente de la división político-administrativa de la parroquia como urbana o rural, esto quiere decir que puede existir suelo urbano en parroquias rurales en base a las características del suelo. La subclasificación del suelo, se asigna tanto al suelo urbano como rural, así:

Para el suelo urbano, se cuenta con las siguientes subclasificaciones: 1) Suelo urbano consolidado, 2) Suelo urbano no consolidado 3) Suelo urbano de protección. Para el suelo rural, se cuenta con las siguientes subclasificaciones: 1) Suelo rural de producción, 2) Suelo rural para aprovechamiento extractivo, 3) Suelo rural de protección y 4) Suelo rural de expansión urbana. Para realizar la subclasificación del suelo cantonal se

recomienda tomar en consideración las Categorías de Ordenamiento Territorial [COT] que establece el PDOT a nivel cantonal.

3.2.3. Desarrollo de la fase propositiva del componente urbanístico. El componente urbanístico conduce a regular el uso y edificabilidad en cada tipo de suelo (urbano o rural). Es así que se determina la ocupación del suelo; se integra las normas urbanísticas a utilizarse y los instrumentos de gestión de suelo que se implementarán la concreción territorial del PUGS; los derechos y obligaciones que se derivan de su uso y que serán de cumplimiento obligatorio para todas las actuaciones urbanísticas.

Las condiciones de uso y ocupación del suelo cantonal se definen en función de las condiciones socioeconómicas de la población; el uso equitativo y racional del suelo; las tendencias del mercado inmobiliario, parámetros adecuados de densificación y mezcla de usos; los riesgos y la prevención de desastres, la conservación y protección de áreas naturales y la preservación del patrimonio arquitectónico y cultural.

El componente urbanístico debe contener los siguientes elementos:

1. La delimitación de los polígonos de intervención territorial del suelo urbano y rural, que de acuerdo con el Art. 41 de la LOOTUGS, son las áreas urbanas o rurales definidas por los planes de uso y gestión de suelo, a partir de la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socioeconómico e histórico-cultural, así como de la capacidad de soporte del territorio, o de grandes obras de infraestructura con alto impacto sobre el territorio, sobre las cuales se deben aplicar los tratamientos correspondientes.
2. La asignación de los tratamientos y aprovechamientos urbanísticos, de acuerdo con el Art. 42 de la LOOTUGS “son las disposiciones que orientan las estrategias de planeamiento urbanístico de suelo urbano y rural, dentro de un polígono de intervención territorial, a partir de sus características de tipo morfológico, físico- ambiental y socioeconómico”.

3. La determinación de usos generales y específicos para los polígonos de intervención territorial tanto para suelo urbano y rural. El aprovechamiento urbanístico o de suelo implica la determinación de las posibilidades de utilización del suelo, en términos de clasificación, uso, ocupación y edificabilidad, para cada uno de los polígonos de intervención definidos.
4. La determinación de edificabilidad y aprovechamiento urbanístico asignado al suelo urbano y rural, la ocupación del suelo corresponde a la distribución del volumen edificable en un determinado terreno, considerando su altura, dimensiones y localización de los volúmenes, forma de edificación, retiros y otras determinaciones morfológicas. El GAD municipal o metropolitano definirá el lote mínimo; los coeficientes de ocupación, los retiros frontales, posteriores y laterales; volúmenes y alturas.
5. Definición de los estándares urbanísticos a ser incorporados son los parámetros de calidad exigibles al planeamiento y a las actuaciones urbanísticas en lo que a espacio público, equipamientos, previsión del suelo para vivienda social, protección y aprovechamiento del paisaje, prevención y mitigación de riesgos, y otros que considere necesario en función de las características geográficas, demográficas, socioeconómicas y culturales del lugar.
6. Definición de las condiciones para la formulación de los instrumentos urbanísticos complementarios, el Artículo 31 de la LOOTUGS define los planes urbanísticos complementarios como aquellos dirigidos a detallar, completar y desarrollar de forma específica las determinaciones del PUGS. Entre ellos se encuentran los planes maestros sectoriales, los planes parciales, y otros instrumentos de planeamiento urbanístico.
7. Definición de las condiciones para implementar los instrumentos de gestión y financiación, el Artículo 71 de la ley define a los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano como los mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, en especial cuando el suelo rural se transforma en suelo urbano. De igual manera, cuando el suelo rural se transforma en suelo rural de expansión urbana; se modifican los usos de suelo y se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo.

La edificabilidad se considera el nivel de aprovechamiento o la cantidad de metros cuadrados que se permite construir en un predio. Se definirán las edificabilidades básicas y máximas para cada polígono de intervención.

Los GAD municipales o metropolitanos deberán determinar en el planeamiento urbanístico la delimitación territorial y las condiciones urbanísticas, procedimentales y financieras para su aplicación. Las transformaciones de suelo, modificaciones de los usos de suelo o la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, se realizarán exclusivamente en aquellos polígonos de intervención territorial establecidos por el PUGS o sus planes urbanísticos complementarios. Cualquier autorización no contemplada en estos instrumentos será inválida.

4. Conclusiones

La formulación e implementación de los PUGS en los cantones ecuatorianos en el marco de las disposiciones de las agendas globales con la Nueva Agenda Urbana y locales como la LOOTUGS plantean al menos cuatro desafíos que deben afrontarse para así lograr que las ciudades sean más sostenibles, equitativas e inclusivas.

Primer Desafío: superar la discusión exclusiva sobre las ciudades y proponer el estudio del ordenamiento del territorio cantonal ya que constitucionalmente tienen competencia del suelo urbano y rural. Con esto, se apuesta a una visión de territorio integral de largo plazo que aproveche las interdependencia intra y supra cantonales, las ventajas de los procesos de urbanización para la promoción del desarrollo económico, social y ambiental, y garantice una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos.

Segundo desafío: asegurar la sostenibilidad de los territorios. Los municipios del país han desarrollado hasta el momento una herramienta que se encargó de tener

Estos planes están subordinados jerárquicamente al PDOT y no pueden modificar el contenido del componente estructurante del PUGS.

buenos diagnósticos (PDOT) pero no llegaron a tomar las decisiones estructurantes y normativas en el territorio, es entonces cuando la LOOTUGS brinda una serie de herramientas para que los GAD municipales puedan tomar decisiones que aseguren:

- La cantidad de suelo necesaria para las actividades urbanas.
- El reconocimiento y fortalecimiento del desarrollo rural, optimizando el cuidado, recuperación, y potenciación de las actividades agroproductivos, brindando oportunidades de empleo y acceso a servicios a las personas que habitan en el suelo rural, que permita contrarrestar los procesos de fraccionamiento, urbanización-densificación, incorporación al suelo urbano y desplazamiento de la población y actividades rurales.
- El cuidado estricto de las zonas de protección ambiental y las zonas de riesgo de desastres.
- Las necesidades de infraestructuras de soporte tanto urbano como rural.
- La localización de las viviendas para los sectores más vulnerables.

Cada una de las decisiones que se tomen sobre el territorio deben ser funcionales y responsables en función de un modelo consensuado de ciudad.

Tercer desafío: definir las condiciones de uso y ocupación en función de los modelos territoriales deseados, de las necesidades poblacionales, las potencialidades económicas, que sea sostenible, equitativo e inclusivo, de tal forma que mejore la calidad de vida mínima a sus ciudadanos y mejoren las condiciones económicas y productivas de la ciudad. Debido a que el plan es vinculante, se debe definir el régimen jurídico de la propiedad bajo las cuales se pueden desarrollar los terrenos y por ende, es el determinante para definir el precio del suelo.

Cuarto desafío: se debe articular la toma de decisiones territoriales con la implementación de herramientas de gestión de suelo con el fin de aprovechar los recursos que la sociedad produce (plusvalías) y distribuirlos de forma equitativa en el territorio. La planeación urbana

debe facilitar la captura y la distribución del valor producido por el desarrollo urbano.

El proceso de formulación de los PUGS debe culminar con la elaboración de un buen plan que sea coherente, con una estructura bien diseñada, que sea capaz de comprender, de manera realista, el mercado del suelo. De esta forma, será posible identificar las zonas que efectivamente pueda generar plusvalía y así diseñar e implementar mecanismos de captura de valor bien proporcionados y factibles, que no limiten el desarrollo inmobiliario o desincentiven la actuación del sector privado. Los instrumentos que se definan deben generar confianza y legitimidad, lo que demanda una buena capacidad institucional y de gestión, por tanto las reglas deben ser claras, fáciles de entender, los procedimientos deben ser sencillos y deben estar estipulados dentro del marco normativo y regulatorio.

Finalmente, en este proceso es clave la participación activa del sector privado, como aliado del desarrollo, y del ciudadano como un partícipe activo en la toma de decisiones sobre el territorio. Ello requiere fomentar e implementar una amplia estrategia de comunicación, transparencia y cultura de participación ciudadano, especialmente con los grupos menos representados.

CITAS

- ¹ Una vez que el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo emita los contenidos mínimos y los procedimientos básicos de aprobación del PUGS, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 92 (b) de la LOOTUGS, será necesario revisar los lineamientos de la guía a fin de que pueda complementarse con las orientaciones técnicas necesarias para su correcta formulación.
- ² De acuerdo a la LOOTUGS Art.4.(13) los sistemas públicos de soporte “son las infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos. Estos son al menos: las redes viales y de transporte en todas sus modalidades, las redes e instalaciones de comunicación, energía, agua, alcantarillado y manejo de desechos sólidos, el espacio público, áreas verdes, así como los equipamientos sociales y de servicios.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (28 de junio de 2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial del Ecuador No. 790
- Mejía G, A. (2011). Planificación del desarrollo, ordenamiento territorial y gestión de suelo en Ecuador – Nuevos paradigmas y Reforma Legal en Ecuador. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, (57), pp.35-41.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2018). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: conceptos básicos*. Primera edición. Quito, Ecuador.
- ONU-HÁBITAT. (2014). *Planeamiento Urbano para Autoridades Locales*. Bogotá, Colombia
- ONU-HÁBITAT. (2018). *Guía práctica para la formulación de planes de uso y gestión de suelo*. Ecuador.

EJE NO.3

LA GESTIÓN DEL SUELO

PONENCIA 26

EL CATASTRO Y EL APOYO AL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO

Ing. José Duque Martínez
MIDUVI

ANTECEDENTES

La Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) facultan a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos para la formación, actualización y mantenimiento de los catastros de los bienes inmuebles correspondientes a sus respectivas jurisdicciones.

Estas atribuciones no han sido establecidas únicamente en las recientes reformas constitucionales y legales, que ha emprendido el Ecuador, sino que gozan de larga data y simplemente han sido ratificadas y mejoradas en el marco de los recientes instrumentos normativos citados inicialmente.

Es por ello, que la gestión catastral no es ajena para los gobiernos locales municipales, sin embargo, dada la amplia heterogeneidad a nivel cantonal existente, tanto en sus potencialidades físicas, tecnológicas, económicas y humanas, han derivado en una concepción en el manejo

de la información catastral de manera muy diversa y variada.

Esto quiere decir, que cada GAD municipal o metropolitano ha empleado sus recursos para la gestión catastral, de acuerdo a sus propios intereses, prioridades, capacidades y disponibilidad económica, generando procesos de administración predial muy completos y con una infraestructura tecnológica de punta que permiten enfocar el catastro como herramienta de análisis *multifinalitario*, o en su defecto, procesos simplificados y tecnológicamente pragmáticos para cumplir estrictamente la vocación tributaria de los mismos.

Actualmente, los procesos de planificación del territorio y sobre todo la gestión en el uso y la ocupación del suelo, requieren información técnica estadística y sobre todo *georeferenciada*, que aporte con las características detalladas del espacio geográfico que permitan delinear e implementar planes, programas y proyectos cuyos indicadores sean perfectamente cuantificables facili-

tando así la toma de decisiones de una forma más objetiva y con carácter eminentemente técnico.

En este contexto, el catastro es el insumo primordial que contiene la información esencial del territorio y que fortalecerá, sin duda, la gestión y uso del suelo, permitiendo regular adecuadamente dentro de la administración municipal: el espacio público, la habitabilidad, la accesibilidad universal, la dotación eficiente de servicios, la construcción de equipamiento, entre otras características.

De la misma manera en el catastro, y su componente económico, se debe transparentar la realidad del mercado inmobiliario local, aportando con información continua, actualizada y veraz, que permita sincerar los precios del mercado del suelo, y que fundamentalmente fomente la regulación de las actividades especulativas que incurriesen en la gestión local. Sin esta capacidad de análisis, se perjudicaría la gran mayoría de ciudadanos y se beneficiaría exclusivamente a un reducido grupo de traficantes y especuladores de tierras.

Es por ello, que los procesos de regulación en el uso y gestión del suelo que se formulen con información catastral completa, actualizada y veraz, de la mano con herramientas y mecanismos de regulación previstos en la ley, permitirá a los GAD Municipales y Metropolitanos instrumentar la ocupación ordenada y articulada del suelo. Controlarán las actividades especulativas sobre el mismo y fomentarán el desarrollo territorial sustentable, con accesibilidad universal a un hábitat seguro y saludable, y sobre todo, para una vivienda digna y adecuada.

En tal virtud, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda [MIDUVI], en el marco de sus competencias y atribuciones como entidad que preside el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, así como en su calidad de

rector nacional del catastro integrado y georreferenciado, actualmente ha venido trabajando en proyectos normativos, así como en lineamientos y metodologías que estandaricen la información catastral a nivel nacional, e instrumenten la aplicabilidad de los mecanismos de regulación del mercado inmobiliario, a fin de conseguir un proceso ordenado de gestión del suelo a nivel cantonal a implementarse por parte de sus respectivos gobiernos.

La Norma Técnica de Catastros y su Valoración

Mediante el Acuerdo Ministerial 029-16 de julio del 2016, el MIDUVI expidió las Normas Técnicas Nacionales para el Catastro de Bienes Inmuebles Urbanos – Rurales y Avalúos de Bienes. Aquí se establecen los parámetros, procedimientos, criterios e insumos mínimos para considerar al momento de la formación, actualización y mantenimiento del catastro de inmuebles urbanos y rurales; así como de los procesos de tasación y valoración masiva inmobiliaria.

Debido a un proceso institucional, nutrido, motivado, congruente y exhaustivo, se han recabado solicitudes y observaciones muy diversas y de impacto diferenciado, relacionadas con varios de los detalles expuestos en el documento normativo en mención y que en cierta forma han dificultado la implementación a nivel local de los catastros. Sin embargo, es rescatable que se mantiene el modelo catastral básico constante en la normativa vigente, así como en la reforma, e incluso es coherente con la praxis que emplean los GAD municipales y metropolitanos en su manejo catastral actual. Según ISO 2012, en el Modelo de Administración de Tierras (LADM), el catastro es la confluencia del predio concebido como espacio del territorio, que se relaciona con algún derecho de propiedad o situación de tenencia socialmente aceptada, y ésta se vincula a persona/s natural/es o jurídica/s como ocupantes del mismo:



Figura 1. Modelo conceptual de catastro. Fuente: ISO 19152 - LADM, adaptación MIDUVI, 2018

En tal virtud, manteniendo como base el esquema conceptual de catastro mundialmente aceptado y luego de varios talleres, reuniones y aportes recabados por una serie de instituciones con experiencia en materia catastral a nivel nacional y sobre todo en el marco del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, se ha logrado esbozar un proyecto de reforma al Acuerdo 029-16 que contenga la “Norma Técnica para la Formación, Actualización y Mantenimiento del Catastro Urbano y Rural, y su Valoración”.

Su estructura presenta una organización pensada en función a un proceso sistémico de mantenimiento catastral, describiendo desde la información mínima por levantarse, hasta establecer los criterios básicos de valoración masiva conjuntamente con los recursos disponibles para el efecto. (Figura 2)

Componente Catastral en la norma. El componente catastral está concebido por el proceso articulado que describe la información, los procedimientos, controles y herramientas para mantener el catastro a nivel municipal, es por ello que el presente proyecto normativo contempla los siguientes elementos:

- **Clave Catastral.** Define su estructura asociada al Clasificador Geográfico Estadístico del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos [INEC], estableciendo los principios de codificación de los predios, tanto los que declarados bajo régimen de unipropiedad, cuanto los declarados en propiedad horizontal. Además establece los fundamentos para operar con las claves catastrales durante la gestión catastral a través de sus diversos trámites.
- **Datos Básicos Catastrales.** Detalla la información mínima que deberán contener las fichas catastrales que alimentarán las bases de datos municipales. Estos atributos se han catalogado, en tres grandes componentes obligatorios: económico, físico y jurídico, y un componente opcional, el temático.
- **Componente económico.** Contiene los resultados a nivel predial de la valoración catastral realizada por el GAD Municipal o Metropolitano.
- **Componente físico.** Contiene las características físicas del predio, entre otras: dirección, régimen de tenencia, infraestructuras y acceso



Figura 2. Estructura del proyecto de Norma Técnica de Catastro y su Valoración. Fuente: MIDUVI, 2018

a servicios, usos, características de las construcciones que incluyen las viviendas.

- **Componente jurídico.** Contiene los elementos asociados al predio que detallan el tipo de tenencia sobre el mismo y los ocupantes que gozan de dicha tenencia.
- **Componente temático.** Detalla la información secundaria que puede utilizarse dentro la gestión territorial del GAD Municipal o Metropolitano, brindando así al catastro su carácter de multifinalitario.
- **Datos Cartográficos Catastrales.** Define las especificaciones que contendrá la cartografía catastral asociada a los datos básicos catastrales, fundamentalmente detalla los objetos catastrales que se registrarán gráficamente (predio, construcciones), así como sus respectivas tolerancias en función la escala correspondiente, esto implica:

Catastro Urbano: Escala 1:1000

Catastro Rural: Escala 1:5000

- **Formación, actualización y mantenimiento catastral.** Orienta a través de procedimientos, las actividades a efectuar durante la formación, actualización y mantenimiento catastral, mismas que di-

fieren entre sí debido a su alcance y magnitud.

- **Validación catastral.** Define los elementos de la calidad de la información catastral gráfica y alfanumérica que son susceptibles de verificación y control. Adicionalmente, plantea los criterios de muestreo, aceptación y rechazo de grandes volúmenes de información durante las actividades de levantamiento masivo (formación / actualización). Los criterios tienen su fundamento teórico de acuerdo a lo dispuesto en las normativas técnicas internacionales: ISO 19157, y 2859-1.
- **SIGCAL – SNCG.** Por sus siglas corresponde al Sistema de Información Geográfica Catastral Local [SIGCAL] y al Sistema Nacional de Catastro Integrado y Georreferenciado [SNCG], respectivamente. Para el SIGCAL se establecen las funcionalidades, características y alcance que deben tener los sistemas informáticos municipales para la gestión catastral, sin embargo, se respetará absolutamente todas las iniciativas y desarrollo propios municipales que actualmente se encuentren funcionando. Mientras que, el SNCG detalla el alcance y funcionalidad del catastro nacional, como repositorio periódico y actualizado de la información catastral proveniente de todos los municipios del país y que servirá para la publicación, consulta y acceso a los diversos procesos de planificación territorial inmersos en el Ecuador.



Figura 3. SIGCAL del Municipio de Cuenca. Fuente: <http://www.cuenca.gov.ec/>

Componente Valorativo en la norma. Adicionalmente se encuentran descritos dentro de la propuesta del cuerpo normativo, los criterios básicos para efectuar procesos de valoración catastral masiva y que se detallan a continuación:

- **Principios y Enfoques de Valoración.** En términos muy generales, se declaran los principios y enfoques que se pueden utilizar para la valoración de los bienes inmuebles, dentro de los cuales se encuentran los utilizados para la valoración del suelo y construcciones de los predios registrados en el catastro. Se pueden mencionar los principios y enfoques: de mercado, de la renta, residuales, de costo reposición, entre otros.
- **Valoración del Suelo.** Presenta insumos e información que brindará mayor objetividad al momento de la valoración. Establece al mercado inmobiliario como factor determinante para avaluar los predios a partir de la información recabada proveniente de compra-ventas efectivas realizadas en un periodo de tiempo determinado. Posteriormente establece la individualización de los avalúos prediales a partir de la utilización de factores de corrección en función de la información propia de cada predio registrada en el catastro.
- **Valoración de las Construcciones.** Afina los criterios que sustentarán el cálculo del valor de las construcciones mediante el método de reposición. Sobre todo, establece la necesidad del uso de Análisis de Precios Unitarios [APU] o de costos unitarios de tipologías constructivas, asimismo, establece alternativas de actualización de precios y factores de depreciación y ajuste.

Instrumentos de Regulación del Mercado del Suelo

Paralelamente con la conservación y mantenimiento de un catastro municipal completo, actualizado y veraz, dotando de información económica y actualizada correspondiente al valor inmobiliario cantonal de forma continua a lo largo de toda su jurisdicción, es preciso contar con elementos regulatorios complementarios que promuevan el control sobre el mercado inmobiliario; que reduzcan o mitiguen efectos especulativos resultado de la planificación territorial, regulaciones de uso del sue-

lo, intervención pública, áreas de protección o conservación; entre otras.

Para ello, en la sección tercera de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo [LOOTUGS], desde el artículo 60 al 70, se describen algunos mecanismos de regulación del mercado inmobiliario y que requieren ser especificados en la normativa secundaria para determinar su alcance, beneficiarios e impactos en la gestión del suelo a nivel local y por supuesto, nacional.

Adicionalmente, con la derogatoria a la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de la Tierras y Fijación de Tributos, "Ley de Plusvalía", resultado de la consulta popular de febrero de 2018, surgió el compromiso desde el ejecutivo, para emitir regulaciones secundarias específicas que fomenten el control sobre la especulación del mercado inmobiliario.

Desde la Subsecretaría de Uso, Gestión del Suelo y Catastros del MIDUVI se han esbozado propuestas ya delineadas de instrumentos regulatorios afines a los mecanismos de control de la especulación del mercado inmobiliario previstos en la LOOTUGS, es así que a la fecha han sido desarrollados tres propuestas relacionadas con las siguientes herramientas: anuncio del proyecto, banco de suelos y derecho de superficie (Figura 4).

Es así que, para el Anuncio del Proyecto se ha delineado la "Metodología para el cálculo de la plusvalía resultado de la construcción de Obra Pública". Relacionado con el Banco de Suelos se han definido los "Lineamientos para la Calificación de Predios Bancos de Suelos escala Municipal o Metropolitana"; y finalmente, para el Derecho de Superficie se han construido los "Lineamientos para la Aplicación del Derecho de Superficie".

En consecuencia, a continuación se analizarán brevemente los contenidos y el correspondiente objeto de cada uno de los instrumentos señalados, dentro del ámbito del control especulativo que existe sobre el mercado inmobiliario a nivel local y nacional.

Metodología para el Cálculo de la Plusvalía resultado de la construcción de Obra Pública. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo prevé la figura del Anuncio de Proyecto como un acto administrativo que notifica a autoridades, afecta-



Figura 4. Instrumentos regulatorios del mercado inmobiliario. Fuente: MIDUVI, 2018

dos y sociedad general, la construcción de una determinada obra pública y su respectivo grado de afectación. Así mismo, constituye un punto de referencia para fijar el valor catastral inmobiliario para el correspondiente proceso de declaratoria de utilidad pública.

A su vez, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública [LOSNCPP], reformada el 20 de marzo de 2017, define claramente el proceso de declaratoria de utilidad pública y consecuente expropiación de bienes inmuebles afectados por la construcción de obra pública. Esto se articula con la figura del Anuncio del Proyecto como detonante para la negociación del precio del inmueble afectado, que utilizará como base el avalúo catastral registrado por el respectivo GAD Municipal o Metropolitano, donde se vaya a ejecutar la obra, sobre el cual, se deben descontar todas las plusvalías, resultado de la construcción de obra pública.

En efecto, que el Estado -en todos sus niveles- evite realizar un pago adicional sobre un inmueble expropiado-frenará cualquier intento especulativo sobre los bienes afectados por la propia inversión pública relacionada con la construcción de obras.

La metodología propuesta inicialmente define a la plusvalía, como el valor adicional que adquiere un bien inmueble como resultado exclusivo de las inversiones externas ajenas a la acción del ocupante del bien. Para este caso particular, las inversiones que realiza el Estado se traducen en la construcción de obra pública. Para el efecto, matemáticamente se ha definido a la plusvalía como:

$$P = U - VNP$$

P: Plusvalía

U: Utilidad sobre la adquisición del bien inmueble

VNP: Variación normal de precios del inmueble

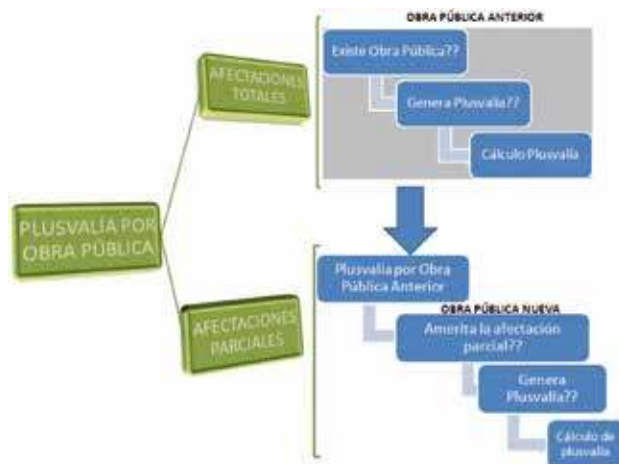


Figura 5. Esquema metodológico para el cálculo de la plusvalía por obra pública. Fuente: MIDUVI, 2018

Finalmente, el planteamiento se resume en dos escenarios que prevé la ley para el cálculo, en ambos casos, se deberá seguir el procedimiento en cascada descrito, en cada paso, de manera estricta para continuar con el proceso. Caso contrario no existirá cálculo de la plusvalía a realizar:

- **Cuando resulte la afectación total de un predio.** En este caso, primeramente corresponde determinar la existencia de obra pública de cualquier índole hasta con un margen de antelación de dos años y dentro de un área de influencia específica. Si ocurre lo anterior, se determina la existencia o no de plusvalía (dado que en algunos casos, la obra pública deriva en disminución del valor o minusvalía, p. e., construcción de relleno sanitario). Finalmente, y existiendo plusvalía, se aplicará el modelo matemático para obtener el valor que se deberá deducir de los valores catastrales determinados anteriormente al anuncio del nuevo proyecto de obra pública.
- **Cuando resulte la afectación parcial de un predio.** En este caso, adicionalmente al proceso anterior que calcula la plusvalía por obra pública anterior, se debe calcular si la nueva obra pública anunciada genera plusvalía sobre la porción del predio no afectado. Para ello, primeramente corresponde determinar si cabe efectuar un proceso de expropiación parcial en función de las limitantes físicas, económicas y urbanísticas previstas en la LONSCP. Seguidamente,

si ocurre el caso anterior, corresponde determinar la existencia de plusvalía; Finalmente y cumplido lo anterior, es preciso efectuar el cálculo del valor que se deberá deducir al precio final de negociación.

Lineamientos para la Calificación de Predios Bancos de Suelos escala Municipal o Metropolitana.

Otro mecanismo que pretende controlar la especulación del mercado lo constituye el Banco de Suelos, cuya postestad para el estado central es opcional, sin embargo, lo viene implementando a través de MIDUVI con resultados evidentes, principalmente para disponer terrenos para la construcción de proyectos de vivienda de interés social en el marco del *Programa Casa para Todos*.

Sin embargo, la LOOTUGS también dispone que aquellos municipios con más de 50 000 habitantes, deberán implementar sus respectivos Bancos de Suelos locales, conjuntamente con aquellos que no correspondan al grupo anterior pero que sin embargo, cuenten con la capacidad operativa para ello.

El fin del Banco de Suelos, sea éste nacional o local, es disponer de una reserva de predios de propiedad estatal aptos para implementar proyectos de utilidad pública, pero sobre todo, proyectos que doten de vivienda de interés social garantizando el acceso a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda digna y adecuada.

Al promover proyectos estatales con fines sociales, evidentemente el fin lucrativo de las actividades urbanísticas a desarrollarse no estaría priorizado, reduciendo así el impacto especulativo que existiría en los terrenos circundantes o aledaños.

Debido a la experiencia del MIDUVI, y en el marco de su rectoría dentro del uso y la gestión del suelo, ha definido una propuesta de lineamientos para la calificación de predios para Banco de Suelos a nivel municipal o metropolitano. Este instrumento pretende ser una guía técnica que provea de los criterios y procedimientos para determinar la aptitud de un predio estatal para ser destinado a proyectos de interés público (Figura 6).

Los bancos de suelos municipales o metropolitanos, deberán ser contemplados en sus respectivos Planes de Uso y Gestión del Suelo y a su vez contemplar al menos los siguientes procesos secuenciales:

- **Registro catastral:** comprobar la existencia en los registros catastrales de los predios postulantes a Banco de Suelos, caso contrario proceder con su debida inscripción.
- **Cumplimiento de requisitos mínimos:** contar con una ubicación geo-referenciada; información clara de su situación legal; no encontrarse en zonas de riesgos, protección ambiental, patrimonios arqueológicos; disponer de alternativas para dotación

de servicios básicos; y cumplir con la zonificación y destino de uso de acuerdo a los criterios establecidos por el GAD municipal o metropolitano.

- **Revisión:** la unidad técnica municipal certificará el cumplimiento de lo establecido anteriormente.
- **Validación:** comprende el análisis espacial del cumplimiento y coherencia de los criterios expuestos anteriormente, utilizando herramientas tecnológicas disponibles como los Sistemas de Información Geográfica [SIG].
- **Categorización:** asignar una categoría preliminar resultado del análisis realizado en gabinete. Actúa como un primer filtro.
- **Verificación in situ:** se realiza una inspección en campo de los predios preliminarmente calificados como "aptos".
- **Calificación:** a través de un comité técnico multidisciplinario relacionado con la gestión territorial del GAD Municipal o Metropolitano, mediante un acta se valida la información de gabinete y de campo, dando como resultado la calificación final de los predios dentro del Banco de Suelos y que corresponde a:
 - **Óptimo:** cumple con todas los requisitos de pre factibilidad para un destino adecuado de interés público.



Figura 6. Proceso de calificación de predios para el Banco de Suelos municipal o metropolitano. Fuente: MIDUVI, 2018

- **Condicionado:** cumple parcialmente con los requisitos, sin embargo, las limitantes encontradas pueden ser mitigadas o subsanadas en el corto plazo.
- **Reserva:** cumple parcialmente con los requisitos, sin embargo, las limitantes encontradas son más complejas de subsanar, incluso en el término de mediano plazo.
- **Insuficiente:** no cumplen o cumplen parcialmente con los requisitos, sin embargo, los limitantes son insubsanables.

Lineamientos para la Aplicación del Derecho de Superficie. El Derecho de Superficie, igualmente previsto en la LOOTUGS, es un mecanismo reciente previsto en la legislación ecuatoriana, sin embargo, en otros países de la región, tiene una base legislativa consolidada y amplia literatura para detallar su aplicación.

En este contexto, el derecho de superficie consiste en: (...) la facultad que el Estado transfiere a favor de un tercero para edificar suelo de su propiedad, conforme lo establecido en el planeamiento urbanístico, incluidas las cargas que le son propias, mediante la suscripción de un contrato que será elevado a escritura pública, debidamente registrada. (LOOTUGS, 2016)

En el documento propuesto, se establecen los componentes mínimos que deberá contener el contrato de derecho de superficie y las especificidades o aclaraciones que tendrá al respecto a fin de conocer su verdadero alcance y beneficios compartidos que mantendrá con el Estado.

De manera similar al banco de suelos, al otorgar únicamente los derechos de construcción sobre un bien inmueble, el promotor inmobiliario que usufructúe de un predio de propiedad estatal, no podrá especular con el valor de suelo, y se dedicará a obtener rentabilidad a partir de las actividades derivadas del uso del suelo que emprenda y que sean consistentes con el planeamiento urbanístico del GAD Municipal o Metropolitano. Es decir, se evitará la especulación o engorde de un predio “vacío”, y se fomentarán actividades de emprendimiento generando un beneficio no solo para el derecho habiente, sino también, reactivando la economía del sector donde se efectúe dicho contrato.

La propuesta busca facilitar el acceso a un espacio para el desarrollo de actividades económicas derivadas, protegiendo al Estado respecto al mantenimiento del bien inmueble y también garantizando que el mismo reciba el rédito por el uso y aprovechamiento del suelo por parte del derecho habiente. En tal virtud, y de manera paralela a la propuesta de lineamientos de derecho de superficie, se impulsará una reforma al COOTAD, que contemple la tributación de los beneficiarios de los derechos de superficie sobre predios de propiedad del Estado, manteniendo el principio de justicia y equidad tributaria que se fundamentará exclusivamente a base de la propia inversión del beneficiario.

La propuesta de lineamientos para la aplicación del derecho de superficie está contemplada de acuerdo al siguiente esquema que se presenta a continuación: /Figura 7)

- **Tipo de Derecho de Superficie:** define claramente si el derecho de edificación sobre el predio se lo realizará: en el subsuelo, en el sobre suelo, o en ambos.
- **Bienes inmobiliarios estatales:** los bienes inmuebles en los cuales aplica el derecho de superficie y de conformidad con el COOTAD podrían ser: los bienes afectados al servicio público, los bienes de dominio privado, y los bienes mancomunados.
- **Requisitos del Derecho Habiente:** define los requisitos mínimos que una persona natural o jurídica debe presentar para poder firmar un contrato de Derecho de Superficie con el Estado.
- **Tributos:** establece en líneas generales los impuestos que el derecho habiente puede incurrir a efectos de la aplicación del Derecho de Superficie, sin embargo, para esto, es imprescindible promover una reforma legal al COOTAD que faculte este aspecto.
- **Plazos de aplicación del Derecho de Superficie:** es importante definir el plazo de aplicación del derecho de superficie, puesto que del mismo dependerán los términos, beneficiarios y efectos que produzca en mismo. Sobre todo, para la implementación de proyecto de vivienda de interés social.
- **Garantías:** define los documentos habilitantes complementarios al contrato, los mismos que viabilizarán su cumplimiento y operatividad.



Figura 7. Componentes de los lineamientos para el Derecho de Superficie. Fuente: MIDUVI, 2018

- **Causales de Terminación del Derecho:** finalmente como todo contrato, establece las causales generales y específicas para dar por terminado un contrato de Derecho de Superficie.

Conclusiones

El MIDUVI, ha emprendido acciones concretas que permitirá institucionalizar la facultad regulatoria respecto al uso y gestión del suelo.

La recientemente creada Subsecretaría de Uso, Gestión del Suelo y Catastros, corresponde a una entidad técnica regulatoria, que se constituirá como Secretaría Técnica del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, que como se ha presentado, está generando propuestas de instrumentos regulatorios articulados, socializados, consensuados, no sólo que permitan una gestión del suelo óptima y objetiva, sino también, que fomenten el uso de información homologada para la toma de decisiones acertadas conjuntamente con herramientas que reduzcan las actividades especulativas sobre el mercado del suelo, evitando así burbujas inmobiliarias y pagos excesivos por propias inversiones adicionales que el Estado efectúe en favor de la sociedad en general.

Al respecto, la conformación de un sistema nacional de catastro integrado y geo-referenciado, adicionalmente a consolidar un soporte de información detallada para promover y efectivizar procesos de planificación, ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo por parte de las autoridades, brinda una radiografía precisa respecto a la fluctuación y variación del mercado inmobiliario, gracias a las características del catastro que incluye, la completitud, actualidad y veracidad de la información que reside en sí.

Esto facilitará identificar las zonas vulnerables a actividades especulativas a fin de adaptar los planes de uso y gestión del suelo correspondiente utilizando los mecanismos previstos en la ley y complementados con instrumentos específicos como los detallados en el presente documento.

Las propuestas de instrumentos técnicos para regular el mercado inmobiliario, están conceptualizados desde dos ámbitos, el primero a través medidas de prevención ante actividades especulativas como lo son los lineamientos para la calificación de predios para bancos de suelos y los diseñados para la aplicación del derecho de superficie, en ambos casos se prevé que desde los terrenos de propiedad del estado se fomenten actividades de aprovechamiento del suelo y de impacto directo sobre beneficiarios como lo es la dotación de vivienda de interés social, sin que forme parte del lucro la especulación sobre el valor del suelo. Mientras que la segunda instancia, prevé un mecanismo de control que calcula el plusvalor resultado de la intervención pública, mitigando o reduciendo al máximo los efectos especulativos eventualmente existentes dentro de un predio específico.

Finalmente, se han detallado los esfuerzos preliminares para una regulación acertada, de apoyo continuo para los GAD Municipales y Metropolitanos, que respete íntegramente las competencias locales, pero que a su vez, marca una línea gruesa de política común del país para que la gestión del suelo promueva el acceso a un hábitat seguro y saludable que garantice una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcázar, M. (2012). *Manual de Valoración Inmobiliaria*. Madrid: Delta Publicaciones Universitarias. Primera edición.
- Alcázar, M. (2013). *Procedimiento expropiatorio y cálculo del justiprecio de bienes inmuebles*. Madrid: Delta Publicaciones Universitarias. Primera edición.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (11 de agosto de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial del Ecuador No. 303
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (28 de junio de 2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial del Ecuador No. 790
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (20 de marzo de 2017). Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública. Registro Oficial del Ecuador No. 966
- Fernández Salas, J. (2012). El Derecho de Superficie. *Revista THEMIS* No. 62, Revista de Derechos. Lima: Universidad Católica del Perú.
- Pérez, L. & Salinas, E. (2006). Crecimiento Urbano y Globalización: Transformaciones del Área Metropolitana de Concepción, Chile, 1992 – 2002. *Revista Scripta Nova* No. 251, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Technical Committee ISO/TC 69 (1989), "ISO 2859-1: Sampling procedures for inspection by attributes", International Organization for Standardization, Ginebra.
- Technical Committee ISO/TC 211. (2012). *ISO 19152: Geographic Information – Land Administration Domain Model (LADM)*. Ginebra: International Organization for Standardization.
- Technical Committee ISO/TC 211. (2013). *ISO 19157: Geographic Information – Data Quality*. Ginebra: International Organization for Standardization.

PONENCIA 27

ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA SOCIO-TERRITORIAL DE LA PARROQUIA ANTAÑO RURAL DE RICAURTE COMO EFECTO DE LOS PROCESOS DE EXPANSIÓN QUE EXPERIMENTA LA CIUDAD DE CUENCA-ECUADOR.

Mst. Gina Rivera Torres
Mst. Erick Serrano Fernández de Córdova

INTRODUCCIÓN

E

El mundo está dejando atrás su pasado rural para convertirse en una sociedad completamente urbanizada. Así lo revela en la actualidad América Latina, que con cerca del 80% de la población viviendo en ciudades, se ha constituido en la región más urbanizada del planeta (BID, 2015). Mientras la población urbana se ha incrementado a tasas sin precedentes, pasando del 50% en 1950 al 80% en el 2014, a niveles comparables con los de América del Norte –82 %– y Europa –73 %– (ibíd.); la población rural por el contrario ha experimentado una acelerada disminución, a un ritmo entre el 1 y 2% anual –1985 al 2015– (Bérdaque & Proctor, 2013).

Este ritmo de crecimiento de población urbana ha desencadenado una expansión física, que ha llevado a que muchas ciudades rebasen reiteradamente sus límites, conurbándose con otros centros urbanos más próximos y consumiendo cada vez más aceleradamente suelo rural; lo que ha configurado nuevas formas urbanas emergentes, enfocadas hacia un constante proceso de expansión territorial.

Esta situación no es ajena al Ecuador, pues en las últimas décadas a pesar de que sus tasas de crecimiento poblacional han decrecido entre 1962 y el 2010, sus tasas de urbanización, por el contrario, se han incrementado sustancialmente, llegando al 67% en el 2010 (IDOM, 2014), evidenciando con ello una clara conversión a un

país predominantemente urbano. (2014), evidenciando con ello una clara conversión a un país predominantemente urbano.

Formulación del Problema de Investigación

Si bien, por mucho tiempo Quito y Guayaquil han concentrado el mayor crecimiento urbano en el país, en las últimas décadas varias ciudades intermedias han experimentado un importante proceso de expansión urbana. La ciudad de Cuenca es un claro ejemplo, puesto que la misma, siguiendo un modelo de crecimiento urbano expansivo, ha sobrepasado reiteradamente su límite político-administrativo, pasando su superficie entre 1950 y el 2010, de 850 ha., a 7 059 ha; con una tasa media de crecimiento del 4.12%, y una tasa media de consumo de suelo de 120 ha anuales.

Si ello se compara con el crecimiento poblacional, que ha pasado de 50 mil habitantes en 1950 a 330 mil en el 2010; y se prevé para el 2050 un incremento del 96.4%, se puede evidenciar que mientras la población ha crecido entre un 2-3% anual, la mancha urbana lo ha hecho entre 7-10% anual. Datos que según la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles [ICES], constituye uno de las más altas encontradas para ciudades de tamaño intermedio en América Latina y el Caribe (IDOM, 2014).

Estas tendencias de urbanización expansiva, al desdibujar los límites tradicionales campo-ciudad, han llevado a modificar sustancialmente las tradicionales estructuras socioeconómicas y territoriales asociadas a las actividades y formas de vida campesinas de las parroquias rurales aledañas, al incluir.

Pregunta de investigación

Tomando como caso de estudio a la parroquia rural de Ricaurte se analiza, a través de la caracterización de las transformaciones socio-territoriales que han experimentado esta localidad en las últimas tres décadas, el papel que han tenido los instrumentos de ordenación urbano-territorial vigentes en el cantón. Intentando con ello dar respuesta a la pregunta de investigación que plantea: ¿Cuál ha sido el rol del aparato planificador público en las transformaciones socio-territoriales de la parroquia rural de Ricaurte frente al proceso de expansión urbana que experimenta la ciudad de Cuenca?

Objetivo general

El objetivo que persigue la investigación es el de analizar la relación de los instrumentos normativos, regulatorios y de planificación urbano-territorial vigentes, conducidos por el gobierno central y local, y su incidencia en el crecimiento y transformación de las áreas rurales aledañas a la urbe cuencana, particularmente con las transformaciones territoriales y sociales de la parroquia rural de Ricaurte durante las últimas tres décadas.

Enfoque y diseño metodológico

Para el análisis de la información se empleó un enfoque metodológico descriptivo-analítico, entregando en una primera fase un panorama del fenómeno estudiado mediante la identificación y caracterización de las transformaciones socio-territoriales que ha experimentado Ricaurte. En una segunda fase adquiere un carácter analítico, pues comprendiendo a fondo la naturaleza, efectos e impactos de las transformaciones detectadas, así como su relación con los instrumentos normativos, regulatorios y de planificación urbano-territorial, se da respuesta a la pregunta planteada.

Acorde a las características propias de la investigación y en función de los objetivos que persigue, se optó por un

enfoque netamente cuantitativo. Para ello se empleó un diseño metodológico longitudinal o evolutivo, a través del cual se recolectó la información en periodos específicos, para posteriormente hacer inferencias respecto al cambio, sus determinaciones y consecuencias experimentadas a través del tiempo.

Para la caracterización socio-espacial se emplearon técnicas de fotointerpretación, acompañado del empleo de Sistemas de Información Geográfica [SIG] y el análisis estadístico. En tanto que, para el análisis de los instrumentos normativos, regulatorios y de planificación urbano-territorial se realizó un análisis crítico de su contenido. Teniendo presente el propósito de la investigación, se puso énfasis en el tratamiento del territorio definido como área de influencia inmediata de Cuenca, así como el resto del territorio rural.

Ricaurte: Hacia la conformación de un espacio socio-territorial más heterogéneo

El territorio de Ricaurte está conformado por la cabecera parroquial o área urbana y 37 comunidades y/o barrios (Figura 1), mismas que constituyen las 1 389,84 hectáreas de extensión, de las cuales el 77.55% –1 077,85 ha.– están incluidas en el área de influencia de la ciudad de Cuenca.

Ricaurte, de haber sido concebido en el imaginario colectivo de los habitantes del cantón como el asentamiento de comunidades campesinas, con cultura y formas de vida propios ligados principalmente a las actividades manufactureras, ha enfrentado cambios trascendentales en su estructura socio-territorial, que han derivado en la conformación de un paisaje altamente heterogéneo, transformando profundamente su condición como área rural.

Así lo reflejan sus actividades económicas, pues de haber estado concentradas principalmente en el sector manufacturero, progresivamente las actividades asociadas al sector terciario han cobrado mayor relevancia, lo que ha influido notablemente en la diversificación económica de la población. Como se observa en la Gráfica 1 en las últimas tres décadas, el sector terciario ha experimentado un crecimiento constante, pasando de representar el 39.95% en 1990 al 53.70% en el 2010.

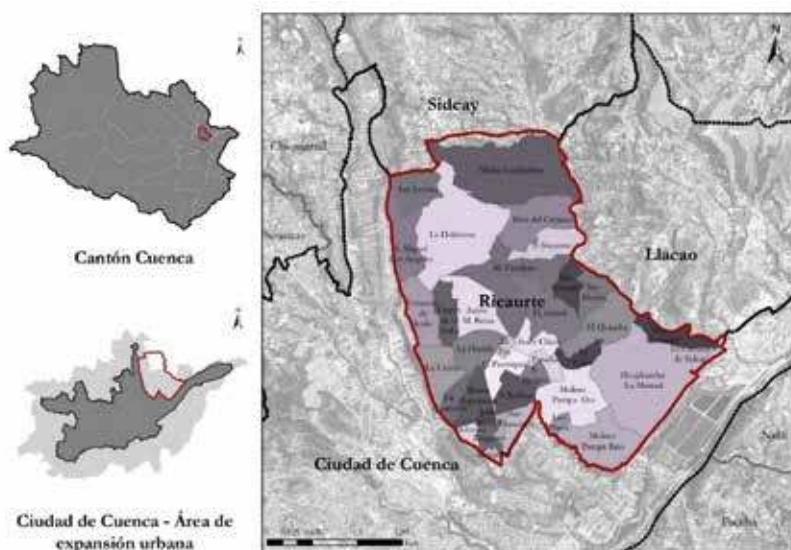


Figura 1. Límites de la Parroquia rural de Ricaurte
Elaboración: Propia

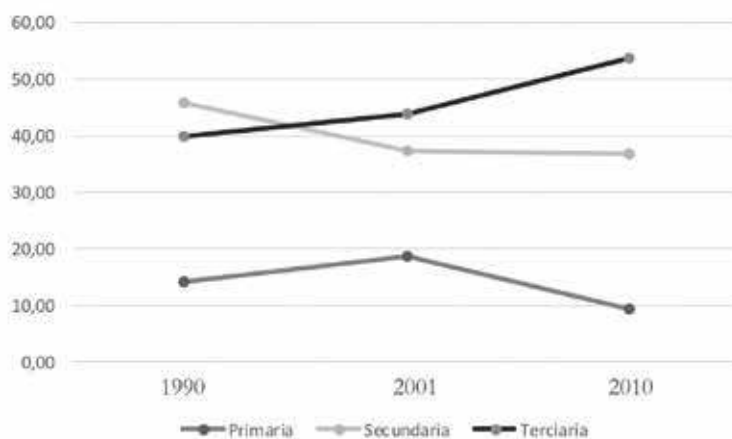


Gráfico 1. Evolución de la rama de actividad de la población
Fuente: INEC (1990, 2001, 2010). Elaboración: Propia

Si bien esta localidad mantiene una vocación para la agro-producción y la plantación forestal, el sector primario se ha constituido durante las últimas tres décadas, en el que menos *población económicamente activa* concentra. Lo expuesto se puede ver reflejado en los em-

prendimientos (ver Tabla 1) registrados en la parroquia, de donde tan solo el 3.18% se concentra en las actividades agropecuarias, en tanto que el sector terciario concentra el 84.25%.

Tipo de emprendimiento	Tipo de producto o servicio	Rama de actividad	Número	%
Agropecuario	Agrícola, Venta de plantas y flores	Primaria	5	3,18
Manufactura	Panaderías, sastrerías, cerrajería, puertas y ventanas, estucos y ciclo raso, carpintería, fabricación de bloques, muebles, cocinas, carrocerías pesadas, entre otros.	Secundaria	20	12,74
Construcción	Venta de material pétreo, ferreterías, materiales de construcción, entre otros.		6	3,82
Servicios financieros	Cooperativa financiera, créditos, banco	Terciaria	3	1,91
Comercio	Tienda, tienda de abastos, boutique, productos agropecuarios, venta de madera, snacks, gas doméstico, repuestos de vehículos y electrodomésticos.		44	28,03
Servicios de alimentos	Comedor, picantería, restaurante, tercerna.		16	10,19
Actividades inmobiliarias	Venta de inmuebles.		4	2,55
Actividades profesionales	Servicios contables.		1	0,64
Transporte	Camioneta de alquiler.		1	0,64
Otras actividades de servicios	Latorerías, aluminio y vidrio, mecánicas, vulcanizadora, internet, papelería, centro de belleza, salón de eventos, pet shop, repuestos de vehículos, talleres de bicicletas, lavadora de vehículos, bares, gimnasio, funeraria, heladerías, taller electrónico, consultorio dental, clínico, entre otros.		57	36,31
Total			157	100

Tabla 1. Tipo de emprendimiento, según rama de actividad
Fuente: PDOT de Ricaurte. GAD Ricaurte (2015). Elaboración: Propia

Cabe destacar que el mayor porcentaje de los emprendimientos confluyen en las actividades comerciales, mismas que revelan una mayor diversificación así como semejanza con las actividades que tradicionalmente se concentraban en el área urbana de Cuenca. Lo que ha llevado a que Ricaurte se constituya paulatinamente en un polo de atracción para otros asentamientos más alejados de la urbe cuencana, lo que estaría contribuyendo a un mayor crecimiento urbano.

En relación a la composición de los hogares y a fin con el planteamiento de Bernal (2014), quienes apuntan que generalmente las familias campesinas han equilibrado las necesidades de consumo con la fuerza de trabajo necesaria para satisfacer dichas necesidades, lo que las ha llevado a ajustar el tamaño del hogar a estas funciones socioeconómicas. Se podría aseverar que parte de los cambios que experimenta la composición de los hogares en Ricaurte, tienen relación con los cambios en las actividades económicas registradas.

De manera paralela a la reducción de las actividades manufactureras y agrícolas que requerían mayor fuerza

de trabajo, la composición de los hogares paulatinamente se ha ido reduciendo al pasar de un promedio de 4,8 miembros por hogar en 1990 a 3,9 en el 2010; estando principalmente los hogares compuestos por 2 a 4 habitantes, los que más incremento han tenido. Este cambio en la composición de los hogares es resultado claramente de los procesos de migración de la ciudad de Cuenca hacia Ricaurte, pues son principalmente familias jóvenes compuestas por hogares pequeños quienes en los últimos años se han emplazado en esta parroquia.

De manera paralela a los cambios en la estructura socioeconómica, se han evidenciado importantes hallazgos en cuanto a su estructura socio-cultural, que estarían influyendo en la creciente heterogeneidad de sus habitantes. El nivel de instrucción y la estructura profesional así lo demuestran, pues de haber estado concentradas en 1990 y el 2001 principalmente en la educación básica con porcentajes sobre el 60% y las profesiones ligadas a las actividades relacionadas con las ocupaciones elementales y los oficiales, operarios y artesanos, con porcentajes del 27.19% y el 36.27% respectivamente, han dado un salto cualitativo importante.

mejorado notablemente, inclusive se corresponden con los de las áreas urbanas, como lo revela el promedio de ingresos a nivel nacional que al ser de \$1.046 en el área

urbana y de \$567 en el área rural, con cerca del 70% los ingresos de la población de Ricaurte están por sobre los \$1.000 dólares.

Los cambios notorios en los niveles de educación, es-

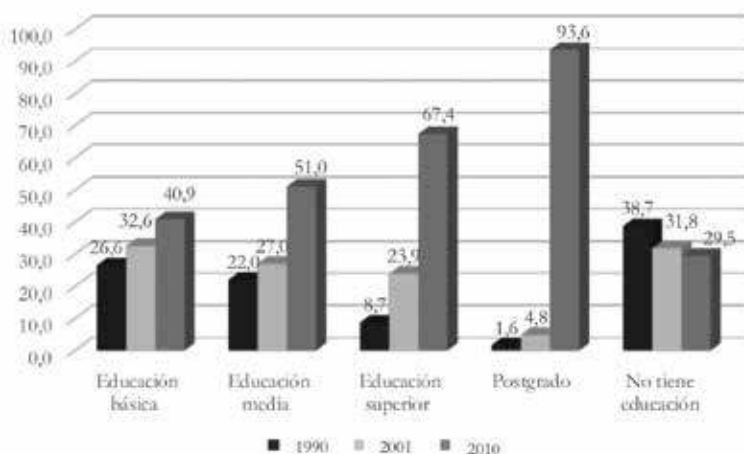


Gráfico 2. Niveles de educación, según periodos de análisis

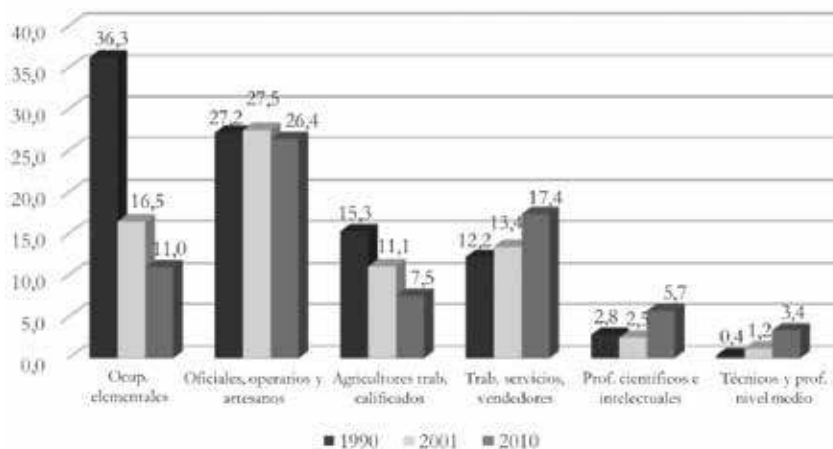


Gráfico 3. Estructura profesional, según periodos de análisis

Fuente: INEC (1990, 2001, 2010). Elaboración: Propia

En el 2010, han sido los niveles de instrucción media y superior con porcentajes del 51% y el 67%, como se observa en los Gráficos 2 y 3, así como las profesiones afines a los servicios y comercio con el 17.4%, científico intelectuales con el 5.7% y las profesionales del nivel medio con el 3.4%, los que más incremento han registrado.

A fin con el planteamiento de Bernal (2014), quien apunta a que un mayor nivel educativo favorece el acceso a mejores fuentes laborales y por ende a mejores remuneraciones, en Ricaurte se confirmó lo expuesto, pues paralelo a los cambios en el nivel educativo y en la estructura profesional de los habitantes, sus ingresos han

estructura profesional e ingresos de la población permiten evidenciar lo selectivo que se está convirtiendo el proceso de urbanización que experimenta Ricaurte, pues la misma, al constituirse en un centro receptor de población ex-urbana (Montosa, 2013), urbanitas (Entrena, 2006), o los denominados neorurales (Ponce, 2001), ha favorecido la infiltración de un estatus social, que difiere considerablemente del establecido por la población rural de antaño. Lo que modifica sustancialmente la estructura sociocultural de esta localidad que progresivamente se ha ido desligando de las formas de vida campesinas.

Ello puede verse reflejado en el ámbito físico-espacial, donde frente a la creciente tendencia de las clases medias-altas en emplazar su vivienda en zonas más alejadas del área urbana de Cuenca, han conformado

en Ricaurte sectores que adquieren características de suburbio urbano, donde predominan las viviendas tipo villa emplazadas en predios que rodean los 3 000 m². Al desarrollo de estas tipologías, se suma la creciente implantación de las urbanizaciones y condominios cerrados (ver Figura 2), que diferentes a las viviendas y formas de emplazamiento tradicionales asociadas al mundo rural, han modificado sustancialmente la lectura del paisaje.

Estas tipologías de vivienda, si bien estuvieron concentradas preferencialmente en el área urbana de la parroquia, desde años más recientes se emplazan en toda su extensión, inclusive cada vez más alejadas del área urbana de Cuenca, lo que ha tensionado las infraestructuras de conectividad, accesibilidad y servicios básicos.

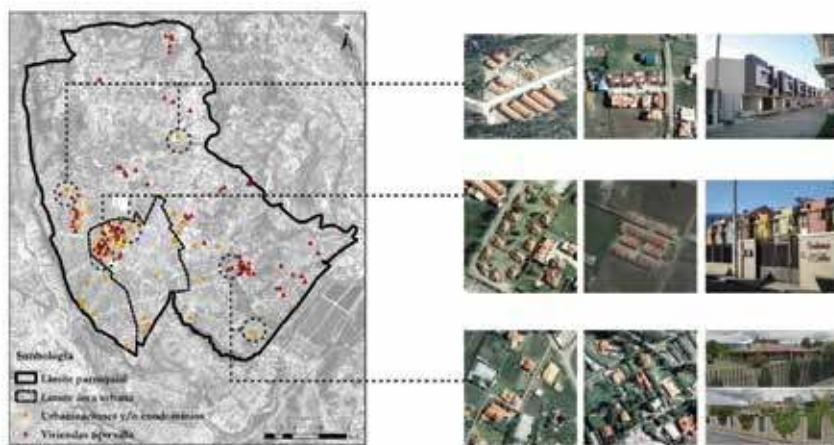


Figura 2. Cambios en las tipologías de vivienda
Fuente: Propia. Elaboración: Propia

Ricaurte: ¿Espacio de Hibridez Rural-Urbano o Área de Consolidación Urbana?

La notable revitalización demográfica que experimenta Ricaurte, cuyas tasas de crecimiento entre periodos *intercensales* 1990-2001 y 2001-2010, pasaron del 2.10% al 3.60%, alcanzando los 22 238 habitantes en el 2015 (GAD Cuenca, 2015). Más que ser resultado del incremento de la población local rural, refleja la expansión del área urbana de Cuenca, puesto que, de manera paralela al crecimiento poblacional de esta localidad —y

demás parroquias rurales aledañas—, el crecimiento demográfico en la ciudad de Cuenca, si bien se mantiene positivo, se ha ralentizado considerablemente al pasar en el último periodo intercesal de una tasa del 3.10% a una del 1.93%. Evidenciando que, contrario a la etapa de evolución de la urbe cuencana donde la migración campo-ciudad constituía un componente esencial de su desarrollo demográfico y físico, en la actualidad son los movimientos centrífugos desde la ciudad de Cuenca hacia Ricaurte, los que estarían marcando el desarrollo de ésta y otras localidades similares.

Junto con este crecimiento demográfico, que ha tenido Ricaurte y que se prevé llegue a más de 30 000 habitantes en el 2030, se han producido importantes cambios en su estructura físico-espacial que, en la actualidad, dominado por asentamientos urbanos dispersos, la presentan más bien como una zona de consolidación urbana. Así lo revelan los resultados de la presente investigación, donde uno de los mayores cambios se materializa en el crecimiento de su mancha urbana, que, de haber sido coherente a su condición como medio rural, progresivamente ha adquirido patrones propios de la ciudad dispersa. (Ver Figura No. 3)

Como se observa en la Figura 3, en las últimas tres décadas la mancha urbana de Ricaurte ha crecido en un 513.28%, lo que ha significado una incorporación de 325,27 hectáreas al uso urbano, de las cuales el 73.34% se producen en el periodo 2000-2015. Este crecimiento responde fundamentalmente a un doble patrón, el primero dado por agregación de nuevas áreas en torno al centro parroquial, consolidando el área urbana en un 64.72%; y el segundo patrón asociado al crecimiento a lo largo de ejes de viales, que enfrenta una forma urbana tentacular que cada vez consume más suelo rústico.

Lo expuesto se ve reflejado en la tasa media de consumo del suelo que, respecto del total de la superficie de la parroquia –1 389,84 ha.– entre el 2000-2015 llegó al 17.16%, valor que casi triplica al del periodo 1989-2000 que fue del 6.23%. Si a estos datos, se suman las densidades poblacionales que en promedio llegan a los

13hab./ha., claramente la parroquia de Ricaurte se enfrenta a un patrón extensivo que afecta considerablemente su sostenibilidad.

Uno de los aspectos de mayor relevancia, lo constituye el crecimiento urbano dentro y fuera del límite establecido como área urbana. A pesar de que, el 35.28% de la superficie de dicha área urbana de la parroquia está vacante, el mayor crecimiento evidenciado en los periodos de análisis, con porcentajes del 65.51% y el 80.75%, se registra fuera de este límite; siendo en el periodo 2000-2015 donde el mayor crecimiento de la mancha -con el 80.75%- se produce fuera de este límite, lo que se corresponde nuevamente con los patrones expansivos.

A fin con la Figura 4 se puede notar que este patrón extensivo, sumado a la cada vez mayor reproducción de tipologías de vivienda como las urbanizaciones o condominios cerrados desarrolladas en lotes que, en algunos de los casos, apenas cuentan con las superficies mínimas establecidas por la Ordenanza que regula el uso y ocupación del suelo en el cantón Cuenca (2003), han derivado en un atomizado fraccionamiento del suelo, donde cerca del 25% de los predios están por debajo de los 250m².

Situación que ha generado cambios acelerados en la cobertura de usos del suelo, donde producto de la intervención antrópica, que revela un incremento en su área del 513.28%, los suelos dedicados a mosaicos agrícolas, arbolado forestal y pastizales, han experimentado

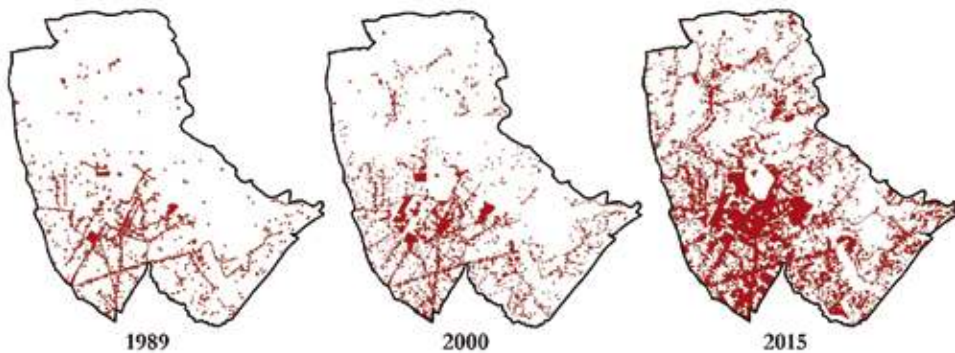


Figura 3. Crecimiento de la mancha urbana
Elaboración: Propia

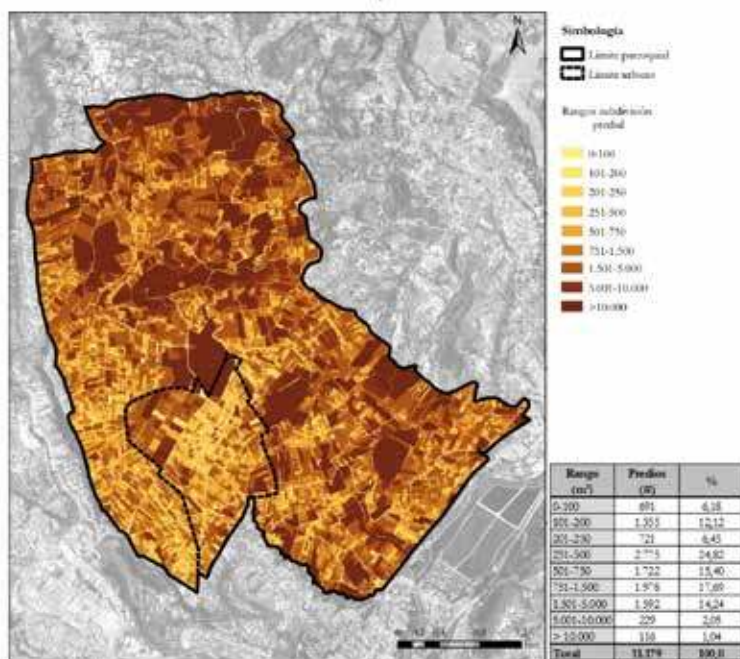


Figura 4. Superficie de predios por rangos
Elaboración: Propia.

una retracción importante al pasar de ocupar el 95.44% del territorio en 1989 al 72.04% en el 2015. Cambios que están conduciendo a un deterioro cada vez más importante del medio físico-natural de la parroquia, al

contribuir a una mayor fragilidad ecológica, fractura de las unidades de paisaje, pérdida de suelo agroecológico, entre otros, que afectan considerablemente la sostenibilidad de esta localidad.

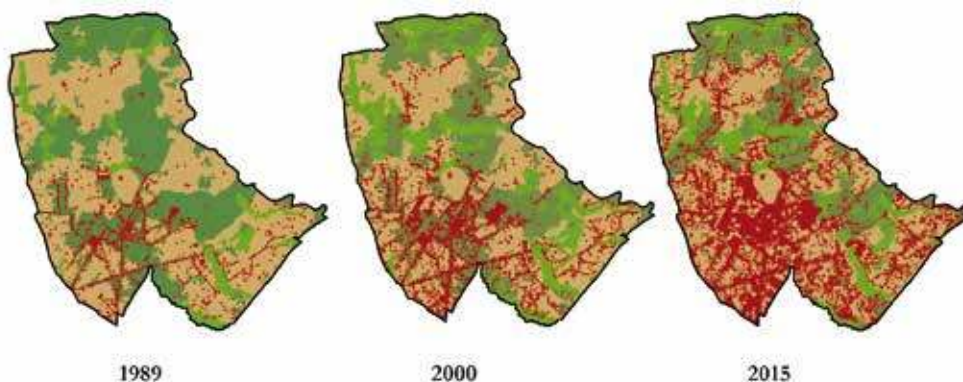


Figura 5. Cambios en la cobertura de usos del suelo
Elaboración: Propia.

El aparato planificador público y su rol en el crecimiento urbano de Ricaurte

En función de las transformaciones socio-territoriales, que ha experimentado esta localidad, se puede notar en las trayectorias de la planificación urbano-territorial (Figura 6), que tanto a nivel cantonal como parroquial ha existido un claro sesgo que ha impedido al GAD de Cuenca y Ricaurte, mirar más allá de la centralidad, dejando el desarrollo de las áreas periurbanas y más aún de las áreas rurales, en manos de sus diferentes actores sociales, económicos y políticos, quienes, desde su racionalidad e intereses, han producido, consumido y gestionado el desarrollo de éstas áreas, transgrediendo deliberadamente las formas de vida de las poblaciones rurales.

Situación que confirma lo expuesto por el BID, quién a través de la Iniciativa de Ciudades emergentes y Sostenible [ICES] (2014), ha concluido que el crecimiento que experimenta la ciudad de Cuenca ha quedado a merced de la acción individual de cada propietario y fundamentalmente del mercado inmobiliario.

Al posicionarse Ricaurte como una de las parroquias más cotizadas para residir por los habitantes del Cantón, debido entre otros factores a los menores precios del suelo en comparación con el área urbana de Cuenca; menores restricciones en cuanto a su emplazamiento geográfico; al ser una de las parroquias con mayor cobertura de servicios básicos, que pasaron de un promedio del 46.9% en 1990 al 85.5% en el 2010; contar con transporte urbano; sedes de instituciones educativas provenientes de

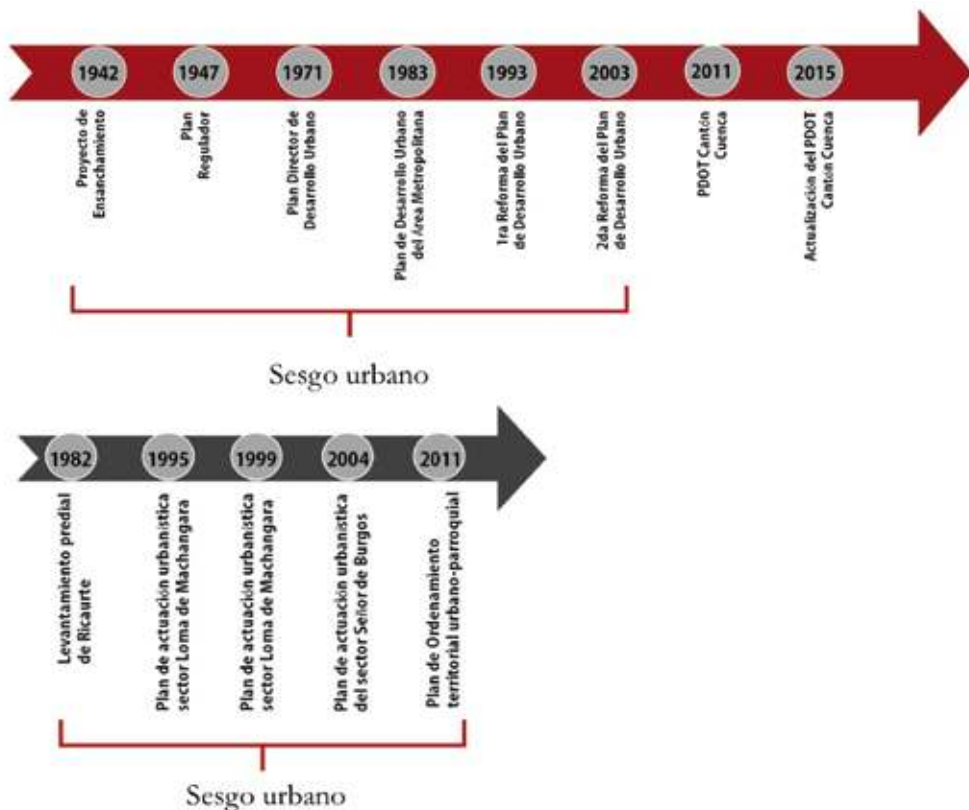


Figura 6. Sesgo urbano en la trayectoria de la planificación a nivel cantonal y parroquial
Elaboración: Propia

la ciudad de Cuenca; mercados; agencias bancarias; así como su condición de área conurbada con la ciudad, el mercado inmobiliario se ha posicionado como uno de los actores económicos más influyentes en el proceso de urbanización, quien a través de una promoción inmobiliaria especulativa, ha sido el primero en dar respuesta a las demandas de vivienda, propiciando un aumento masivo de áreas residenciales, donde se materializan los principales proyectos de subdivisión o loteos urbanos.

Proceso que ha transformado súbitamente las formas de tenencia colectiva de la propiedad agraria en propiedad privada, incorporando cada vez más suelo con vocación agroproductiva al proceso de urbanización. Esta situación ha derivado en la conversión de terrenos productivos en lotes baldíos, en el intento por ser valorizados a través de la generación de rentas urbanas, lo que ha acelerado la expansión de la mancha urbana.

En este contexto, se ha evidenciado que el crecimiento urbano expansivo e incontrolado, que caracteriza al proceso de urbanización de Ricaurte, es resultado -entre otros factores- de una presión inmobiliaria apalancada en una visión económica de esta localidad. A pesar de que en la actualidad, el área urbana de Cuenca dispo-

ne de alrededor de 700 hectáreas de suelo disponible completamente urbanizable, el incremento en su precio ha provocado que la ciudad se desplace hacia las periferias, acelerando el proceso de urbanización expansiva; que se han dado al margen de cualquier planificación, regulación y/o control, por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados tanto Municipal como Parroquial. Mismos que, a pesar de contar con las competencias exclusivas para planificar sus respectivos territorios, han demostrado ser incapaces de contener o al menos regular el crecimiento urbano difuso y de baja densidad que predomina en Ricaurte y en general en toda el área periurbana del cantón Cuenca.

Lo expuesto puede verse reflejado en el instrumento regulatorio que, en la actualidad, permite controlar el uso y ocupación del suelo en el cantón: la Ordenanza que sanciona el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2003), que permite que en un mismo sector, tal como se observa en Ricaurte, confluyan más de una de las categorías establecidas, ha dado lugar a la conformación de figuras híbridas (ver Figura 7), donde la normativa al perder especificidad, ha dejado que los propietarios del suelo, a fin con sus intereses, empleen los criterios que mayor beneficio y rentabilidad les otorgue.

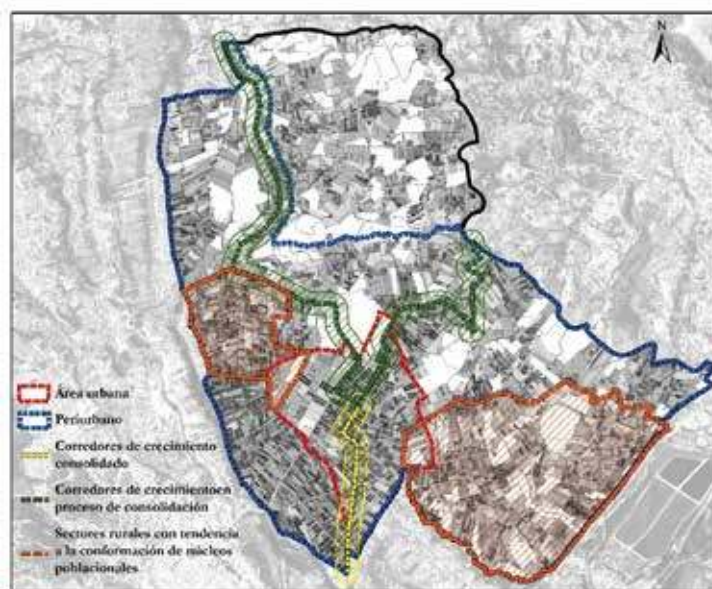


Figura 7. Sectores establecidos en la Ordenanza de uso y ocupación del suelo urbano- rural
Elaboración: Propia

Por otra parte, la Ordenanza, al establecer características de ocupación de los predios, similares a los del área urbana de Cuenca, ha favorecido un mayor grado de urbanización. Mientras se cumpla con las superficies y retiros mínimos de lote, que tenga frente a una vía y que no esté emplazada en zonas de riesgo, se permite edificar en algunos sectores hasta cuatro pisos de altura. Aspectos que han dejado a toda la parroquia de Ricaurte y más aún, a todas las áreas periurbanas y rurales del cantón Cuenca, susceptibles de ser urbanizadas.

En el caso de la accesibilidad a las áreas residenciales, se puede evidenciar las mayores limitaciones que presenta dicha ordenanza. Al permitirse la construcción siempre que tenga acceso una vía, ha conducido a una intensiva ampliación y apertura de nuevas vías en toda la parroquia, que frente a la falta de control y planificación han sido conducidas por sus propios habitantes y más aún por el mercado inmobiliario bajo el interés de aumentar la plusvalía del suelo. Situación que ha derivado que entre 1989 y el 2010, la red vial se incrementa en un 102.75%, favoreciendo aún más el fraccionamiento del suelo.

Lo expuesto se ve reflejado tanto en la densidad vial rural –longitud/superficie (km²)–, que con un valor de 3,05 km/km² constituye la mayor en el cantón Cuenca, así como en el predominio de las vías jerarquizadas como de tercer orden (Flores, 2013), en torno a las cuales, en

el periodo 2000-2015 se ha concentrado un mayor crecimiento de la mancha urbana, como se observan en la Figura 8.

En la asignación de usos de suelo ocurre la misma situación, pues la Ordenanza permite que, junto con la vivienda como uso principal del suelo en la parroquia, se desarrollen usos complementarios relacionados a la gestión y administración, servicios financieros, de transporte, de comunicaciones, de alimentación, personales y afines; equipamiento comunitario, comercio, producción artesanal, manufacturera, forestación ornamental y agricultura a pequeña escala, que salvo estos dos últimos usos, los demás no difieren de los establecidos para el área urbana de Cuenca.

En cuanto a los instrumentos de planificación urbano-territorial se han evidenciado importantes contradicciones. Por un lado, el PDOT Cantonal (2015) plantea a Ricaurte como un área agrícola y de protección, propicia para el desarrollo agroecológico y de huertos familiares, cuando la realidad la presenta como un área con un alto desarrollo urbano, donde las actividades de la población están cada vez más ligadas al sector terciario. Mientras que, el plan a nivel parroquial, reconociendo el importante desarrollo urbano producto de los procesos de periurbanización de la ciudad de Cuenca, declara la intención de posicionar a Ricaurte como la primera ciudad satélite del cantón Cuenca.

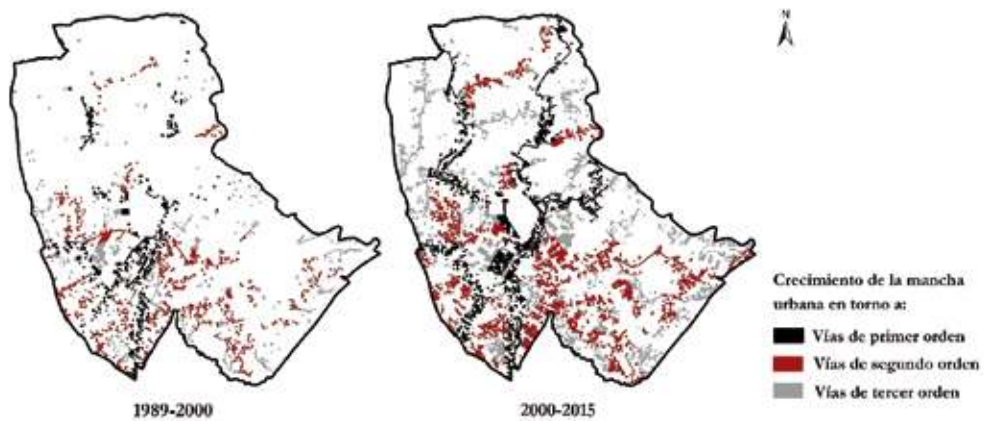


Gráfico 11. Crecimiento de la mancha urbana en torno a las vías, según jerarquía
Elaboración: Propia

Dichas propuestas, ponen en evidencia una clara desarticulación de los instrumentos de planificación, lo que va en contraposición con la normativa constitucional, así como del COOTAD, que exigen la articulación obligatoria entre los planes de ordenamiento a diferentes escalas. Por otra parte, las propuestas, principalmente del GAD Cantonal, deposita poca atención a los cambios radicales que se han dado a nivel social, cultural, económico y, sobre todo, físico-espacial en esta localidad, mismos que han soslayado las formas de vida campesina, que tradicionalmente singularizaron a este medio rural, y que hoy, voluntaria o no, se han visto dominadas por los procesos urbanos acelerados.

Cabe señalar que tanto el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca (2015), como el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial, salvo pequeñas modificaciones en cuanto a la densidad y asignación de usos, no avanzan hacia propuestas concretas que al menos tiendan a controlar y regular el proceso de expansión urbana.

Conclusiones

La expansión urbana así como la diseminación de las pautas propias de las sociedades urbanas sobre el medio rural, se ha constituido en una realidad cada vez más palpable en el cantón Cuenca, que requiere dejar la melancolía por la ciudad compacta y asumir con radicalidad los procesos de urbanización contemporánea.

Ricaurte es muestra de lo expuesto, pues en las últimas tres décadas, esta localidad ha dejado atrás su pasado rural convirtiéndose en un área de consolidación urbana; donde la creciente heterogeneidad social, cultural, económica y espacial han contribuido a reducir las diferencias que la distinguían y singularizaban de la ciudad de Cuenca.

En este proceso de transformación socio-territorial, a pesar de los avances técnicos en cuanto a la planificación del territorio, el aparato planificador público tanto municipal como parroquial, contrario a revertir los procesos de crecimiento expansivo, han favorecido, inclusive impulsado, este tipo de desarrollo urbano, al dejar en manos, principalmente del mercado inmobiliario y demás agentes sociales públicos y privados, la dirección que tome esta localidad.

Reconociendo que la Ordenanza (2003) se ha constituido hasta la actualidad, en el principal mecanismo que, en la práctica, permite al GAD Municipal incidir sobre el territorio cantonal. Sus importantes limitaciones y falencias, han alimentado la hipertrofia expansiva de estos territorios, lo que confirma lo expuesto por Arola y Hermida (2014), para quienes dicha Ordenanza ha permitido una “colonización legalizada del suelo rústico”.

Ante este contexto, la planificación territorial deberá asumir un rol protagónico en los procesos de urbanización, que experimenta la ciudad de Cuenca y sus parroquias rurales aledañas, así como constituirse en una de las prioridades para las autoridades y demás agentes involucrados, a fin de controlar los efectos negativos que genera la expansión urbana. Para ello será necesario que, las administraciones públicas superen ciertos factores como la falta de decisión y voluntad política; los breves horizontes temporales que se ha adoptado para los procesos de planificación; la preferencia de los planificadores por planes estratégicos ambiciosos y utópicos, y, sobre todo, el sesgo urbano presente en la administración pública; que han limitado un accionar proactivo que favorezca un desarrollo territorial sostenible.

Los diferentes Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial [PDOT] deben pasar de ser vistos como obligaciones delegadas por el Estado, a constituirse en verdaderas plataformas que permitan emprender procesos certeros que avancen hacia una integración socio-territorial. Para ello, será indispensable que los Gobiernos Autónomos Descentralizados incorporen un accionar coordinado, donde los instrumentos de planificación urbano-territorial se articulen y sean coherentes con la planificación a diferentes escalas territoriales –nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial–.

Por otra parte, reconociendo que las transformaciones que resultan de este proceso de urbanización contemporáneo, poco tienen que ver con el estadio de la urbanización tradicional resultado de la migración campo-ciudad, es necesario avanzar hacia un cambio de paradigma que deje atrás los intentos por separar “la ciudad” de la “no ciudad” (Entrena, 2005), y que, por el contrario, se gestionó eficazmente el desarrollo urbano-territorial. Para ello, es fundamental desechar los enfoques tradicionales de oposición campo-ciudad, que aún persisten en la administración pública, abordando esta realidad desde

una perspectiva regional y no estrictamente urbano como ha sido hasta el momento.

En este sentido se vuelve indispensable comprender cómo se están transformando las estructuras socio-espaciales y, sobre todo, cuáles son las funciones que cumplen los diferentes espacios: urbanos, periurbanos y rurales en el conjunto urbano-territorial, pues hasta el momento, una de las mayores limitaciones que enfrenta la planificación en Cuenca y en general en el país, es la falta y en mayor de los casos nula información sobre la realidad que enfrentan estos territorios; lo que ha llevado a que los planes y demás instrumentos normativos y regulatorios, propongan estrategias y acciones que soslayan la realidad, llevándolos a transgredir deliberadamente su vocación y fundamentalmente las formas de vida campesina.

A nivel local es necesario se emprendan acciones que encaren este proceso de urbanización expansiva desde una perspectiva que tenga como premisa el bienestar de sus habitantes urbanos y rurales, dejando en segundo plano al mercado. Siendo el fundamento de la nueva Constitución del Ecuador (2008) el Buen Vivir o Sumak Kawsay, a nivel nacional, se deberán apoyar dichas estrategias, reorientando la dirección del proceso de urbanización, a fin de reducir en el mediano y largo plazo los problemas generados por la dispersión de las ciudades sobre el medio rural.

BIBLIOGRAFÍA

- Arola, F. & Hermida, Augusta. (2014). *Análisis y gestión del espacio periurbano en ciudades intermedias: Cuenca como caso de estudio*. Recuperado de <http://lactalab.ucuenca.edu.ec/alfilo/>
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (2015). *Iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles. Actualización del Universo de ciudades emergentes*. Recuperado de <https://dl.dropboxusercontent.com/u/13114503/Actualizacion%20Universo%20de%20Ciudades%20ICES%20.pdf>
- Bernal, M. (2014). *Nueva ruralidad, vínculos campo-ciudad: el caso del cantón Cuenca periodo 2000-2010*. Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6705/2/TFLAC-SO-2014MEBC.pdf>
- Berdegué, J. & Proctor, F. (2014). *Ciudades en la Transformación Rural*. Recuperado de <http://rimisp.org/noticia/las-ciudades-en-la-transformacion-rural/>
- Entrena, F. (2006). *Difusión Urbana y Cambio Social en los Territorios Rurales. Un Estudio de Casos en la Provincia de Granada*. Recuperado de <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf854.pdf>
- Flores, E. (2013). *La ordenación de la red vial del Cantón Cuenca*. Recuperado de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/420>
- GAD Cuenca, (2003). *Reforma, actualización, complementación y codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: determinaciones para el uso y ocupación del suelo urbano*. Recuperado de <http://www.cuenca.gov.ec/?q=content/%E2%80%9Creforma-actualizaci%C3%B3n-complementaci%C3%B3n-y-codificaci%C3%B3n-de-la-ordenanza-que-sanciona-el-plan>
- GAD Ricaurte, (2015). *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*, 2015.
- IDOM. (2014). *Estudio 3. Crecimiento Urbano de Cuenca 2014. Iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles (ICES)*. Recuperado de https://issuu.com/ciudadesemergentesysostenibles/docs/cuenca_sostenible
- Montosa, J. (2013). *Población y cambio social por suburbanización en las principales aglomeraciones urbanas andaluzas en las postrimerías del siglo XX*. Recuperado de https://www.academia.edu/5865791/Poblaci%C3%B3n_y_cambio_social_por_suburbanizaci%C3%B3n_en_las_principales_aglomeraciones_urbanas_andaluzas_en_las_postrimer%C3%ADas_del_siglo_XX
- OECD (2012), Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>
- ONU-Hábitat. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana*. Recuperado de http://www.cinu.mx/minisitio/Informe_Ciudades/SOLACC_2012_web.pdf
- Pauta, F. (2013). *Modelo para la gestión de la ordenación territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución*. Recuperado de <http://oa.upm.es/33644/>
- Ponce, P. (2001). *Cambios sociales y espaciales en los espacios periurbanos del país Valenciano. Un caso particular El Puig de Santa María*. Recuperado de https://www.academia.edu/22104241/CAMBIO_SOCIALES_Y_ESPACIALES_EN_LOS_ESPACIOS_PERIURBANOS_DEL_PA%C3%8DS_VALENCIANO_EL_PUIG_DE_SANTA_MAR%C3%8DA_TRABAJO_FIN_DE_CARRERA_DE

- Salazar, A. (2010). Transformaciones socio-territoriales en la periferia Metropolitana: la ciudad periurbana, estrategias locales y gobernanza en Santiago de Chile. *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-47.htm>

PONENCIA 28

AGENDA DE COORDINACIÓN ZONAL 6, UN INSTRUMENTO DE ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TERRITORIO

Juanita Dolores Bersosa Webster
**Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
(SENPLADES)**

ANTECEDENTES

1. Agenda de Coordinación Zona 6

L Con el propósito de concretar el *Plan Nacional de Desarrollo “Toda Una Vida” 2017 - 2021* [PND], como el principal instrumento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa [SNDPP], y cumplir con los lineamientos territoriales y de articulación de la Estrategia Territorial Nacional [ETN], se formuló la Agenda de Coordinación Zonal 6 [ACZ6]. Esta herramienta tiene por objetivo:

Conciliar las políticas, los programas y las acciones de los diferentes sectores del Gobierno Central y los gobiernos autónomos descentralizados en el territorio, mediante la vinculación de la planificación nacional con los distintos niveles de gobierno, a través de mecanismos adecuados de articulación y coordinación. (Senplades, 2017)

A nivel zonal, SENPLADES lidera este proceso y es la instancia que facilita la coordinación y articulación de las demandas y ofertas nacionales – sectoriales con lo local y viceversa. Además, a partir de este instrumento y su gestión, se busca fortalecer el proceso de desconcentración y descentralización en el territorio. El trabajo afín a la Agenda de Coordinación Zonal permitirá coordinar y monitorear la implementación de las políticas públicas definidas en el Plan

Nacional de Desarrollo 2017-2021 y la Estrategia Territorial Nacional (Senplades, 2017).

Con estos fundamentos, la Agenda de Coordinación Zonal se estructura en dos componentes: a) la situación actual de la zona; y, b) el modelo de gestión de la Agenda. En el primero se describen las características más relevantes del territorio zonal y se presenta una caracterización de las principales problemáticas poblacionales, económicas, sociales, biofísicas, proyectos estratégicos y la inversión pública hasta el año 2017. Se incluye una ficha de información complementaria de la zona con base en base la priorización de varios indicadores contemplados en el Índice de Pobreza Multidimensional [IPM].

Para el segundo componente se describe la estrategia de coordinación y articulación, a través de diferentes espacios de trabajo establecidos para la gestión, seguimiento, monitoreo, control y cumplimiento del PND 2017- 2021, ETN y la ACZ6. Adicionalmente, se abordan las mesas sectoriales y temáticas como el vínculo en el territorio para la concreción de las intervenciones emblemáticas, y la articulación multinivel que responda a las problemáticas planteadas en el territorio de manera provincial, mediante mecanismos de coordinación y enlace con sus respectivos actores.

Caracterización de la Zona

Ubicación y límites	<p>Se localiza en la Región Centro Sur del Ecuador.</p> <p>Limita al norte con las provincias de Chimborazo, Tungurahua y Pastaza; al sur con las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe; al este con la República de Perú; y, al oeste con las provincias de Guayas, El Oro y Chimborazo.</p>
División política	<p>Está integrada por las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.</p> <p>Se divide en 34 cantones y 133 parroquias rurales.</p> <p>Se subdivide en 17 Distritos y 120 Circuitos.</p>
Extensión	<p>35 330,74 km²</p>
Población	<p>1 085 251 habitantes (INEC, 2010); 48% en el área urbana y 52% en el área rural. Para el 2018 se prevé una población de 1 313 334 habitantes (INEC, 2018).</p> <p>Auto identificación:</p> <p>Mestizos 81%, indígenas 11%, blancos 5%, afroecuatorianos 2% y otros 1% (INEC, 2010).</p> <p>La provincia de Morona Santiago tiene mayor población indígena; habitan las nacionalidades shuar y achuar, principalmente. En Azuay y Cañar están asentadas poblaciones cañaris, kichuas de la Amazonía, y afroecuatorianas, que se desplazaron producto de la migración; esta presencia determina una importante diversidad cultural.</p> <p>Población Económicamente Activa [PEA]:</p> <p>757 802 habitantes (INEC, 2017).</p> <p>Las principales ramas de actividad son agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, 33%; comercio y reparación de vehículos, 16%; industrias manufactureras, 15%; y, construcción 7%.</p>
Aspectos físicos	<p>Posee altitudes que varían desde los 50msnm. hasta los 5 200msnm.</p> <p>El clima cambia de frío y templado subtropical a tropical húmedo en su mayor parte, con precipitaciones entre 500mm. y 5 000mm.</p> <p>Existen ocho de los diez ecosistemas del Ecuador continental: bosque húmedo montano oriental, amazónico, montano alto, montano occidental, de la costa, páramos, vegetación interandina y bosque seco occidental (Senplades, 2012).</p> <p>El Área de Biosfera Macizo del Cajas [ABMC] posee una superficie de 889 086,56 ha.; de las cuales, 674 127,08 ha. corresponden a las provincias de Azuay y Cañar, incluye el Parque Nacional Cajas, el Área Nacional de Recreación Quimsacocha y 16 áreas de bosque y vegetación protectora. En Morona Santiago y Cañar se localiza el Parque Nacional Sangay con una superficie de 403 567,19 ha., 83% del total de su extensión; así como el Corredor de Conectividad Sangay Podocarpus con una ocupación de 143 269,49 ha. de Azuay y Morona Santiago.</p> <p>Se identifican 15 cuencas hidrográficas. El suelo apto para actividades agropecuarias, que incluyen zonas con y sin limitaciones, representa menos del 28% de la superficie del territorio (Senplades, 2015).</p>

Proyectos estratégicos

Hidroeléctrico:

Constituye el mayor potencial al cambio de la matriz energética, por su alto potencial de producción de energía hidroeléctrica.

En el año 2017, los proyectos en operación aportaron con alrededor del 33% de la demanda nacional de energía, con 7 500 GWH/año, mediante el aprovechamiento de recursos naturales renovables, no contaminantes, y respetando a la naturaleza (Corporación Eléctrica del Ecuador, 2017).

En Azuay se registra una cobertura de servicio eléctrico del 99%; en Cañar, 96%; y en Morona Santiago, 93% (Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, 2016).

Los principales proyectos hidroeléctricos en operación son: Paute Molino, Mazar, Sopladora, Ocaña I, Hidroabanico y otros pertenecientes a la Empresa Electro Generadora del Austro (Elecaustro S.A). Existen proyectos que se encuentran en construcción, como Minas San Francisco (275 MW) y Mazar Dudas (21 MW), y se espera que comiencen a operar a finales del año 2018. Además, existen proyectos que cuentan con estudios concluidos, como Cardenillo y Zamora – Santiago, en Morona Santiago, que contribuirían a la demanda energética del país con 2 800 MW, aproximadamente (Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, 2018), asegurando la estabilidad de generación eléctrica del sistema y proporcionando márgenes de reserva para enfrentar períodos de sequía.

Minero:

Se identifican los proyectos: Río Blanco, Loma Larga y San Carlos Panantza (Ministerio de Minería, 2017).

El proyecto minero Río Blanco se ubica en el cantón Cuenca, provincia del Azuay, con una superficie de 4 979 ha.; de las cuales, el área operativa del proyecto es el 0,5% del área concesionada. Está considerado como proyecto de mediana minería subterránea, cuyo principal mineral es oro y luego plata, con una proyección de vida útil de once años, desde el inicio de su producción. Su explotación fue suspendida en agosto de 2018, por la Corte Provincial de Justicia de Azuay.

El proyecto Loma Larga se localiza en los cantones Cuenca, San Fernando y Girón, provincia del Azuay. Posee una superficie de 7 960 ha., se prevé que el área operativa sea el 0,6% de la concesionada. El principal mineral a explotar es oro y, posteriormente, plata y cobre. El proyecto se encuentra en fase de exploración avanzada.

En los cantones San Juan Bosco y Limón Indanza, provincia de Morona Santiago, se sitúa el proyecto San Carlos Panantza, con una superficie de 41 760 ha., ocupada por 13 concesiones. En esta área se encuentra un depósito de cobre - molibdeno; se estima que tenga una vida útil de veinticinco años, aproximadamente; será una explotación a cielo abierto y a gran escala. Se encuentra en fase de exploración avanzada (Ministerio de Minería, 2017).

Petrolero:

Otro de los sectores importantes en la zona es la exploración y explotación de nuevos campos petroleros. Los bloques 72, 73 y 77 se ubican en Morona Santiago (Senplades, 2015).

Inversión Pública

En los últimos años, el Gobierno Nacional ha orientado los recursos económicos de forma equitativa en todo el territorio, con el fin de reducir brechas mediante igualdad de oportunidades para sus habitantes. La inversión pública hasta el año 2017 permitió la construcción de obras estratégicas en la zona como los proyectos hidroeléctricos Sopladora, Mazar, Minas San Francisco, Mazar Dudas, Ocaña I y Saymirín, el poliducto Pascuales- Cuenca, y los proyectos de control de inundaciones Cañar y Bulubulu, por un monto de USD 3 186,29 millones.

Se ejecutaron proyectos viales como las carreteras Cuenca – Azogues – Biblián, Cuenca – Molleturo – El Empalme, Zhud – Cochancay, Biblián – Zhud, Cuenca – Girón – Pasaje, Chicti - Sevilla de Oro, Guarumales – Méndez, Cumbe – Loja, Troncal Amazónica (tramo Gualaquiza, San Juan Bosco, Méndez, Sucúa, Macas y Palora) y Macas – Riobamba, por un monto de USD 710 millones.

Se construyeron establecimientos educativos como la Universidad Nacional de la Educación [UNAE] y las Unidades Educativas del Milenio (Victoria del Portete, Paygüara, Quingeo, Febres Cordero, Sayausí, Manuel J. Calle, Manuela Garaicoa, Pancho Negro, Granja Noboa, Bosco Wisun) por un monto de USD 450 millones. En Salud Pública se ejecutaron importantes proyectos (Centros de Salud: Molleturo, San Gerardo, La Troncal, Nabón y Chaucha; Hospitales: Sucúa y Macas) por un monto de USD 150 millones. En Inclusión Social se ha invertido aproximadamente USD 140 millones, destacándose la implementación de Centros de Desarrollo Infantil (Cuenca - Paraíso, Chordeleg, Paute, Guachapala, Sucúa, Huamboya, Tiwintza).

En el campo deportivo se inauguraron dos Centro de Entrenamiento para el Alto Rendimiento, en los cantones de Cuenca y Morona por un monto de USD 22 millones.

Finalmente, se implementaron el Centro de Atención Ciudadana en la ciudad de Azogues y el Centro de Rehabilitación Social en la ciudad de Cuenca por los montos de USD 7 millones y USD 50,6 millones, respectivamente.

La inversión pública de en la Zona 6, en el período 2008- 2017 es:

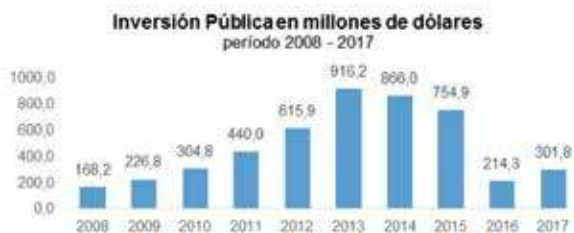


Gráfico 1. Inversión total en la Zona 6. Fuente: Ministerio de Finanzas Esigef. Fecha de corte: 1 de diciembre de cada año. Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Zona 6.

Problemática de la Zona

Índice de Pobreza Multidimensional. Para realizar el análisis de la problemática en la Zona se toma como referencia el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de las tres provincias, que permite medir las carencias que sufren los hogares y sus miembros. El IPM está constituido por cuatro dimensiones que evalúan carencias o privaciones que sufren las personas; estas dimensiones, a su vez, están representadas por 12 indicadores que reflejan el cumplimiento de derechos de distintos grupos de la población, siendo primordial que sean susceptibles de política pública, existiendo desde el Estado la posibilidad de modificar las condiciones de vida de las personas (INEC, 2016).

Como se observa en la Tabla 1, en el año 2017, el IPM de la Zona 6 así como el de las provincias de Cañar y Morona Santiago, registran valores que superan el promedio país (INEC, 2017).

Las tres provincias comparten algunos indicadores con mayor incidencia, por lo que se seleccionan aquellos de mayor aporte al IPM en el territorio. En la dimensión Educación se denota el indicador de “logro educativo incompleto”. En Trabajo y Seguridad Social se identifica el “desempleo o

empleo inadecuado”, mientras que la “no contribución al sistema de pensiones” es únicamente para Azuay y Cañar.

En Salud, Agua y Alimentación, el análisis recae en los indicadores “pobreza extrema por ingresos” y “sin servicio de agua por red pública”. Finalmente, en Hábitat, Vivienda y Ambiente Sano corresponde el “déficit habitacional”, en tanto que los indicadores “sin saneamiento de excretas” y “sin servicio de recolección de basura” son determinantes para Morona Santiago. La Tabla 2 detalla la contribución por indicador al IPM.

Nivel de desagregación	IPM
Nacional	16,9
Zona 6	18,5
Azuay	14,0
Cañar	21,1
Morona Santiago	37,1

Tabla 1. Índice de Pobreza Multidimensional nacional, zonal y provincial 2017. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos – Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo [Enemdu], Diciembre 2017. Elaborado por: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Zona 6.

Dimensiones	Indicadores	IPM año 2017				
		Nacional	Zona 6	Azuay	Cañar	Morona S.
Educación	Inasistencia a educación básica y bachillerato	0,8	0,9	0,7	1,3	1,5
	Barrera económica acceso a educación superior	0,5	0,4	0,3	0,5	0,9
	Logro educativo incompleto	2,5	2,7	2,2	3,4	3,8
Trabajo y seguridad social	Empleo infantil y adolescente	0,6	0,9	0,7	1,0	1,9
	Desempleo o empleo inadecuado	2,7	3,0	2,4	3,4	4,9
	No contribución al sistema de pensiones	2,5	2,9	2,3	3,3	4,8
Salud, agua y alimentación	Pobreza extrema por ingresos	0,9	1,5	0,9	1,6	3,9
	Sin servicio de agua por red pública	2,1	2,1	1,4	2,2	5,7
Hábitat, vivienda y ambiente sano	Hacinamiento	0,7	0,7	0,5	0,8	1,7
	Déficit habitacional	1,7	1,8	1,4	1,9	3,1
	Sin saneamiento de excretas	1,0	0,8	0,5	0,8	2,6
	Sin servicio de recolección de basura	0,8	0,8	0,5	0,8	2,3
IPM		16,9	18,5	14,0	21,1	37,1

Tabla 2. Desagregación del aporte según indicador al Índice de Pobreza Multidimensional. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos – Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Zona 6.

Otros indicadores. Según la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia, en la Zona existe un alto porcentaje de mujeres que han vivido algún tipo de violencia de género. Morona Santiago es la provincia con mayor porcentaje a nivel nacional con el 73%; el quinto y sexto lugar son para Azuay y Cañar, respectivamente; en ambos casos, siete de cada 10 mujeres han sufrido violencia de género, sobrepasando el promedio nacional de 61% (INEC, 2011). Este tema es parte de la problemática que plantea el aporte de políticas territoriales que conlleven a la erradicación de la violencia de género.

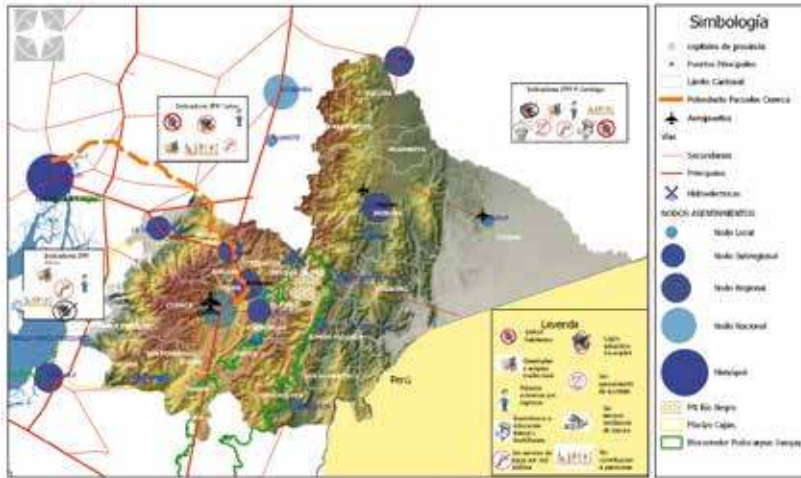
Por otra parte, el avance de la frontera agrícola pone en peligro a los ecosistemas naturales (Senplades, 2015). En Cañar, si bien es una provincia con vocación agropecuaria, se identifican niveles de producción y productividad bajos debido a factores como el alto costo de la tierra, minifundización, migración, baja tecnificación e infraestructura.

Partiendo de este análisis, se realiza una revisión de información disponible para las tres provincias, así como a nivel zonal y nacional, que complementa los indicadores de la pobreza multidimensional priorizados para la Zona 6. Ver Tabla 3.

Ámbito	Indicador / Tipo	Nacional %	Zona 6 %	Azuay %	Cañar %	Morona % %	
Social	Porcentaje de población de 16 años y más de edad con educación general básica completa	60	58,5	57,1	47,8	61,3	
	Distribución porcentual de las percepciones de ingreso laboral según nivel educativo	Menos a 1 SBU	47,7	58,8	48	51,3	57
		Entre 1 y 2 SBU	35,6	32	34,4	29,3	21,8
		Entre 2 y 3 SBU	9,8	18,1	10,2	7,8	13,6
		Entre 3 y 4 SBU	3,4	3,9	4,2	2,4	5
		Entre 4 y 5 SBU	1,2	1,1	0,8	3,7	1,5
	Entre 5 y 10 SBU	1,8	1,8	3	2,3	1	
	Más de 10 SBU	0,4	0,2	0,3	0,1	0,1	
	Social / Económico Productivo	Porcentaje de la PEA afiliado y/o cubierta por el seguro social	49,8	18,5	40,8	33,5	51
		Incidencia de la pobreza extrema por ingresos	7,9	11,8	7,8	13,6	51,3
Incidencia de la pobreza por ingresos		21,5	24,5	18,9	29,1	47,1	
Porcentaje de la PEA afiliado y/o cubierta por el Seguro Social Colectivo		4,2	6,4	Sin información provincial			
Tasa de empleo inadecuado		31	18,5	14,5	45,2	69,9	
Educativo, Intercultural y Ambiental	Tasa de deserción	4,6	3,7	4	4,3	1,8	
	Déficit de servicios residenciales básicos	Déficit habitacional	46,6	41	33	54,8	69,3
		Déficit habitacional cualitativo de la vivienda	35,9	36,9	34,3	33,7	46,6
	Déficit habitacional cuantitativo de la vivienda	Propia y totalmente pagada	58,1	34,7	35,6	55,8	68,2
		Propia y la está pagando	5,7	9,6	18,2	8,1	7
	Distribución porcentual de hogares según forma de acceso de vivienda	En arriendo	18,4	19,4	21,5	13,3	18,7
		Autocosteo y/o arriendo	0,3	0,3	0,6	0,4	0,3
	Educativo, Intercultural y Ambiental	Cobertura por servicios	15,3	17	13,8	19,8	12,2
		Servicio municipal	0,9	0,9	0,4	1,6	0,1
		Distribución porcentual de hogares según forma de eliminación de la basura	85,6	85,5	88,7	85,4	67,7
Conexión servicio		2,1	3,7	3,7	3,8	3,4	
La basura a la calle / quebrada / río		1,8	2,5	1,4	2,5	8	
La queman en terrenos		19,2	8,3	6,1	8,8	19,9	
Oportunidad porcentual de vivienda según conexión de servicio		Conocido + red pública de abastecido	66,6	66,7	74,8	52	48,7
		Conocido + poco abastecido	23,3	28,8	18,4	36,1	17,2
Educativo, Intercultural y Ambiental		Conocido + poco abastecido	3,4	3,3	3,2	8,8	3,7
		Letras	1,7	0,8	0,3	0,1	4,9
	Escuela dentro del caserío, colegio o quebrada	3,6	6,4	1,4	3,2	28,5	

Tabla 3. Indicadores que complementan el IPM. Fuente: Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador, 2017. Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Zona 6.

Nota: Para analizar la validez estadística de las desagregaciones seleccionadas para este indicador, se recomienda revisar el coeficiente de variación, número de observaciones y numerador muestra.



Mapa 1. Modelo territorial actual de la zona. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos – Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu), Diciembre 2017. Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Zona 6.

Modelo de gestión

les y el levantamiento de información; de esta forma se alimentan las metas intersectoriales.

Propuesta. En la Zona de Planificación 6 se ha desarrollado un Modelo de Gestión con base en varios espacios de trabajo que propician la vinculación y articulación de los actores en territorio, el análisis de alertas territoria-

Se identifican los siguientes espacios: Gabinete Zonal, Gabinete Provincial, Mesas Sectoriales, Mesas Técnicas y Mesas Temáticas. Ver Gráfico 2.

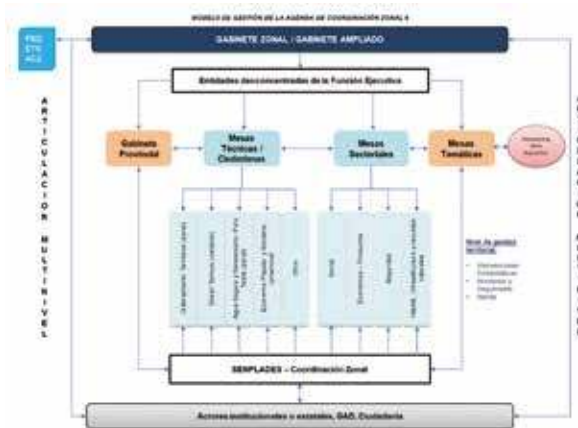


Gráfico 2. Estrategia de articulación de espacios de gestión. Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Zona 6. Elaborado por: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Zona 6.

Gabinete Zonal. De conformidad con el Artículo 12 del Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, es el mecanismo desconcentrado de coordinación de la planificación más importante a nivel zonal para la definición, coordinación y seguimiento de programas, proyectos y políticas de impacto a nivel del territorio, en cumplimiento a los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo “Toda Una Vida” 2017-2021 y a la Estrategia Territorial Nacional.

Está conformado por todas las entidades del Ejecutivo Desconcentrado y es coordinado por Senplades. En caso de tener carácter ampliado, se puede convocar a las autoridades de los gobiernos locales, líderes sociales, representantes de la ciudadanía, entre otros.

Gabinete Provincial. Se denomina así al espacio de articulación del Ejecutivo provincial en el que se definen,

coordinan y gestionan acciones para lograr el cumplimiento de la planificación territorial en el marco de la Agenda de Coordinación Zonal, el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Territorial Nacional y lo definido en el Gabinete Zonal. Es coordinado por el gobernador de cada provincia y cuenta con el apoyo técnico de Senplades.

Mesas Sectoriales. Constituyen cuatro espacios de coordinación provincial: Social, Económico – Productivo, Seguridad, y Hábitat, Infraestructura y Recursos Naturales. Las mesas tienen por objetivo realizar el análisis del avance y seguimiento de la planificación ministerial, identificar alertas y definir propuestas de solución. La resolución de las mesas es presentada en el gabinete provincial.

Estos espacios están integrados por las unidades desconcentradas del Ejecutivo afines a cada sector, según lo establecido en el Decreto No. 439 de julio 2018. Ver Gráfico 3.

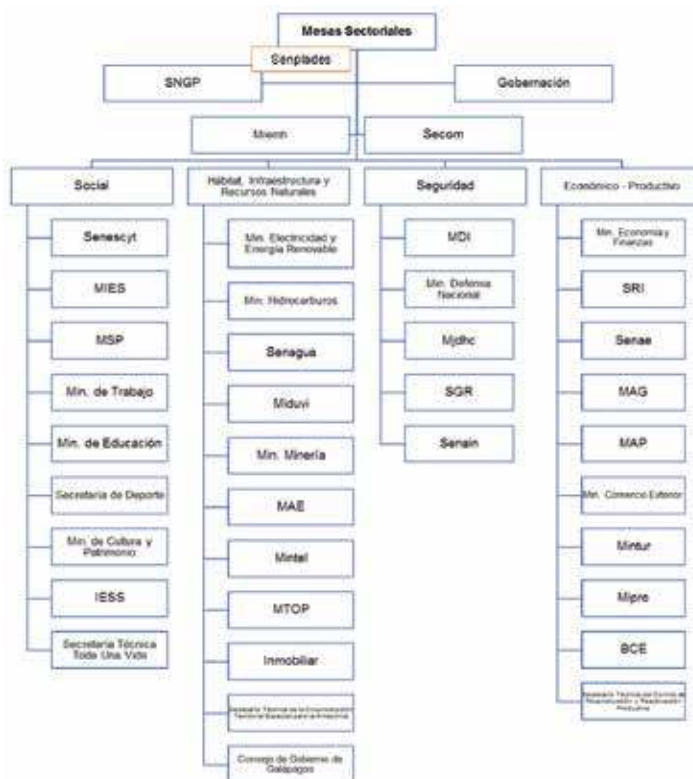


Gráfico 3. Mesas Sectoriales. Fuente: Decreto Ejecutivo 439. Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Zona 6.

Las mesas sectoriales deben plantear como pilares fundamentales:

Gestión territorial.

- Identificar y reportar alertas que se presentan en el territorio, y plantear soluciones a corto y mediano plazo, articulando acciones y adquiriendo compromisos para solventarlas. Estas alertas, en caso de que no puedan ser solucionadas a nivel de la provincia, pueden escalar a nivel de la Zona e, incluso, a nivel nacional para buscar que los diferentes niveles de gobierno apoyen en su solución.
- Dar seguimiento a los logros alcanzados del sector con respecto a las metas establecidas en Plan Nacional de Desarrollo, Estrategia Territorial Nacional, Agenda de Coordinación Zonal e Intervenciones Emblemáticas.
- Aportar con información para la actualización de la Agenda de Coordinación Zonal 6.

Intervenciones Emblemáticas.

- Concretar proyectos que permitan territorializar las políticas públicas priorizando sus intervenciones en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo “Toda Una Vida” 2017 - 2021, la Estrategia Territorial Nacional y la Agenda de Coordinación Zonal.
- Alinear los proyectos del Ejecutivo que aporten a la consecución de las intervenciones emblemáticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Cada mesa sectorial está conformada por:

- El coordinador, representante del Ejecutivo designado por los integrantes de la mesa, quien la presidirá.
- El secretario, representante del Ejecutivo designado por los integrantes de la mesa.
- El representante de Senplades Zona 6.
- Un representante de cada entidad del Ejecutivo según el Decreto Presidencial No.439, y los miembros que integran las intervenciones emblemáticas en

territorio que se describen en el Plan Nacional de Desarrollo “Toda Una Vida” 2017 - 2021.

- Aquellas entidades del Ejecutivo que no constan en el Decreto No.439, pero que operan en territorio, se incorporan a las mesas conforme su vinculación a los ámbitos de competencia.

Mesas Técnicas. Las Mesas Temáticas constituyen espacios que se conforman de acuerdo a las necesidades de implementar determinadas líneas de trabajo en el territorio. La consecución de las metas e intervenciones emblemáticas establecidas en el PND 2017- 2021, y la articulación multinivel son las instancias para generar estas mesas de carácter zonal, provincial o cantonal.

En el primer caso, la entidad responsable de la intervención emblemática lidera y convoca a las demás entidades inmersas en la intervención, con el objetivo de realizar el seguimiento a su cumplimiento. Senplades participa en calidad de invitado y la periodicidad se plantea al momento de su instalación.

La articulación multinivel se desarrolla con el objetivo de acercar las políticas públicas a la ciudadanía, a través de convocatorias generadas por el Ejecutivo descentralizado, en las que participan actores sociales y autoridades. Se definen temáticas a discutir, las que son alimentadas con propuestas de solución y direccionadas posteriormente, a las mesas sectoriales para el seguimiento de la entidad competente. La mesa es presidida por Senplades y la periodicidad se define al momento de su instauración.

A la fecha se han instalado los siguientes espacios:

- Mesa Técnica de Misión Ternura (cantonal).
- Mesa Técnica de Agua Segura y Saneamiento para Todos (zonal).
- Mesa Técnica de Ordenamiento Territorial (MTOT zonal).
- Mesa Técnica de Mujeres (provincial).
- Mesa Técnica de la Economía Popular y Solidaria (provincial).

Como ejemplo, se describe el trabajo desarrollado en la MTOT, espacio de coordinación y articulación interinstitucional para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, el cual genera acciones y líneas de trabajo que permitan contar con instrumentos de planificación eficientes y alineados al PND 2017-2021. Está integrada por veinticinco entidades: Ejecutivo descentrado, el Consejo Nacional de Competencias [CNC], la Superintendencia de Ordenamiento Territorial [SOT] y la academia. En una siguiente fase se integrarán los Gobiernos Autónomos Descentralizados [GAD] y organizaciones de la sociedad civil.

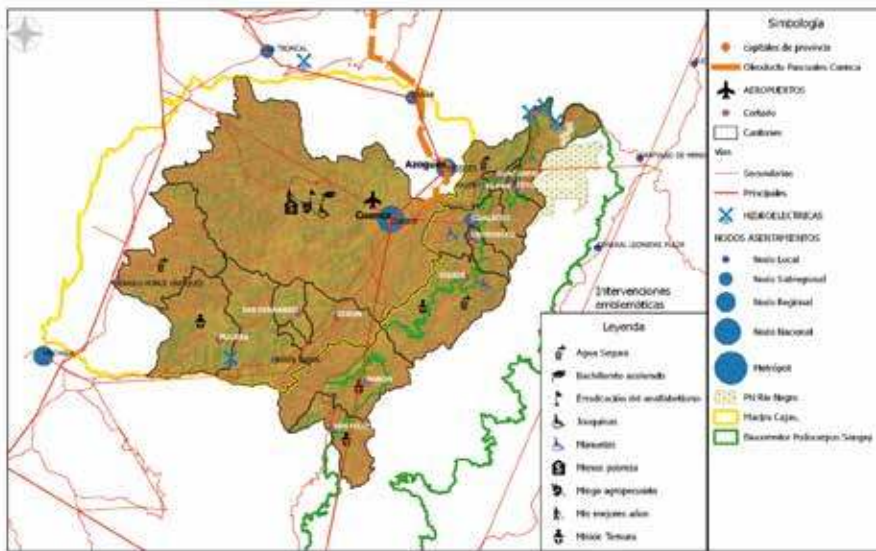
Mesas Temáticas. Constituyen espacios de trabajo convocados por la Presidencia de la República del Ecuador en coordinación con la Gobernación de cada provincia, la Secretaría Nacional de Gestión de la Política y Senplades. El espacio consiste en priorizar problemáticas de la provincia (información proveniente de las mesas sectoriales), se analizan y plantean soluciones que posteriormente son presentadas en el gabinete presidencial. La integran los

ministros de las carteras de Estado y representantes locales relacionados al tema a tratar.

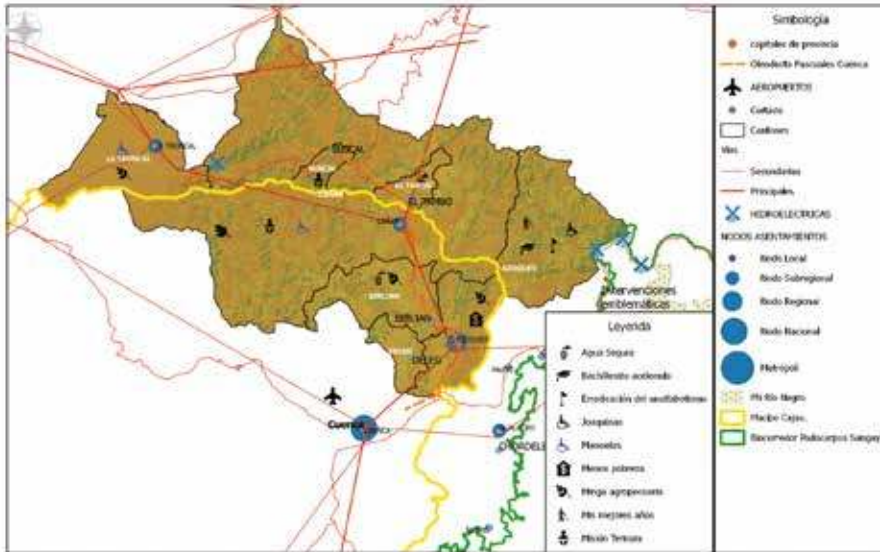
Funcionamiento. Para cumplir con el seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda de Coordinación Zonal se procede con la instalación de reuniones en los siguientes espacios de trabajo. Estas son de carácter ordinario, pudiendo realizarse convocatorias de manera extraordinaria:

- Gabinetes Zonales, cada trimestre.
- Gabinetes Provinciales, cada mes.
- Mesas Sectoriales, cada mes.
- Mesas Técnicas, cada mes.

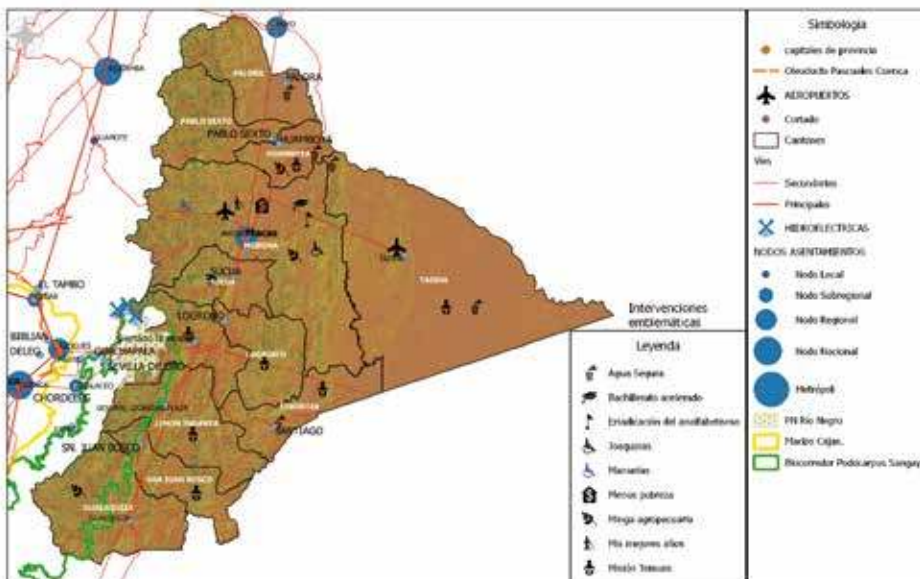
Los mapas 2, 3 y 4 visualizan las intervenciones emblemáticas implementadas en los cantones y provincias de la Zona 6.



Mapa 2. Intervenciones Emblemáticas en la provincia del Azuay. Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda Una Vida”. Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Zona 6.



Mapa 3. Intervenciones Emblemáticas en la provincia del Cañar. Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda Una Vida”. Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Zona 6.



Mapa 4. Intervenciones Emblemáticas en la provincia de Morona Santiago. Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda Una Vida”. Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Zona 6.

Mesa Técnica de Ordenamiento Territorial [MTOT]

La Mesa Técnica de Ordenamiento Territorial [MTOT] de la Zona 6 es un espacio de coordinación y articulación interinstitucional en temas de desarrollo y ordenamiento territorial, que permite generar acciones, líneas de trabajo e insumos para la formulación, actualización y articulación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, alineados al Plan Nacional de Desarrollo “Toda Una Vida” 2017 - 2021.

El objetivo de la MTOT es formular y definir parámetros para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en la perspectiva de realizar las actualizaciones de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial [PDOT] en el año 2019, a través de la implementación de plataformas tecnológicas con información de libre acceso para el análisis territorial.

Está liderada por la Subsecretaría de Planificación Zonal 6 [SENPLADES], y cuenta con la presencia de entidades del Ejecutivo Desconcentrado de la zonal en calidad de miembros permanentes, y que a la fecha suman 19 instituciones: Ministerio del Ambiente [MAE], Ministerio de Agricultura [MAG], Secretaría de Gestión de Riesgos [SGR], Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda [MIDUVI], Secretaría del Agua [SENAGUA], Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC], Ministerio de Inclusión, Económica y Social [MIES], Ministerio de Salud Pública [MSP], Ministerio de Transporte y Obras Públicas [MTOP], Ministerio del Trabajo, Instituto Nacional de Patrimonio Cultural [INPC], Sistema Integrado de Seguridad ECU 911, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior [MDI], Ministerio de Minería, Agencia de Regulación y Control Minero [ARCOM], Agencia de Regulación y Control Hidrocarburo [ARCH], Empresa Eléctrica Regional Centro Sur C.A. y Misión “Las Manuelas”; y, en calidad de invitados: Consejo Nacional de Competencias, Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Universidad del Azuay (Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador -IERSE-), Universidad de Cuenca (Facultad de Arquitectura) y Gobernación del Azuay. La mesa se reúne de manera periódica, mensualmente.

El disponer de un espacio de diálogo y revisión de insumos de planificación para el ordenamiento territorial con las entidades del Estado, ha permitido contar con

información prioritaria que apoyará en la formulación y actualización de los PDOT.

La academia en la ciudad de Cuenca ha contribuido de manera importante en el ordenamiento territorial a nivel país, mediante herramientas cartográficas y estadísticas que han contribuido a potenciar el trabajo de la MTOT.

En la mesa se han discutido, como punto de partida, los lineamientos emitidos para la elaboración de los PDOT de los cantones en el año 2014, que de acuerdo a la normativa vigente del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas [COPYFP], Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo [LOOTUGS] e información de la propia Senplades, serán actualizados.

En el mes de febrero de 2018 se establecieron acercamientos entre Senplades Zona 6 y varias entidades del Estado con el objetivo de socializar la propuesta de la MTOT, instalándose así la primera reunión. En este primer momento se revisaron varios instrumentos de planificación como el Plan Nacional de Desarrollo “Toda Una Vida” 2017 – 2021, la Agenda de Coordinación Zonal 6, la estructura vigente del PDOT, así como el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados [SIGAD].

El aporte de elementos e insumos prioritarios de cada integrante de la mesa, permitió conocer las características, situación del territorio y las necesidades de información actualizada que requieren los GAD para la actualización de los PDOT, según sus competencias.

De acuerdo a la guía establecida, los componentes para los PDOT son: Biofísico, Económico, Sociocultural, Asentamientos Humanos (*incluye movilidad, energía y conectividad*), Político institucional y Gestión de Riesgos; de los cuales, a través de la articulación entre los representantes del gobierno nacional en el territorio y la academia, se recopila información localizada de los servicios programas y proyectos de la Zona 6, a detalle y nivel de escala representativa (Azuay 1:5 000, Cañar y Morona Santiago 1:25 000), actualizada al año 2018.

La Universidad del Azuay, a través del Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador [IERSE], se encuentra desarrollando la herramienta denominada “Propuesta de Planificación Rural del Medio Físico”, a partir de las potencialidades territoriales y consideran-

do la legislación ecuatoriana, insumo importante en el proceso de clasificación del suelo y generación de capacidades técnicas en los GAD Cantonales.

Entre la información que se visibiliza en la herramienta constan las zonas de protección hídricas y forestales, biocorredores, delimitaciones de la ABMC, la mirada del MAG en la frontera agrícola, vías, centros poblados, expansión urbana, cobertura de energía eléctrica, zonas de mayor pobreza y productivas, e instituciones de educación, salud y seguridad.

Por su parte, la Universidad de Cuenca, con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo y el Departamento de Ciencias de la Computación de Ingeniería, promueven el “Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio” con el objetivo de proporcionar herramientas que permitan transformar datos en información cartográfica relevante para observar, experimentar, analizar y comprender el comportamiento del sistema territorial, y dentro de él las dinámicas urbanas.

Las plataformas generadas por la academia aportan a definir e identificar, por ejemplo: zonas de riesgo y de cierto grado o porcentaje de pendiente, y espacios donde no se podrían generar cultivos, facilitando a los GAD la toma de decisiones.

Desde SENPLADES Zona 6 se plantearán indicadores territoriales, a nivel de provincia, para la caracterización y ordenamiento del territorio, que permitan realizar un monitoreo y seguimiento de las metas del PND.

En un primer momento se integrarán a la MTOT los GAD Provinciales y Cantonales con el propósito de socializar y recabar sus aportes en referencia al trabajo desarrollado por la mesa, sus herramientas y la información disponible.

Es importante como Estado poner a disposición elementos con información relevante del territorio y priorizar elementos de discusión con el objetivo de articular la planificación del nivel desconcentrado y dar cumplimiento a lo establecido en el PND 2017-2021.

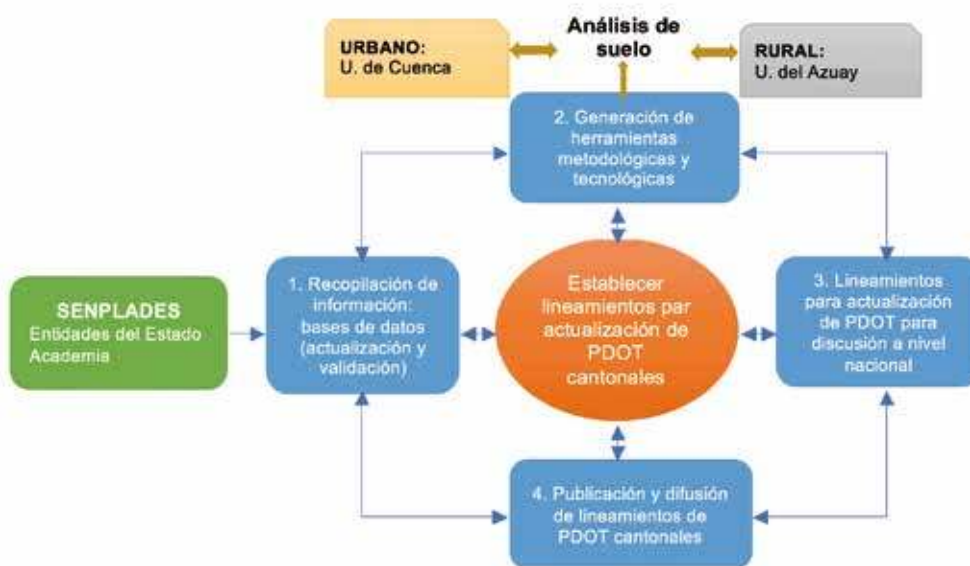


Gráfico 4. Mesa Técnica de Ordenamiento Territorial. Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Zona 6. Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Zona 6.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Ecuador.
- Corporación Eléctrica del Ecuador. (2017). *Informe de Gestión*. Cuenca.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo [INEC]. (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Quito, Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo [INEC]. (2010). *Proyecciones Poblacionales 2010-2020*. Quito, Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo [INEC]. (2011). *Ecuador en Cifras*. Obtenido de Violencia de Género: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo [INEC]. (2016). *Ecuador en cifras*. Obtenido de Medición de la Pobreza Multidimensional en Ecuador: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/Pobreza_Multidimensional/assets/ipm-metodologia-oficial.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo [INEC]. (2017). *Tabulados Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo [INEC]. (2017). *Ecuador en Cifras*. Obtenido de Enemdu 2017: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-2017/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo [INEC]. (2018). *Proyecciones Poblacionales 2010-2020*. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. (2016). *Ministerio de Electricidad y Energía Renovable*. Obtenido de Cobertura Eléctrica 2016: http://www.regulacionelectrica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/23_COBERTURA_ELECTRICA_2016.pdf
- Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. (2017). *Plan Maestro de Electricidad 2016 - 2025*. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. (2018). *Ministerio de Electricidad y Energía Renovable*. Obtenido de Rendición de Cuentas 2017: <https://www.energia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/RDC-MEER-2017-PRESENTACION.pdf>
- Ministerio de Minería. (2017). *Ministerio de Minería*. Obtenido de Rendición de Cuentas 2017: <https://www.mineria.gob.ec/rendicion-de-cuentas-2017/>
- Ministerio de Minería. (2016). *Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero*. Quito, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades]. (2012). *INFOPLAN*. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades]. (2015). *Agenda Zonal Zona 6 Austro 2013 - 2017*. Quito: Ediecuatorial .
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades]. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021 "Toda Una Vida"*. Quito, Ecuador.

GLOSARIO

ABMC:	Área de Biosfera Macizo del Cajas
ACZ6:	Agenda de Coordinación Zonal 6
ARCH:	Agencia de Regulación y Control Hidrocarbúfero
ARCOM:	Agencia de Regulación y Control Minero
BCE:	Banco Central del Ecuador
ETN:	Estrategia Territorial Nacional

GAD:	Gobierno Autónomo Descentralizado
IERSE:	Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador
IESS:	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC:	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INPC:	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
IPM:	Índice de Pobreza Multidimensional
MAE:	Ministerio del Ambiente
MAG:	Ministerio de Agricultura
MDI:	Ministerio del Interior
MIDUVI:	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES:	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINTEL:	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
MINTUR:	Ministerio de Turismo
MJDHC:	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
MIPRO:	Ministerio de Industrias y Productividad
MREMH:	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
MSP:	Ministerio de Salud Pública
MTEPS:	Mesa Técnica de Economía Popular y Solidaria
MTOP:	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTOT:	Mesa Técnica de Ordenamiento Territorial
PDOT:	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PEA:	Población Económicamente Activa
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
SBU:	Salario Básico Unificado
SECOM:	Secretaría Nacional de Comunicación
SENAE:	Servicio Nacional de Aduana del Ecuador
SENAGUA:	Secretaría del Agua
SENAIN:	Secretaría Nacional de Inteligencia
SENESCYT:	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SENPLADES:	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SGR:	Secretaría de Gestión de Riesgos
SNDPP:	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SNGP:	Secretaría Nacional de Gestión de la Política
SRI:	Servicio de Rentas Internas
STAP:	Secretaría Técnica de Acuicultura y Pesca

PONENCIA 29

CREACIÓN DE CAPACIDADES INSITUCIONALES EN LOS GADM PARA FACILITAR EL DERECHO A LA CIUDAD Y AL TERRITORIO

Guillermo Alomía R.

ANTECEDENTES

La creación de capacidades institucionales en los GADM es un factor fundamental para promover y efectivizar el derecho a la ciudad y al territorio¹. Las capacidades institucionales se refieren a la disposición de los recursos humanos, técnicos y materiales que se necesitan para ejercer con eficiencia y economía las competencias de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial; y de control en el uso y ocupación del suelo. Las capacidades se relacionan con los siguientes elementos: i) preparación y experiencia del personal que planifique y ejecute; ii) organización administrativa que coordine y articule; iii) existencia y manejo de instrumentos de programación y operativización; iv) promulgación de la normativa local; v) disposición de equipamientos e insumos de trabajo; y, vi) manejo de la gobernanza² de los actores sociales que actúan en el territorio. Entonces, será la existencia y manejo de éstos seis elementos de las capacidades institucionales lo que garantizaría que el GADM facilite el pleno ejercicio del derecho a la ciudad y al territorio.

Cuando en el ejercicio de las dos competencias exclusivas munici-

pales³ se abordan algunos de los elementos de las capacidades institucionales, como la formulación de planes de desarrollo y de uso y gestión del suelo y expedición de normativa relacionada; la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales se vuelve parcial y se corre el riesgo de que las fuerzas del mercado, la improvisación y el inmediatismo impongan sus visiones e intereses en el uso y ocupación del suelo.

Para minimizar el riesgo mencionado urge la necesidad de una institucionalidad fuerte y con autoridad respetada por todos los actores sociales que habitan en el Cantón. El fortalecimiento institucional del GADM y los procesos de concientización y acuerdos entre los actores del Cantón se vuelven imprescindibles para lograr el Derecho a la Ciudad y el Territorio; es decir, se necesita entonces un GADM que tenga el suficiente liderazgo para promover la función social y ambiental de la propiedad y la consecución de una visión de desarrollo inclusivo e integrador.

Situación actual de las capacidades institucionales de los GADM para facilitar el derecho a la ciudad y el territorio

El análisis de la situación actual y de las posibilidades de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los GADM para facilitar el derecho a la ciudad y al territorio se realizará en función de los siguientes temas:

- a) Talento humano y organización administrativa
- b) Instrumentos de planificación estratégica
- c) Normativa y control local
- d) Equipamiento e insumos
- e) Actores sociales y participación ciudadana

Talento humano y la organización administrativa.

Todas las actividades, funciones, competencias o servicios que ejecuta una municipalidad deben ser realizadas por personal, con preparación técnica especializada o experiencia en el desempeño de determinadas funciones y cuya carga laboral sea la suficiente para el cumplimiento de la misión institucional y/o las responsabilidades asignadas. Sin embargo de que la asignación de personal para el ejercicio de determinada competencia o función municipal es una cuestión elemental, en nuestra práctica de capacitación y asistencia técnica a funcionarios municipales hemos observado casos como los siguientes:

En algunos GADM no hay técnicos con funciones específicas para el ejercicio de la competencia de la planificación del ordenamiento territorial.

El técnico que realiza el control del uso y ocupación del suelo, no tiene el perfil requerido, esta función la realiza el Comisario Municipal que cubre toda la gestión municipal.

En otros casos, se ha asignado para las funciones de planificación y ordenamiento territorial a un técnico con el perfil requerido pero también se le ha asignado otras funciones relacionadas a patrimonio cultural y arquitectónico, tránsito y transporte, la elaboración del POA, presupuesto participativo, rendición de cuentas, elaboración de proyectos arquitectónicos, etc.; es decir, el técnico municipal ejecuta muchas y variadas tareas que no le permiten cumplir sus funciones con eficiencia en razón de que no dispone del tiempo óptimo para el cumplimiento de todas las tareas.

Las funciones de los técnicos y funcionarios se expresan en una estructura administrativa que identifica relaciones de autoridad, coordinación y de ejecución, también señala las atribuciones y responsabilidades que cada unidad administrativa y técnico debe cumplir para el ejercicio de las competencias y funciones municipales.

Como en todas las relaciones humanas y sociales existen conflictos, las estructuras administrativas y modelos de gestión que tienen los GADM implican relaciones entre los servidores, que en algunos casos menoscaban una adecuada prestación de los servicios y funciones municipales. Los conflictos se producen por que las funciones, procesos y productos relacionados de las dos competencias municipales mencionadas, no tienen la suficiente claridad o no se mencionan. Como consecuencia de esto, prima la discrecionalidad o el incumplimiento de funciones. Por ejemplo, el seguimiento y la evaluación a la ejecución del PDOT como no consta en el Estatuto Orgánico por procesos, esta actividad no se realiza.

Es necesario decir que la situación institucional del personal y estructura administrativa varía en intensidad en cada una de las Municipalidades, porque en algunas de ellas no se presentan los problemas expresados.

Instrumentos de planificación estratégica. La visión concertada de desarrollo, los objetivos estratégicos, las necesidades reales de la gente y/o el derecho a la ciudad y al territorio necesitan planearse, soñarse e implementarse. Los planes para concretar las aspiraciones sociales se convierten en un factor necesario. Son una ruta o la guía que orienta la gestión gubernamental y el referente social para el control social y la rendición de cuentas. Sin embargo, de considerar que el plan es un instrumento de gestión importante, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales se convierte en una tarea más determinante en la gestión municipal. Lo planificado tiene que ejecutarse y es, precisamente, en la ejecución donde se demuestra la validez de la planificación y también donde las instituciones públicas y sociales evidencian su voluntad y capacidad real de ejecutar proyectos y acciones para el desarrollo.

En el año 2014, inicio del actual período administrativo municipal, los lineamientos y metodología para la elaboración del PDOT tuvieron varias limitantes que no

permitieron que los planes sean una guía para la gestión de Alcaldes y Alcaldesas. La Guía metodológica elaborada por el Organismo Nacional de Planificación no se constituyó en una herramienta que aliente la elaboración sustentada de los planes. En algunos casos, el diagnóstico y la propuesta de los planes no respondían a las realidades cantonales y a las demandas sociales e institucionales. En otros casos, los planes fueron elaborados por Consultores externos a las Municipalidades que no lograron que las contrapartes locales conozcan y asuman el contenido de los mismos.

Los PDOT han tenido un escaso nivel de ejecución ya que las debilidades mencionadas en su formulación constituyen una barrera difícil de superar. Adicionalmente, los recursos financieros que tienen los GADM son insuficientes para ejecutar los proyectos del PDOT porque no se han sumado los presupuestos de todas las instituciones que existen en el cantón por la escasa articulación y coordinación entre los niveles de gobierno y los actores públicos y privados (parroquial, cantonal, provincial y nacional)

Normativa y control local. La necesidad de expedir normativa local es evidente para el ordenamiento territorial. Las disposiciones nacionales y las directrices del PDOT y del PUGS necesitan operativizarse e individualizarse de acuerdo a las realidades de cada cantón. Los territorios sub nacionales tienen particularidades geográficas, ambientales, económicas, sociales y culturales que es pertinente considerar en la planificación territorial y en el control del uso y ocupación del suelo; es decir, la normativa local debe adaptarse a cada realidad cantonal; sin embargo, en varios GADM las Ordenanzas relacionadas al uso y gestión del suelo se encuentran desactualizadas en consideración de las disposiciones del COOTAD y la LOOTUGS, también se dan casos en que las ordenanzas tienen contenidos iguales a pesar de que los territorios son diversos.

Luego de la expedición de la ordenanza municipal viene la aplicación y el control con la finalidad de verificar si las disposiciones de la misma están siendo respetadas por las personas naturales y jurídicas del Cantón. Este control se dificulta por varias razones: ordenanzas no aplicables por que no responden a las realidades locales, no han sido socializadas a los administrados y por lo tanto no se conocen, el personal encargado del control

no tiene el perfil requerido o no se le ha indicado con precisión cuáles son responsabilidades y no se lo ha capacitado en el manejo de instrumentos y de procedimientos para el control.

Equipamiento e insumos. El equipamiento físico de oficinas, como mobiliario, equipos tecnológicos como computadoras, GPS, y programas informáticos de apoyo son instrumentos que dependiendo de la existencia y estado de conservación facilitan, retrasan o impiden la prestación de los servicios o productos que ofrecen las unidades administrativas responsables de la planificación y el ordenamiento territorial; porque los equipamientos inciden en la productividad laboral.

Los equipamientos e insumos de los GADM varían en cantidad y calidad. Varias municipalidades tienen una dotación adecuada de equipamientos pero también hay otras donde los mismos son insuficientes lo que contribuye a que la gestión de la planificación territorial sea menos productiva. En algunas municipalidades se ha encontrado Cartografía inadecuada o ausencia de esta, espacios físicos sobre utilizados o hacinamiento e insuficientes equipamientos de las oficinas responsables de las competencias en cuestión.

Actores sociales, participación ciudadana y gobernanza. Las políticas públicas, leyes, decisiones gubernamentales y la inversión pública y privada responden a las visiones, intereses y valores que los actores sociales tienen. Por lo tanto, en la planificación y su ejecución es fundamental el manejo de la gobernanza de los actores sociales que actúan en el territorio y la incidencia de la participación ciudadana como mecanismo para alentar el bien común.

Al respecto, se ha observado la incidencia de varios actores sociales que distorsionan tanto las asignaciones presupuestarias previstas en el PDOT como en los mecanismos de control del uso y ocupación del suelo. Además, se nota una debilidad en la participación ciudadana como mecanismo de control social y de inclusión de las aspiraciones sociales.

Por último, deseamos resaltar la importancia que tiene la moral y la responsabilidad de los actores sociales en la construcción del derecho a la ciudad y el territorio. Sobre éste tema no tenemos evidencias pero afirmamos

que sin valores morales todos los esfuerzos institucionales y personales que realicen para caminar por el desarrollo serán inútiles.

“... Sin verdad, sin confianza y amor por lo verdadero, no hay conciencia y responsabilidad social, y la actuación social se deja a merced de intereses privados y de lógicas de poder, con efectos disgregadores sobre la sociedad, tanto más en una sociedad en vías de globalización, en momentos difíciles como los actuales.”⁴

Propuestas de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los GADM

Talento humano y la organización administrativa.

Incorporar profesionales con el perfil técnico requerido, en la nómina de las unidades administrativas responsables de las dos competencias mencionadas, y con la asignación de funciones e indicadores que permitan un eficiente ejercicio de las mismas. Esta propuesta, no necesariamente significa el aumento de personal, sino que se puede optar por el traslado de funcionarios con conocimientos de las competencias y que labore en otras unidades administrativas de la municipalidad. Por ejemplo, el traslado de un técnico de “Avalúos y Catastros” que tiene conocimientos en el uso y ocupación del suelo y/o de un técnico de la Dirección de Obras Públicas que tiene la experticia en construcciones. Los traslados de funcionarios de una unidad administrativa a otra no deben implicar el debilitamiento de una unidad.

Elaboración y ejecución de un Plan de Capacitación Municipal en el que se incluya temas relacionados al ejercicio de las competencias. Por ejemplo, elaboración de un plan de uso y gestión del suelo; así como también, impulsar paralelamente el intercambio de experiencias en varios temas incluyendo la planificación territorial, entre GAD Municipales y con la asistencia legal de la AME.

Actualización del Estatuto o Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos en relación a la definición de los productos de la unidad de Planificación Territorial, Control y Gestión del Suelo que implica también la creación o fusión de unidades administrativas; por ejemplo, la creación de la Unidad de Control territorial que se encargará de la gestión del suelo y la supervisión de construcciones, que generalmente se encuentra

en la Dirección de Obras Públicas, para trasladarla a la Dirección de Planificación.

Instrumentos de planificación estratégica. Realizar los ajustes al PDOT del cantón según la normativa vigente y que se realizarán al inicio de la administración municipal, pero que se proceda en forma participativa con los líderes de la sociedad civil y con el aporte de representantes de cada Dirección Municipal; y, se referirán a las deficiencias o inconsistencias que se identifiquen en la evaluación del contenido técnico del PDOT.

Apoyo de instancias públicas nacionales relacionadas al ejercicio de las competencias y de las universidades del país para la formulación de la planificación territorial, el seguimiento y evaluación de la ejecución de la misma.

Promover la conformación de mancomunidades para la elaboración del PDOT y PUGS procurando la contratación de personal de la localidad y asegurando que la contraparte municipal participe y asuma los contenidos de los planes.

Normativa y control local. Actualización y ajuste de las Ordenanzas relacionadas con el ordenamiento territorial, uso y ocupación del suelo, identificando los temas que se requieran actualizar o reformar. Por ejemplo, algunas ordenanzas necesitan actualizarse para incorporar las prohibiciones y sanciones del uso y ocupación del suelo de acuerdo a leyes vigentes como la LOOTUGS y las Reformas al COOTAD, o incorporar las normas urbanísticas previstas por el INEN y la NEC.

En la actualización de las ordenanzas se debe contar con insumos importantes como son el documento PUGS y la capacitación del talento humano.

Programación y ejecución de talleres, charlas y mecanismos de difusión, así como la elaboración de material didáctico para pobladores y constructores sobre la normativa y procedimientos de construcciones, edificaciones, zonificación del suelo, usos y ocupación del suelo y fraccionamientos, entre otros.

Equipamiento e insumos. Incorporar en el Presupuesto Municipal partidas presupuestarias y realizar las gestiones para que la Dirección de Planificación o las unidades administrativas encargadas de las competencias,

disponga de mobiliario, computadoras, GPS, cámara fotográfica, vehículos para movilización oportuna para realizar las inspecciones a las construcciones, Sistema de información geográfica y cartografía cantonal urbana y rural elaborada.

Actores sociales, participación ciudadana y gobernanza. Se debe emprender en el fortalecimiento del sistema de participación ciudadana del cantón donde los instrumentos de participación, como el presupuesto participativo y la rendición de cuentas, posibiliten que el derecho a la ciudad y el territorio vayan concretándose. Es fundamental que el presupuesto participativo reflejen las decisiones ciudadanas como resultados esperados por la población beneficiada, ya que es el espacio donde sus necesidades reales deben ser cumplidas mediante la ejecución presupuestaria. Por otra parte, las autoridades locales promoverán que la rendición de cuentas sea la instancia donde los actores sociales incidan en la gestión municipal haciendo prevalecer el mandato social contenido en el Plan de Desarrollo.

Otros ejes del fortalecimiento de la participación ciudadana son la formación que permita a los pobladores la generación de liderazgos para el cumplimiento de derechos, así como el cumplimiento de obligaciones; es decir, exigir derechos y cumplir con las obligaciones. Esta formación es importante ya que garantiza que el aporte ciudadano sea sustentado y con perspectiva hacia bien común. Otro eje es el logro de acuerdos entre los actores del Cantón que tenga como garante un GADM fortalecido y con el liderazgo o la Autoridad suficiente para la consecución del derecho a la ciudad y el territorio.

Por último, se debe proponer una gestión pública transparente, donde a más de los factores que las conforman como los procesos de contratación pública que sean transparentes, el control social, la difusión de información y los controles adecuados, sean los valores éticos los que primen en la toma de decisiones y en la gestión en general del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, y también sea el comportamiento de los actores sociales que actúan en el territorio cantonal.

CITAS

- ¹ En las ponencias de AME, adoptamos el siguiente concepto de derecho a la ciudad: “La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede separarse del tipo de personas que queremos ser, el tipo de relaciones sociales que pretendemos, las relaciones con la naturaleza que apreciamos, el estilo de vida que queremos y los valores estéticos que respetamos”. David Harvey. Las ciudades rebeldes.

Según el artículo 5 de la LOOTUGS, el derecho a la ciudad se expresa en tres elementos: i) Asegurar a los habitantes condiciones de igualdad y justicia, ii) Participación democrática en la planificación y gestión de la ciudad; y, iii) Promover que la función social y ambiental de la propiedad garantice un hábitat seguro y saludable para todos los habitantes del territorio.

- ² Gobernanza entendida como ejercicio pleno y radical de la democracia que garantice el interés general y no el individual
- ³ Ver los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución de la República
- ⁴ Joseph Ratzinger.- La Caridad en la Verdad. Sobre el desarrollo humano integral.

PONENCIA 30

EL ROL DE LOS GAD PROVINCIALES EN LA GESTIÓN DEL SUELO

Mesa 3: Gestión del suelo
CONGOPE

ANTECEDENTES



Del “retorno de la planificación” al agotamiento

El “retorno de la planificación”, que se vivió a partir de la Constitución y del Código de Planificación y Finanzas, implicó -para todos los niveles del Estado- tratar de prever la acción pública, orientándola de acuerdo con la visión de futuro, que se establece en cada territorio.

En la Constitución, la planificación del desarrollo es obligatoria para el sector público. Las herramientas de planificación en la Constitución se convierten en competencias exclusivas de todos los niveles subnacionales, provincias, cantones, parroquias, que señala además su partición entre planes de desarrollo y ordenamiento territorial (Arts. 262, 263, 264 y 267, numeral 1, en todos los casos): “1. Planificar el desarrollo (...) y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno (...)”.

El Código de Planificación y Finanzas Públicas promovió en el año 2011, la generación de planes de desarrollo en todos los gobiernos subnacionales, por la aplicación de su norma transitoria cuarta, que fijaba como fecha

límite el 31 de diciembre del 2011 para contar con los dos instrumentos de planificación: planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Desde entonces se han dado dos actualizaciones por cambio de gobierno nacional (2013 y 2018) y una por cambio de autoridades locales (2014), lo que implica un proceso constante de revisión de los planes. Para el próximo año (2019), las nuevas elecciones supondrán un nuevo ajuste de los planes de desarrollo. Es decir, que cada dos años hay que rehacer el proceso de planificación, más o menos, integralmente cada cuatro años, y como ajustes en la mitad del período (por el cambio de autoridades nacionales).

Tras ocho años, deberíamos poder evaluar la efectividad de la planificación y, aunque existe un mecanismo de monitoreo (el sistema SIGAD de SENPLADES), no podemos asegurar esa efectividad. También porque el cumplimiento de las acciones no necesariamente hace explícitos el logro de resultados o de metas, por la diferencia entre monitorear y evaluar resultados. De hecho, a nivel nacional, se han dado pocos ejercicios e incompletos de evaluación de políticas.

La derogatoria de las normas del COOTAD sobre planificación ¿alguien ganó algo?

Las normas centrales de la planificación para los gobiernos subnacionales constaban en los Artículos 40 a 43 de la CoPlaFiP y del Artículo 295 a 300 del COOTAD. En el año 2016, la Ley de Ordenamiento Territorial, Gestión y Uso de Suelo [LOTUS] reformó las normas del CoPlaFiP y el COOTAD. El más llamativo de los cambios hacia los gobiernos subnacionales es la derogatoria primera, que elimina el contenido de nueve artículos del COOTAD (del 295 al 299, y del 466 al 469).

Entre las normas derogadas está la definición de los contenidos mínimos, que no se reemplaza adecuadamente con el nuevo Artículo 42 del CoPlaFiP; y el concepto de ordenamiento territorial y sus objetivos, ya que la LOTUS tiene unos desarrollos más amplios, pero también más ambiguos.

Quizá el señalamiento derogado que deba analizarse es la del Art. 298, que marcaba que las directrices de planificación se darían por normas definidas por los órganos legislativos de cada gobierno local. La alternativa en la LOTUS es que esos lineamientos provengan del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo y de SENPLADES, como rector de la planificación. Esto nos parece inadecuado desde el punto de vista de la autonomía. Por cierto, una modificación que hace la LOTUS al COOTAD afecta al Art. 6, que establece las prohibiciones sobre la autonomía, en su literal f), añadiendo “disposición expresa en contrario”.

El que después de dos años de la vigencia de esta norma, no se haya podido conformar el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, hace que esta quede en el vacío, pues los lineamientos no existen aún. Creemos que es preferible en este caso la aplicación de la autonomía.

El Art. 12 del CoPlaFiP reitera la competencia de planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. A partir del Art. 41 hasta el 51 inclusive se desarrollan contenidos de la competencia de planificación, dando algunas funciones a SENPLADES, como la de recibir anualmente informes de avance del cumplimiento de las metas (Art. 51 COPlaFiP).

El Art. 42 del COPlaFiP señalaba los contenidos mínimos de los planes de desarrollo, mencionando como sus partes: el diagnóstico, propuesta y modelo de gestión. Este

artículo también fue modificado por la LOTUS, que añade, específicamente en el diagnóstico, la caracterización de los asentamientos humanos, y la identificación de las actividades productivas, de infraestructuras y zonas de riesgo, y modificó el “modelo de gestión”, solicitando se incluyan estrategias de articulación y coordinación de la implementación, de seguimiento y evaluación, y de garantía de reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.

Los gobiernos provinciales en la LOTUS

En una norma bastante reglamentaria, que tiene ciento quince artículos y varias transitorias, reformatorias y derogatorias, solo encontramos tres menciones directas a los gobiernos provinciales, dos de ellas sobre el tema de planes complementarios (Arts. 12 y 13).

Dada la supresión de los artículos correspondientes del COOTAD, el Art. 11 de la LOTUS será la norma principal para definir el ordenamiento territorial de los diversos niveles de gobierno. Para los gobiernos provinciales dice:

Art. 11. Alcance del componente de ordenamiento territorial.- Además de lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y otras disposiciones legales, la planificación del ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados observarán, en el marco de sus competencias, los siguientes criterios:

2) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales integrarán el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia. (...)

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deben contemplar el territorio que ordenan como un todo inescindible y, en consecuencia, considerarán todos los valores y todos los usos presentes en él, así como los previstos en cualquier otro plan o proyecto, aunque este sea de la competencia de otro nivel de gobierno, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Ordenar por competencias u ordenar el territorio

El Artículo 9 del CoPlaFiP nos da un concepto de planificación de desarrollo, en los términos siguientes:

Planificación del desarrollo.- La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.

El Artículo 41 del COPlaFIP, modificado por la LOTUS, define los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Estos contienen las directrices principales de los GAD respecto a decisiones estratégicas del desarrollo, para la gestión concertada y articulada del territorio. El párrafo tercero de este artículo dice:

Art. 41.- Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.- (...) 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.

Una interpretación restrictiva de este texto legal ha llevado a la posiblemente mayor limitación a la planificación del territorio en las provincias. Que se diga que los planes serán implementados a través del ejercicio de las competencias, no debería entenderse como que el único contenido posible de los planes sea el que marcan las competencias de cada nivel de gobierno. Lo mismo en la interpretación del Art. 11 de la LOTUS, dice algo similar, “la planificación del ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados observarán, en el marco de sus competencias (...)”.

Mientras el Art. 9 de la COPlaFIP nos pone algunos lineamientos de planificación, como el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, las herramientas de implementación se circunscriben a las competencias de cada nivel de gobierno, que tienen relación indirecta con esos tres temas, pero que no pueden abordarlos integralmente.

Si una provincia tiene, por ejemplo, graves brechas de acceso a la salud, que dificultan sus procesos de desarrollo, la solución de dicho problema tiene que constar en el Plan. Pero la interpretación de que los contenidos del Plan son sólo los de las competencias haría im-

posible que el tema esté en él, aunque en el diagnóstico pueda aparecer, puesto que hay que identificar las brechas.

¿Cuál sería, entonces, una interpretación más apropiada? Para nosotros, es la distinción entre el Plan de Desarrollo y el Plan Institucional. El Plan de Desarrollo es de la provincia, el Plan Institucional es de la prefectura como organización. Éste debe necesariamente ser limitado por las competencias, pero no el plan provincial, que al ser participativo, debe involucrar a varias organizaciones, conjuntando esfuerzos de desarrollo. Ello no se opone a una interpretación amplia de los artículos mencionados, porque el Plan de Desarrollo o el Plan de Ordenamiento serán necesariamente de la Provincia y, por tanto, pueden incluir competencias de cualquiera de los actores que interviene en la provincia.

Como muestra de que la realidad obliga a superar las limitaciones de la norma, está la actuación de los gobiernos provinciales en temáticas que corresponderían al nivel regional, como la seguridad y soberanía alimentaria, a partir de la competencia de fomento productivo; o las acciones de protección de cuencas, a partir de la competencia de riego y la de “obras en cuencas”.

El Plan de Ordenamiento como instrumento del plan de desarrollo

El papel del ordenamiento territorial, si seguimos al texto de la Constitución, está en la aplicación del plan de desarrollo. Por ello se habla del “correspondiente ordenamiento territorial” (Art.263, Num.1) en el caso de las provincias, ¿cómo se corresponde el plan de ordenamiento al de desarrollo? Se prevé dos mecanismos: la localización y los modelos territoriales.

El Plan de Ordenamiento deberá establecer las localizaciones óptimas de los proyectos, incluyendo todas las obras de conectividad necesarias. Esto nos lleva a otra pregunta, si algunos proyectos estratégicos son asumidos por el gobierno nacional ¿deben integrarse en el plan? Pero, ¿cómo constarán en el plan de ordenamiento? Ahí tenemos un problema grave cuando las reformas de la LOTUS dan una especie de independencia a los proyectos estratégicos nacionales, a la espera de reglamentación de la SENPLADES (dado el mes pasado, septiembre). En efecto, los artículos que se añaden al Art.

40 de la COPlaFiP, por parte de la LOTUS, obligan a los GAD a señalar que los planes nacionales de carácter estratégico “tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento para la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno” (art. 40, num.1), pero dejan abierta la articulación de éstos y de los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio (Art. 40, num.2) a la existencia de una reglamentación de SENPLADES. Nuestra propuesta era que esos planes deban obligatoriamente constar en la planificación del desarrollo provincial y su correspondiente plan de ordenamiento.

El Plan, por otro lado, debe establecer los modelos de territorio que corresponden a la visión estratégica de desarrollo. En el Art. 11 de la LOTUS se señala, para los gobiernos provinciales, tres modelos específicos: el económico-productivo, el ambiental, y el de conectividad, lo que corresponde con las competencias provinciales. Allí encontramos otra vez el problema de limitación del ordenamiento a las competencias, lo que impide proponer modelos sociales de territorio.

Por ejemplo, una problemática cada vez más visible es la del despoblamiento o del envejecimiento de la población de determinadas zonas del sector rural. En parte, esta cuestión se vincula con el acceso a la salud, la educación, recursos, ingresos y servicios básicos. Un plan de ordenamiento territorial debería poder abordar estas temáticas, en especial en la vinculación de las mismas y la articulación urbano rural. Todos estos temas, sin embargo, no los estamos incluyendo en los OT Provinciales.

No será posible que los gobiernos provinciales tomen un rol más activo en el ordenamiento del territorio, mientras no se asuma que este ordenamiento es sobre la totalidad de las relaciones que crean territorio, en el sentido de la construcción social del territorio; y sobre la integralidad del mismo, y no sólo respecto a las competencias institucionales.

PONENCIA 31

ANÁLISIS PARA EL CAMBIO DE CLASIFICACIÓN DE SUELO RURAL A URBANO COMO PARTE DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO

Ing. M. Natalia Rumazo Chiriboga, Msc.

Ing. Carlos Guiracocha Freire

Subsecretaría de Agricultura

Ministerio de Agricultura y Ganadería

RESUMEN

D

ocumento que presenta el sustento legal, instrumentos de análisis técnico desarrollado e implementado; y los resultados obtenidos para las solicitudes de cambio de clasificación de suelo rural a expansión urbana o zona industrial. Fue realizado por los GAD municipales y metropolitanos para el Ministerio de Agricultura y Ganadería, como autoridad agraria nacional, en el contexto de los instrumentos de gestión de suelo, establecidos por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Introducción

La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRYTA) tiene por objeto normar el uso y acceso a la propiedad de la tierra rural; mientras que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUGS), se encarga de fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural. En este contexto, ambos instrumentos legales, tienen como característica común la organización del espacio territorial, por lo cual al momento de su aplicabilidad, se encuentran estrechamente relacionadas.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos (GAD), conforme lo establece

la LOTUGS, son quienes clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural. Una de las subclasificaciones establecidas para el suelo rural, se refiere a la de suelo rural de expansión urbana, la cual, no se podrá establecer, en suelos que sean identificados como de alto valor agro productivo por parte de la autoridad agraria nacional. Conforme lo establece la LOTRYTA, en su Artículo 6, esto tiene el objeto de garantizar la soberanía alimentaria. La LOTUGS en su artículo 47, establece los instrumentos de gestión del suelo, entre los cuales, se encuentran los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano. Específicamente, conforme el artículo 71, se define a la concesión onerosa de derechos, como un mecanismo que permite la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística.

Esto se presenta cuando: i) se transforma el suelo rural en urbano; ii) se transforma el suelo rural en suelo rural de expansión urbana; iii) se modifican los usos del suelo; iv) se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo.

Para establecer el valor agro productivo de un determinado espacio geográfico, la autoridad agraria nacional, a partir de las solicitudes realizadas por los GAD municipales o metropolitanos para el cambio de clasificación de suelo rural a expansión urbana o

zona industrial, ha identificado como insumo de evaluación a la capa geográfica denominada "Capacidad de Uso de la Tierra"¹. Esta permite agrupar en clases a la tierra, según su aptitud, de acuerdo al grado de limitaciones que la misma presenta.

En este contexto, el presente documento, muestra un análisis de la aplicabilidad de los instrumentos legales descritos en párrafos anteriores desde un punto de vista técnico y objetivo, el cual está basado en el uso de la capa geográfica de capacidad de uso de la tierra como principal insumo de evaluación.

Además se detalla el proceso e instrumentos técnicos que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) como autoridad agraria nacional, ha desarrollado para atender las solicitudes enviadas por los GAD municipales o metropolitanos; y el respectivo resumen de los trámites ingresados al MAG, y el pronunciamiento respectivo.

Por otra parte, no con el objeto de realizar análisis legales de competencias o atribuciones compartidas entre la autoridad agraria nacional y los GAD municipales o metropolitanos, se realizará de todas maneras una breve alusión al alcance del Art. 6, en lo referente a la solicitud de cambio de clasificación de suelo rural a expansión urbana o zona industrial.

Marco conceptual

Prioridad nacional.- Es de interés público y prioridad nacional la protección y uso del suelo rural de producción, en especial de su capa fértil y que se asegure su mantenimiento y la regeneración de los ciclos vitales, estructura y funciones, destinado a la producción de alimentos para garantizar el derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria.

A fin de garantizar la soberanía alimentaria, los gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos pueden declarar zonas industriales y de expansión urbana en suelos rurales que no tienen aptitudes para el desarrollo de actividades agropecuarias (Art. 6, LOTRYTA, 2016).

Clases de suelo.- En los planes de uso y gestión de suelo, todo el suelo se clasificará en urbano y rural en consideración a sus características actuales. (Art. 17, LOTUGS, 2016).

Suelo rural.- El suelo rural es el destinado principalmente a actividades agro productivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos (Art. 19, LOTUGS, 2016).

Suelo rural de expansión urbana.- Es el suelo rural que podrá ser habilitado para su uso urbano de conformidad con el plan de uso y gestión de suelo.

El suelo rural de expansión urbana será siempre colindante con el suelo urbano del cantón o distrito metropolitano a excepción de los casos especiales que se definen en la normativa secundaria. Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se definirá como suelo urbano o rural de expansión urbana aquel que sea identificado como de alto valor agro productivo por parte de la autoridad agraria nacional, salvo que exista una autorización expresa de la misma (Art. 19, numeral 3, LOTUGS, 2016).

Instrumentos de gestión del suelo.- Son herramientas técnicas y jurídicas que tiene como finalidad viabilizar la adquisición y la administración del suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico y de los objetivos de desarrollo municipal o metropolitano, que se realiza a través de: i) instrumentos para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios; ii) instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial; iii) instrumentos para regular el mercado de suelo; iv) instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano; v) instrumentos para la gestión del suelo de asentamiento de hecho (Art. 47, LOTUGS, 2016).

Instrumentos de financiamiento de desarrollo urbano.- Son mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, particularmente cuando: i) se transforma el suelo rural en urbano; ii) se transforma el suelo rural en suelo rural de expansión urbana; iii) se modifican los usos del suelo; iv) se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo (Art. 71, LOTUGS, 2016).

Concesión onerosa de derechos.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, para garantizar la participación de la sociedad

en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, utilizará la concesión onerosa de derechos por la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; la modificación de usos del suelo o la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo.

Capacidad de uso de la Tierra.- Determinación en términos físicos, del soporte que tiene una unidad de tierra de ser utilizada para determinados usos o coberturas y/o tratamientos. Generalmente se basa en el principio de la máxima intensidad de uso soportable sin causar deterioro físico del suelo (Klingebiel y Montgomery 1961, citado por INAB, sf: 12).

Clasificación de Tierras por Capacidad de Uso.- Es un proceso de interpretación sistemática de suelo, clima, vegetación y otros aspectos. Permitirá ordenar y agrupar en clases a la tierra, según su aptitud o capacidad, de acuerdo al grado de limitaciones que la misma presenta, permitiendo de esta manera definir su uso potencial (CLIRSEN et al., 1990: 37).

Desarrollo

La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ance-

trales, Artículo 6: Prioridad nacional, establece que la Autoridad Agraria Nacional, de conformidad con la Ley y previa petición del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano competente, mediante informe técnico autorizará, el cambio de la clasificación de suelos rurales de uso agrario a suelos de expansión urbana o zona industrial.

Mediante Acuerdo Ministerial No. 221, con fecha 13 Octubre del 2016, Acuerda:

Artículo 1.- Delegar y desconcentrar al titular de la Subsecretaría de Agricultura del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca la facultad establecida en el Artículo 6 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y territorios Ancestrales para autorizar mediante informe técnico el cambio de clasificación de suelos rurales de uso agrario a suelos de expansión urbana o zona industrial.

La Subsecretaría de Agricultura, con el objeto de formalizar el proceso del trámite de cambio de clasificación de suelos rurales, de uso agrario a suelos de expansión urbana o zona industrial, solicitado por los GAD municipales o metropolitanos, estableció el flujo del proceso y los respectivos instrumento necesarios que se muestran a continuación:

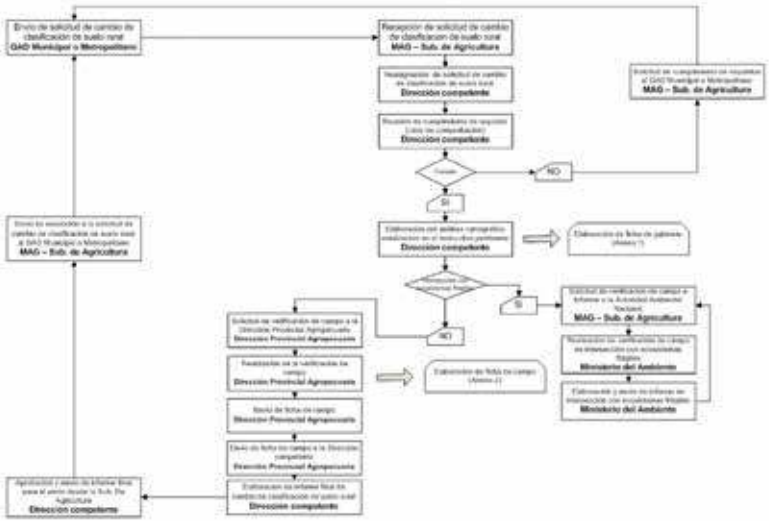


Figura 1. Diagrama de flujo del proceso de análisis para el cambio de clasificación de suelo. Rural a expansión urbana o zona industrial

Para aplicar el proceso que se muestra en este diagrama de flujo, se establecieron instrumentos de gestión, que se detallan a continuación:

- a) Instructivo de cambio de uso de suelo rural
- b) Hoja de ruta de procesos
- c) Lista de comprobación de requisitos
- d) Ficha de gabinete
- e) Ficha de visita técnica de campo
- f) Formato de informe de visita técnica de campo
- g) Formatos de mapas de salida (layout)
- h) Formato de informe técnico final

Las solicitudes ingresadas al Ministerio de Agricultura y Ganadería han sido gestionadas desde el mes de Octubre de 2016; las mismas que se referían a consultas de índole legal y otras, puntuales, que solicitaban el cambio de clasificación de suelo rural.

En este sentido, la gestión de las solicitudes de parte de los GAD municipales o metropolitanos, inicia con la comprobación de los requisitos.

Posterior a la verificación de los requisitos se procede al análisis cartográfico del polígono sometido a evaluación, para lo cual se utiliza los siguientes insumos:

La capa geográfica denominada “Capacidad de Uso de la Tierra”, constituye el principal insumo al momento de la evaluación del polígono, ya que permite identificar las tierras con alto valor productivo y su respectiva protección, conforme lo dispone la ley. A continuación se presenta un cuadro con la descripción de esta capa geográfica (Cuadro 2):

En función de la clasificación presentada en el cuadro anterior, se realiza el análisis del polígono sometido a evaluación, en donde las clases I, II y III que corresponden a las tierras arables y que presentan mínimas limitaciones son consideradas de alto valor agro productivo, por lo cual dentro del proceso de evaluación, no serán autorizadas para el cambio de clasificación de suelo rural a expansión urbana o zona industrial.

La clase IV es evaluada en un contexto más amplio (enfoque económico), ya que, aun siendo tierra con vocación agrícola, presenta limitaciones relacionadas con el uso de maquinaria agrícola.

Por otra parte, los polígonos que intersecan con las clases V, VI, VII y VIII, en consideración a que corresponden a tierras que no tienen vocación agrícola, son autorizados para el cambio de clasificación de suelo rural a expansión urbana o zona industrial.

Insumo cartográfico	Escala	Objetivo
Ortofotografía o imágenes satelitales alta resolución	1:5 000	Visualización del área de la zona de interés en el contexto general.
Capacidad de uso de la tierra (CUT)	1:25 000	Identificar la potencialidad o limitación de valor agro productivo del polígono sometido a evaluación.
Cobertura y uso de la tierra	1:25 000	Identificar el uso y principales actividades de la zona rural.
Red vial	1:25 000	Identificar infraestructura de apoyo a la producción.
Infraestructura de riego	1:50 000	
Territorios comunales o ancestrales	1:50 000	Identificar la intersección del polígono sometido a evaluación con territorios comunales o ancestrales.
Ecosistemas frágiles	1:100 000	Identificar la intersección del polígono sometido a evaluación con ecosistemas frágiles.

Cuadro 1. Insumos cartográficos que intervienen en el proceso de evaluación del polígono

Categorías	Clases	Descripción	Principal característica
Arables Agricultura y otros usos	I	Tierras sin limitaciones	Desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias o forestales sin restricción.
	II	Tierras con muy ligeras limitaciones	Se reduce la posibilidad de elección de cultivos anuales.
	III	Tierras con ligeras limitaciones	Requieren un tratamiento especial en cuanto a las labores de maquinaria o permiten un laboreo ocasional.
	IV	Tierras con moderadas limitaciones	Requieren de un tratamiento muy especial en cuanto a las labores de maquinaria ya que presentan limitaciones difíciles de eliminar en la práctica, se limita el uso de cultivos anuales, permanentes y semipermanentes intensivos.
No arables Forestal o fines de conservación	V	Tierras con limitaciones muy fuertes	Pendientes medias a fuertes, es decir entre 25 y 40 %.
	VI	Tierras con limitaciones muy fuertes	Pendientes de hasta el 70 %.
	VII	Tierras con limitaciones muy fuertes	Pendientes superiores a los 70%.
	VIII	Tierras con limitaciones muy fuertes	

Cuadro 2. Categorías, descripción y principales características de la capa geográfica. “Capacidad de Uso de la Tierra”

Finalmente, la recopilación de la evaluación integral del polígono, que considera las disposiciones legales plasmadas en instrumentos y procesos técnicos, es entregada a través de un informe técnico, al subsecretario de agricultura, para el pronunciamiento respectivo.

Resultados

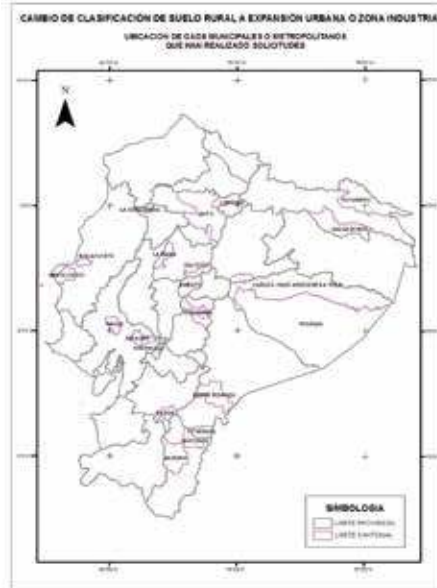
Para el cumplimiento de las leyes pertinentes, relacionadas con el cambio de clasificación de suelo rural a expansión urbana o zona industrial —en el marco del

ordenamiento territorial y gestión del suelo— el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a través de la Subsecretaría de Agricultura, ha generado tres actividades puntuales: i) Socialización a los GAD municipales o metropolitanos sobre el alcance y trámite respectivo; ii) Capacitación a los técnicos de las Direcciones Provinciales del MAG; iii) Informe técnicos de evaluación para autorizar o negar el cambio de clasificación de suelo rural a expansión urbana o zona industrial. En el siguiente cuadro se detalla los resultados para cada una de las actividades descritas anteriormente:

Tipo de actividad	Resultados
a) Socializaciones a GAD municipales o metropolitanos	✓ 22 socializaciones a nivel provincial *Pendientes: El Oro y Galápagos
b) Capacitaciones a técnicos provinciales del MAG	✓ 4 capacitaciones a nivel nacional para los técnicos de la direcciones provinciales
c) Informe técnicos para autorización o negación	✓ 30 solicitudes: ✓ 22 solicitudes finalizadas (19 autorizadas; 3 negadas) ✓ 8 solicitudes en trámite

Cuadro 3. Resultados del proceso del análisis de cambio de clasificación de suelo rural a expansión urbana o zona industrial

En el siguiente mapa se muestra el detalle de los GAD que han solicitado el cambio de clasificación de suelo rural a expansión urbana o zona industrial:



Por otra parte, durante el tiempo que el Ministerio de Agricultura y Ganadería ha realizado el análisis para las solicitudes de cambio de clasificación de suelo rural a expansión urbana o zona industrial, se ha identificado que el alcance de la aplicación del Art. 6 de la LOTRYTA, debe ser aclarado y consensuado entre la autoridad agraria nacional y los GAD municipales o metropolitanos, para lo cual se recomienda que este tema sea tratado por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.

Conclusiones

El análisis para el cambio de clasificación de suelo rural a expansión urbana, realizado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, constituye un proceso obligatorio que deben cumplir los GAD municipales y metropolitanos. Para proceder con la aplicación de los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano y que se conforme las leyes pertinentes, no se podrá realizar dicho cambio en suelos que sean identificados como de alto valor agro productivo.

La capa geográfica denominada “Capacidad de Uso de la Tierra” constituye un insumo técnico y objetivo para establecer el valor agro productivo de una determinada zona. Constituye un proceso de interpretación sistemática de suelo, clima, vegetación y otros aspectos, que permite ordenar y agrupar en clases a la tierra, según su aptitud o capacidad.

En consideración a que el ordenamiento territorial y gestión del suelo constituyen una responsabilidad compartida entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y los GAD municipales y metropolitanos, es necesario establecer una pauta o norma procedimental a fin de alcanzar decisiones conjuntas.

CITAS

- ¹ Capa geográfica generada por el Instituto Espacial Ecuatoriano (IEE), Proyecto SIGTIERRAS, Coordinación General del Sistema de Información Nacional (CGSIN) del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2009-2017, escala 1:25 000, nivel nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (14 de marzo de 2016). Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Registro Oficial del Ecuador No. 711. Pp. 4.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (28 de junio de 2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial del Ecuador No. 790. Pp. 9,10,13,17.
- Instituto Espacial Ecuatoriano (IEE). (2015). *Memooria técnica de Capacidad de Uso de la Tierra*. Pp. 32.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); Office de la Recherche Scientifique Et Technique Outre Mer (ORSTOM). (1980). *Leyenda de los mapas de suelos de la sierra*. Quito: PRONAREG. Esc. 1: 50 000. Pp. 12.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP); PRAT. (2008). *Metodología de valoración de tierras rurales: propuesta*. Quito, Ecuador. Pp. 95, 97

PONENCIA 32

LA IMPORTANCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL ECUADOR

Vanessa Gutiérrez Reyes
Abogada Ambiental

INTRODUCCIÓN

Y

a en la década de 1970, la comunidad científica dio a conocer al mundo que el crecimiento económico podría conllevar a superar la capacidad de carga del planeta. Desde la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de las Naciones Unidas (N.N.UU.), se reconoce la ‘crisis ecológica contemporánea’ (ONU, 1972) determinando que los recursos naturales son limitados y que los humanos deben conjugar la satisfacción de sus necesidades actuales y futuras con el mantenimiento del equilibrio de los sistemas biofísicos.

En tal sentido, surge el concepto de la sostenibilidad, que busca lograr un equilibrio a largo plazo de los factores ambientales, sociales, económicos, culturales y políticos.

En septiembre de 2015, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual plantea 17 objetivos y 169 metas a nivel global que buscan poner fin a la pobreza, combatir la desigualdad y la injusticia, y proteger el ambiente. Se conocen como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y constituyen actualmente el principal instrumento internacional que guiará la política pública y la planificación del desarrollo por los próximos años; junto con el Acuerdo de París aprobado en 2015 y la Nueva Agenda Urbana de 2016, en materia de cambio climático y desarrollo urbano sostenible, respectivamente.

A fin de cumplir los ODS y los compromisos internacionales en materia ambiental, los países deben implementar políticas de planificación nacional y local que consideren todas las dimensiones o sistemas del desarrollo sostenible, con un enfoque territorial; de manera que todos los procesos de desarrollo humano consideren el entorno natural, el territorio y sus recursos, a fin de no superar los límites biofísicos del planeta.

En el caso de Ecuador, ya en el 2008, la Constitución de la República (en adelante, Constitución) indica que el Estado deberá garantizar un modelo sostenible de desarrollo, “ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras” (Asamblea Constituyente, 2008: art. 395).

De manera que todos los instrumentos de política pública, el ordenamiento jurídico nacional y las decisiones del Estado deben propender a la protección del sistema ambiental con un enfoque territorial integral, para garantizar el buen vivir o *sumak kawsay*.

En ese sentido, en el marco del desarrollo sostenible, las políticas, planes, programas y estrategias nacionales, sectoriales y locales deben definir cómo se ordena el te-

ritorio y qué intervenciones se pueden realizar en él, considerando la “capacidad de los ecosistemas para renovarse” o biocapacidad, servicio que es proporcionado por las “áreas biológicamente productivas de la Tierra” (WWF, 2018: 30).

En tal contexto, el presente documento explica cómo se interrelaciona el ordenamiento territorial con la planificación del desarrollo y su importancia para la gestión ambiental en el Ecuador.

Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial

La Constitución determina que “el régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir” (Asamblea Constituyente, 2008: art. 275).

Dentro de los objetivos de dicho régimen, se establece el recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sostenible que garantice a la población el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, así como a los beneficios del subsuelo y el patrimonio natural. Igualmente, establece como objetivo el promover un ordenamiento territorial equitativo y equilibrado que articule las actividades socioculturales, económicas, administrativas y de gestión (Asamblea Constituyente, 2008: art. 276).

Por otra parte, uno de los lineamientos para el desarrollo establecidos en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), es promover “el equilibrio territorial, en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad y que garantice un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas” (Asamblea Nacional, 2010b: art. 2).

En tal contexto, se evidencia que tanto la gestión ambiental como el ordenamiento territorial son herramientas indispensables para el desarrollo sostenible del país.

Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) “constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos, que permiten la interacción de los diferentes actores, socia-

les e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno” (Asamblea Nacional, 2010b: art. 18).

El SNDPP está encabezado por el Consejo Nacional de Planificación, presidido por la o el Presidente de la República, e integrado por representantes del Gobierno Central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), así como actores de la ciudadanía; y es coordinado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), o quien haga las veces de Secretaría Técnica.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal instrumento de planificación del Ecuador que guía las políticas públicas, las inversiones y el Presupuesto General del Estado, a modo de hoja de ruta nacional. El actual plan rige para el período 2017 – 2021, y su implementación contribuye al buen vivir y al cumplimiento de los ODS en el Ecuador. Tiene tres ejes: derechos para todos durante toda la vida; economía al servicio de la sociedad; y, más sociedad, mejor Estado. Uno de los objetivos del primer eje es garantizar los derechos de la naturaleza para las generaciones actuales y futuras (Senplades, 2017).

De igual manera, son instrumentos de planificación: la Estrategia Territorial Nacional (ETN), las agendas de coordinación intersectorial, los planes sectoriales e institucionales, las agendas para la igualdad, las agendas de coordinación zonal, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) y planes complementarios de los GAD.

Todos estos instrumentos deben articularse entre sí para asegurar la integridad territorial, una gestión adecuada del ambiente y el desarrollo sostenible.

Instrumentos para el Ordenamiento Territorial. En el marco de la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial es una herramienta que permite dar coherencia a las intervenciones que se realizan en el territorio, lo cual es a su vez necesario para una gestión eficiente de los recursos naturales.

De acuerdo a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUSGS) el “ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar

espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno.” (Asamblea Nacional, 2016: art. 9).

La misma norma establece que el objeto del ordenamiento territorial es el uso racional y sostenible de los recursos, la protección del patrimonio natural y cultural, y la “regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas” (Asamblea Nacional, 2016: art. 10).

En el Ecuador, el principal instrumento nacional de ordenamiento territorial es la ETN, misma que articula las intervenciones en el territorio a los objetivos nacionales y define los lineamientos para el accionar público de manera desconcentrada y descentralizada (Senplades, 2017). Otros instrumentos para el ordenamiento territorial nacional son los planes sectoriales y los planes especiales para proyectos estratégicos. Asimismo, existen instrumentos para el ordenamiento territorial a nivel supranacional, como son los planes fronterizos, binacionales o regionales.

A nivel local, los instrumentos para el ordenamiento territorial son los PDOT de las juntas parroquiales, municipios, distritos metropolitanos, provincias y regiones, así como el plan del Régimen Especial de Galápagos. Los PDOT son instrumentos de planificación del desarrollo que deben orientar la gestión de cada GAD en el territorio, y “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 función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo” (Asamblea Nacional, 2010b: art. 43).

Además, en el marco de sus competencias, los GAD deben desarrollar planes complementarios a los PDOT, como son los planes de uso y gestión del suelo, planes

de manejo de la playa de mar y la franja adyacente, planes especiales y parciales, entre otros. Aquí también se consideran los planes de vida de las comunidades indígenas, en sus respectivos territorios. Los PDOT y planes complementarios deben estar articulados entre todos los niveles de gobierno, y con el PND, la ETN, las agendas de coordinación zonal y demás instrumentos del SNDPP.

Todos estos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial deben propender al desarrollo sostenible y a una gestión integral del territorio, considerando sistemas ambiental, económico, social, cultural y de gobernanza.

Sistema Ambiental. El sistema ambiental constituye el conjunto de los componentes bióticos y abióticos de la naturaleza que dan soporte y sustento a la vida y la sociedad; y debe articularse con el sistema humano, mismo que integra los componentes económicos, socio-culturales y político-institucionales (Sevilla, 2010).

El sistema ambiental, compuesto por el agua, el aire, el suelo y la biodiversidad (ecosistemas, especies y sus genes), genera una serie de servicios ambientales que brindan beneficios directos o indirectos a la población. Algunos de esos servicios son: la provisión de alimentos, agua, madera y minerales; el mantenimiento de la calidad del aire, agua y fertilidad del suelo, la polinización, el control de las inundaciones; el almacenamiento de dióxido de carbono y la regulación del clima; la fotosíntesis, el ciclo de nutrientes; la disponibilidad de espacios y paisajes naturales para actividades de turismo, recreación y educación ambiental; entre otros.

Con el fin de asegurar la provisión de servicios ambientales se requiere una gestión ambiental integral y adecuada que garantice el ejercicio de los derechos de la naturaleza y los derechos ambientales de las personas. Para ello, es necesario planificar el desarrollo, ordenar el territorio y regular las actividades antrópicas considerando las necesidades poblacionales en función de los recursos naturales y los límites biofísicos de los ecosistemas.

En ese contexto, los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil interactúan en la política pública de ordenamiento territorial, conservación y manejo de los

recursos naturales renovables y no renovables, misma que debe vigilar “que las actividades productivas y obras de infraestructura, que entren en conflicto con el objetivo estratégico de conservación, cumplan con estrictas normas de gestión ambiental, y cuenten con infraestructuras resilientes, promuevan la industrialización inclusiva y sostenible, fomenten la innovación, y se adecuen a los principios, directrices y lineamientos de la Estrategia Territorial Nacional. Esto exige una gestión del suelo que no comprometa su uso y acceso a las futuras generaciones, con lo que se garantizan los recursos necesarios para la satisfacción de sus necesidades” (Senplades, 2017).

La Gestión Ambiental en el Ecuador

Derechos ambientales y de la naturaleza. La Constitución Ecuatoriana de 2008 fue la primera en el mundo en reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos. Se reconoce el derecho al respeto integral de “su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos” (Asamblea Constituyente, 2008: art. 71), así como el derecho a la restauración. Asimismo, se establece que cualquier persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir el cumplimiento de los derechos de la naturaleza a las autoridades públicas; incluyendo la facultad para representar a la naturaleza y defender la judicialmente cuando se han visto vulnerados dichos derechos.¹

Por otra parte, la Constitución reconoce los derechos ambientales de las personas, que son derechos humanos difusos; principalmente, el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir. Y estrechamente vinculado a este derecho, están los derechos al agua, a un hábitat seguro y saludable, a la ciudad, a la salud, a la vida digna, y a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que permitan el buen vivir; así como los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, y los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental² (Asamblea Constituyente, 2008).

Es en la interrelación de dichos derechos que se refleja la importancia de proteger la naturaleza para poder vivir en un ambiente saludable, tanto para las personas como para los ecosistemas. Para ello es necesario implementar políticas y medidas eficaces y oportunas para conser-

var el patrimonio natural, precaver los riesgos, prevenir y evitar los impactos ambientales, y mitigar y reparar los daños ambientales; así como regular y controlar los proyectos, obras y actividades que los puedan ocasionar.

La gestión ambiental es justamente ese conjunto de políticas y medidas normativas, administrativas y operativas que deben ejecutar el Estado y la sociedad para garantizar la protección del patrimonio natural, la calidad de vida y el desarrollo sostenible. De manera que “la gestión ambiental supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente, que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienen ese propósito” (Brañes Ballesteros, 2000: 117).

En ese sentido, el artículo 395 de la Constitución señala que las políticas de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento por todos los niveles de gobierno y todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional, y deben aplicarse de manera transversal (Asamblea Constituyente, 2008).

Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

En el Ecuador, el ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la naturaleza, así como la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articula a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA), mismo que es coordinado por la Autoridad Ambiental Nacional (AAN), es decir, el Ministerio del Ambiente o quien haga sus veces (Asamblea Constituyente, 2008).

El ordenamiento jurídico nacional establece las pautas para el funcionamiento de dicho sistema. Por una parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el artículo 136, determina la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de gestión ambiental en el marco del SNDGA, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la AAN (Asamblea Nacional, 2010a). Asimismo, establece el ejercicio de las competencias de gestión ambiental tanto de la AAN como de los GAD.

Por otra parte, el Código Orgánico del Ambiente (COA), que es la norma más comprehensiva en materia ambiental del ordenamiento jurídico nacional, regula todos los ámbitos de la gestión ambiental. Regula el régimen

institucional; la protección, conservación, manejo sostenible y restauración del patrimonio natural, incluyendo la biodiversidad, biocomercio, bioseguridad, recursos genéticos, régimen forestal, servicios ambientales, arbolado y fauna urbana; la calidad ambiental, incluyendo la gestión integral de residuos, desechos y sustancias químicas, la producción y consumo sostenible; la mitigación y adaptación al cambio climático; la gestión marino costera; los incentivos ambientales; la reparación integral de daños ambientales y el régimen sancionador.

En el régimen institucional se define cómo se articula el SNDGA, sus instrumentos y las atribuciones y facultades de la AAN y los GAD. En ese marco, y complementando lo dispuesto en la Constitución y el COOTAD, el COA indica que el SNDGA “permitirá integrar y articular a los organismos y entidades del Estado con competencia ambiental con la ciudadanía y las organizaciones sociales y comunitarias, mediante normas e instrumentos de gestión. El Sistema constituirá el mecanismo de orientación, coordinación, cooperación, supervisión y seguimiento entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y manejo de recursos naturales, y tendrá a su cargo el tutelaje de los derechos de la naturaleza y los demás establecidos en este Código de conformidad con la Constitución” (Asamblea Nacional, 2017: art. 12).

Conforme el COA, los instrumentos del SNDGA que permiten el ejercicio de la gestión ambiental en el país son: la educación y la investigación ambiental; la participación ciudadana; los fondos públicos, privados o mixtos para la gestión ambiental; el Sistema Único de Información Ambiental (SUIA); el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA); el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP); el Régimen Forestal Nacional; los incentivos ambientales, entre otros (Asamblea Nacional, 2017: art. 15).

A pesar de que el COA no menciona expresamente a la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial como instrumentos del SNDGA, son elementales para su adecuado funcionamiento, a la vez que lo vinculan con el SNDPP; ya que permiten ordenar los recursos naturales del territorio y regular las intervenciones que se realizan en él en aras de proteger el patrimonio natural y garantizar la calidad ambiental.

Competencias, facultades y atribuciones para la gestión ambiental. De conformidad con el COA, a

la AAN le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del SNDGA. En tal sentido, le corresponde emitir la política ambiental nacional; así como establecer los lineamientos, directrices, normas y mecanismos de regulación, control y seguimiento de la calidad ambiental, así como para la gestión del cambio climático y para la conservación, manejo sostenible y restauración de la biodiversidad. (Asamblea Nacional, 2017)

En relación con las tres categorías para el ordenamiento territorial establecidas en el artículo 105 del COA³, la AAN tiene las siguientes atribuciones:

- Declarar las áreas que se integran al SNAP, los Bosques y Vegetación Protectores (BVP) y las áreas especiales para la conservación de la biodiversidad (AEC), y definir las categorías, lineamientos, herramientas y mecanismos para su manejo y gestión.
- Realizar el mapa de ecosistemas frágiles y establecer lineamientos para su conservación, restauración y protección frente al cambio de uso de suelo.
- Determinar los criterios y lineamientos técnicos para la producción forestal sostenible, conservación y restauración de bosques naturales.

Por su parte, los GAD tienen las siguientes competencias ambientales en sus respectivas circunscripciones:

- Los GAD provinciales tienen la competencia de gestión ambiental en su jurisdicción. Para otorgar autorizaciones administrativas ambientales (licencias o registros ambientales) deben acreditarse obligatoriamente ante el SUMA, mismo que es administrado por la AAN. Tienen las atribuciones de prevención, reparación, control y sanción por daños ambientales. Asimismo, en las áreas rurales tienen atribuciones en materia de protección, manejo, restauración, investigación, fomento, industrialización y comercialización de los recursos forestales y vida silvestre; prevención de plagas, enfermedades e incendios forestales; implementación de medidas de adaptación y mitigación de cambio climático; entre otras.
- Los GAD municipales y metropolitanos pueden acreditarse ante el SUMA para otorgar licencias o

registros ambientales en su circunscripción. Tienen la competencia para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras de su cantón. De igual manera, tienen competencia para la gestión integral de desechos y residuos, el saneamiento ambiental, la regulación y control del manejo de arbolado y fauna urbana, la prevención de incendios forestales, la implementación de medidas de adaptación y mitigación de cambio climático, entre otras.

- Los GAD parroquiales tienen la competencia para promover actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente, a través de programas y proyectos de: manejo sostenible de los recursos naturales y ecosistemas frágiles, protección de las fuentes y cursos de agua, prevención y recuperación de suelos degradados, forestación y reforestación, mitigación y adaptación al cambio climático; así como de educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza.

Además, hay reglas generales que aplican para la gestión de la calidad ambiental en el Ecuador, como se detalla a continuación:

- En los cantones en los que el gobierno municipal no se haya acreditado, el gobierno provincial ejerce la facultad para otorgar y controlar los permisos ambientales, y en su defecto, la AAN.
- Cuando una o varias juntas parroquiales promuevan un proyecto, obra o actividad que requiera un permiso ambiental, el gobierno municipal acreditado es competente; caso contrario, le corresponde el gobierno provincial o, en su defecto, a la AAN.
- Cuando un municipio promueva un proyecto, obra o actividad que requiera un permiso ambiental, el gobierno provincial acreditado es competente, y en su defecto, la AAN.
- Cuando una provincia promueva un proyecto, obra o actividad que requiera un permiso ambiental, la AAN es competente.

- La AAN tiene competencia exclusiva para emitir las autorizaciones administrativas ambientales de proyectos de carácter estratégico; proyectos específicos de gran magnitud declarados de interés nacional; proyectos de alto impacto o riesgo ambiental; y, proyectos o actividades ubicados dentro del SNAP, zonas intangibles y Patrimonio Forestal Nacional.

Cabe señalar que todos los GAD pueden crear áreas de conservación y uso sustentable (ACUS) en sus territorios con el fin de proteger su patrimonio natural. Así también, pueden crear áreas protegidas que se integren al subsistema autónomo descentralizado del SNAP, previa declaración por parte de la AAN.

Es importante mencionar que, en virtud de la transversalidad del tema ambiental, hay otras entidades que forman parte del SNDGA y que tienen atribuciones que inciden en la gestión del ambiente, como los ministerios o entidades sectoriales de agua, agricultura, ganadería, acuicultura, pesca, energía, recursos naturales no renovables, investigación, vivienda y desarrollo urbano. De igual forma, las entidades de planificación y desarrollo, de defensa y seguridad nacional, de control, de aduanas, de compras públicas, entre otras.

Finalmente, los institutos de educación, de investigación y la academia, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y la ciudadanía en general también forman parte del SNDGA y tienen responsabilidades ambientales, como conservar el patrimonio natural y “respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible” (Asamblea Constituyente, 2008: art. 83 num. 6).

En tal virtud, para asegurar una adecuada gestión ambiental es fundamental la coordinación interinstitucional entre todos los sectores y los distintos niveles de organización territorial, al igual que la cooperación con todos los actores de la sociedad. Incluso es necesaria la coordinación con otros estados, para la gestión ambiental transfronteriza y la gestión global del cambio climático. Asimismo, la planificación y el ordenamiento territorial son esenciales para lograr una gestión ambiental que garantice la protección del patrimonio natural y la calidad ambiental.

Categorías y criterios ambientales para el Ordenamiento Territorial

En virtud de lo expuesto en los títulos anteriores, el ordenamiento territorial debe garantizar los derechos de la naturaleza y los derechos ambientales de las personas, a través de la conservación y protección de los ecosistemas para la provisión de bienes y servicios ambientales, y el mantenimiento de la calidad ambiental, en aras de alcanzar el buen vivir.

Para lograrlo, el COA determina categorías para el ordenamiento territorial que deben ser consideradas e incorporadas obligatoriamente en los PDOT y planes complementarios de los GAD, así como deben ser tomadas en cuenta en todos los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Por otra parte, el COA establece el mandato legal para definir una serie de criterios ambientales territoriales y lineamientos técnicos que permitan gestionar el ambiente y orientar las intervenciones en el territorio hacia el desarrollo sostenible.

Adicionalmente, es importante mencionar que en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, los GAD deben tomar en cuenta la clasificación del suelo rural, que es aquel “destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos” (Asamblea Nacional, 2016: art. 19). De acuerdo a la LOOTUGS, los tipos de suelo rural son: de producción; para aprovechamiento extractivo; de expansión urbana; y, de protección. Los GAD deben compaginar esta clasificación del suelo rural con las categorías para el ordenamiento territorial.

Categorías para el ordenamiento territorial. De conformidad con lo establecido en el COA, el Ecuador cuenta con tres categorías para el ordenamiento territorial (Asamblea Nacional, 2017), según se detalla a continuación.

1. Categorías de representación directa.- Son el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SNAP, los Bosques y Vegetación Protectores – BVP y las áreas especiales para la conservación de la biodiversidad – AEC.

El SNAP está conformado por cuatro subsistemas: estatal, autónomo descentralizado (GAD), comunitario y privado. Cabe señalar que la propiedad de las áreas protegidas puede ser mixta; por ejemplo, en la mayoría de las áreas del subsistema estatal existen propietarios privados y comunitarios, así como territorios ancestrales. Entre los objetivos de las áreas protegidas, están el conservar la biodiversidad y “garantizar la generación de bienes y servicios ambientales provistos por los ecosistemas e integrarlos a los modelos territoriales definidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados” (Asamblea Nacional, 2017: art. 38 num. 6).

Existen diferentes categorías de manejo de las áreas protegidas en función de su estado de conservación, tipo de ecosistemas, especies y características. Como son los parques nacionales, las reservas marinas, ecológicas, biológicas y geobotánicas, las reservas de producción de flora y fauna, los refugios de vida silvestre y las áreas naturales de recreación.”

Como se notó previamente, la AAN es quien declara las áreas naturales protegidas del SNAP, previo cumplimiento de determinados requisitos. Cada área protegida debe contar con un plan de manejo y una zonificación donde se determinen sus usos, limitaciones y actividades permitidas, para asegurar el cumplimiento de sus objetivos de conservación. Por ejemplo, hay zonas de protección, de recuperación, de uso sostenible, de uso público, turismo y recreación.

De manera que el Estado impone ciertas limitaciones dentro de las áreas protegidas que deben respetarse al momento de planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial por parte de los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, está prohibida la minería metálica dentro del SNAP; y para la explotación de recursos naturales no renovables se requiere “petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular” (Asamblea Constituyente, 2008: art. 407). Asimismo, no se permite el cambio de uso de suelo y se imponen restricciones para las actividades que puedan poner en riesgo a los objetivos de conservación.

En ese contexto, al momento de planificar el desarrollo y ordenar el territorio, todos los niveles de gobierno deben considerar las áreas protegidas, ya que hay limitaciones a tomar en cuenta. Algo similar ocurre con los BVP y

las AEC, puesto que son categorías de manejo del patrimonio natural que también implican restricciones para ciertas actividades productivas.

Por ejemplo, en los BVP se permite el manejo forestal sostenible, como la extracción de recursos forestales maderables y no maderables, pero no se permite el cambio de uso de suelo; y previo al inicio de cualquier obra, proyecto o actividad, se requiere la viabilidad técnica ambiental por parte de la AAN.

Las AEC, por su parte, son una novedad en la normativa ambiental del Ecuador; se conforman por áreas de conservación reconocidas por instrumentos internacionales ratificados por el Estado⁴, zonas de amortiguamiento ambiental, corredores de conectividad y servidumbres ecológicas (Asamblea Nacional, 2017: art. 56). La AAN debe establecer criterios técnicos para realizar obras, proyectos o actividades en estas áreas, exigiendo estándares más altos de gestión ambiental.

2. Categoría de ecosistemas frágiles.- De conformidad con lo establecido en el COA: y la Constitución, un ecosistema frágil es una zona “con características o recursos singulares muy susceptibles” a las intervenciones antrópicas, que producen en la misma “una profunda alteración en su estructura y composición” (Asamblea Constituyente, 2008: Glosario). Son ecosistemas frágiles del Ecuador, entre otros, los humedales, páramos, moretales, manglares, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos, comunidades coralinas, ecosistemas marinos y marino-costeros.

Al igual que en las categorías de representación directa, el Estado puede imponer limitaciones para el desarrollo productivo dentro de ecosistemas frágiles. Por ejemplo, se imponen limitaciones para la expansión de la frontera agrícola en detrimento de páramos o bosques tropicales; prohibiciones para actividades acuícolas en manglares; o restricciones para actividades de pesca y turismo en comunidades coralinas.

3. Categorías de ordenación.- Se refieren a bosques naturales destinados a la conservación, producción forestal sostenible y restauración. Por ejemplo, existen predios bajo el Proyecto Socio Bosque, consistente en un incentivo económico otorgado por el Estado a aquellos propietarios privados, comunitarios o mixtos que

deseen conservar su predio; y una de las condiciones para mantener el incentivo es atenerse a los objetivos de conservación, por lo que no se permite el cambio de uso de suelo ni actividades que atenten contra la biodiversidad.

Asimismo, existen predios donde se realiza aprovechamiento forestal de maderables y no maderables en bosques naturales, cuyas actividades deben atenerse a los criterios y lineamientos técnicos de manejo forestal sostenible para asegurar una adecuada gestión ambiental. También, existen predios en suelos degradados o contaminados, bajo programas o planes de restauración, donde se restringen las actividades que no permitan cumplir con los objetivos a corto, mediano y largo plazo para la restauración ecológica.

En el Gráfico 1 se puede observar las áreas que conforman el SNAP, BVP, Reservas de Biósfera, sitios Ramsar y predios bajo el Proyecto Socio Bosque. Todas estas áreas, más aquellas mencionadas arriba, deben ser tomadas en cuenta en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial a fin de asegurar la conservación del patrimonio natural y la calidad ambiental.

Criterios ambientales y lineamientos técnicos para el ordenamiento territorial. Como se mencionó previamente, para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, todos los niveles de gobierno deben tomar en cuenta “criterios ambientales territoriales en virtud de los ecosistemas”, así como “lineamientos técnicos sobre los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos de la naturaleza” (Asamblea Nacional, 2017: art. 6).

En ese sentido, se deben considerar criterios relacionados con la conservación, manejo, restauración, uso y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural; la prevención y el control de la contaminación; y la mitigación y adaptación al cambio climático. Con base en la normativa nacional y en los esfuerzos de la AAN para la reglamentación del COA, algunos criterios ambientales territoriales generales son: considerar la función ambiental y social de la propiedad; garantizar la provisión de bienes y servicios ambientales y valorar sus aportes a la economía local; incorporar el enfoque ecosistémico en la planificación y gestión del territorio, con especial

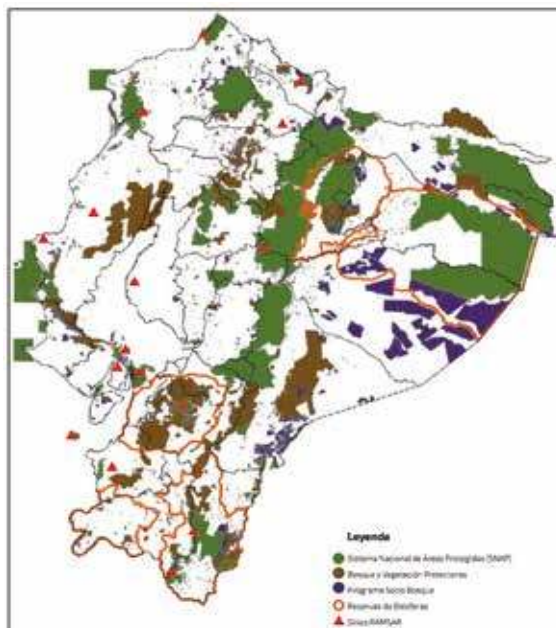


Gráfico 1. Áreas de conservación del Ecuador Continental. Fuente y elaboración: Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2015

atención en la presión que ejercen las áreas de expansión urbana; entre otros.

De igual forma, el Estado debe establecer lineamientos técnicos para identificar los sitios más idóneos para la implementación de acciones en el territorio, considerando sus múltiples relaciones, de manera que se minimicen los impactos negativos y se potencialicen los beneficios. Por lo tanto, algunos de los lineamientos a tomar en cuenta para el diagnóstico, propuesta y modelo de gestión territorial, entre otros, son:

- Identificar las condiciones del patrimonio natural en el ámbito rural y urbano, y evaluar los patrones de uso, calidad, cantidad y el estado de conservación de los bienes y servicios ambientales.
- Identificar aquellas áreas que requieran de la implementación de acciones y medidas para la prevención de riesgos, y para la conservación, protección, restauración, manejo y uso sostenible de los recursos naturales, considerando las categorías de ordenamiento territorial y la clasificación del suelo rural.

- Considerar los escenarios actuales y futuros del cambio climático para el desarrollo de infraestructura, actividades productivas y asentamientos humanos.
- Fomentar patrones de producción y consumo sostenible que reduzcan y estabilicen las emisiones de gases de efecto invernadero, y que mejoren la calidad ambiental.
- Promover la implementación de medidas que busquen evitar la deforestación y degradación de los ecosistemas.

Conclusiones

A efectos de conseguir la sostenibilidad, es necesaria la ponderación de derechos. Se debe ponderar el derecho al trabajo y al crecimiento económico con los derechos humanos y de la naturaleza. No se puede lograr un desarrollo sostenible en detrimento de la naturaleza y el ambiente, ni de los derechos humanos, ya sean ambientales, económicos, socioculturales o políticos.

Para alcanzar territorios sostenibles, las entidades públicas deben integrar la planificación y la gestión ambiental en los entornos rurales y urbanos, y abordar las problemáticas ambientales, como la contaminación del agua, aire y suelo, la gestión de residuos y desechos, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático. Por esta razón es tan importante que todas las entidades que conforman el SNPP incorporen en sus instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, aquellos criterios ambientales y lineamientos técnicos conducentes a una adecuada gestión ambiental para lograr el desarrollo sostenible. Cabe señalar que ello no es posible sin la participación de todos los actores de la sociedad.

Con el fin de asegurar una gestión ambiental integral y eficiente que garantice el ejercicio de los derechos de la naturaleza y los derechos ambientales de las personas, es necesario planificar el desarrollo de manera estratégica e integrada, ordenar el territorio y regular las actividades antrópicas considerando las necesidades poblacionales en función de los recursos naturales y los límites biofísicos de los ecosistemas.

En ese sentido, el ordenamiento territorial busca distribuir los usos del territorio según sus características, por lo que todos los niveles de gobierno deben considerar al sistema ambiental y sus dinámicas como elementos estratégicos y de soporte para el bienestar humano y el desarrollo de la sociedad; así como armonizar la conservación, protección y restauración del patrimonio natural con su uso y aprovechamiento sostenible. Para ello existen herramientas que permiten la toma de decisiones con un enfoque de gestión ambiental y social, como las categorías para el ordenamiento territorial, los inventarios de ecosistemas, la zonificación, la valoración económica de los bienes y servicios ambientales, entre otras.

Por otra parte, en el mundo entero se ha evidenciado una desconexión funcional entre las urbes y su entorno natural. De allí la necesidad de que las políticas sobre vínculos urbano-rurales busquen soluciones inteligentes para evitar el uso insostenible e ineficiente de la tierra y la pérdida de ecosistemas.

En cuanto a los desafíos, a fin de dar cumplimiento al PND y los ODS, se requiere de un modelo de gobernanza para la incorporación, implementación, seguimiento y evaluación de los criterios ambientales territoriales y

lineamientos técnicos en los PDOT, planes complementarios y demás instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Asimismo, es necesario emprender procesos de fortalecimiento de capacidades de las autoridades en todos los niveles de gobierno.

El planeta debe apuntar hacia la sostenibilidad en todos los ámbitos (ambiental, social, cultural, económico y político), con un enfoque territorial integral; por lo que el reto de la planificación del desarrollo está en potencializar la biocapacidad del sistema ambiental y su resiliencia para seguir brindando múltiples beneficios a la sociedad.

CITAS

- ¹ Los derechos de la naturaleza se reconocen expresamente en los artículos 10, 71 y 72 de la Constitución. A pesar de que se ven reflejados en el ordenamiento jurídico nacional y en la jurisprudencia de los últimos años, se requiere fortalecer su interrelación con los derechos humanos, ambientales, sociales, culturales, económicos y políticos, así como su implementación práctica en el ámbito administrativo.
- ² Estos derechos se reconocen en los artículos 12, 14, 30, 31, 32, 57, 66 y 74 de la Constitución.
- ³ En el siguiente título se detallan las categorías para el ordenamiento territorial y su importancia para la gestión ambiental.
- ⁴ Por ejemplo, los humedales de importancia mundial o sitios Ramsar, las Reservas de Biósfera o las zonas declaradas como patrimonio mundial natural de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por sus siglas en inglés).

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente (2008), "Constitución de la República del Ecuador" publicada en el Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008, Quito.
- Asamblea Nacional (2010), "Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización" publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 303 del 19 de octubre de 2010, Quito.
- Asamblea Nacional (2010), "Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas" publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 306 del 22 de octubre de 2010, Quito.
- Asamblea Nacional (2016), "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo" publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 790 del 5 de julio de 2016, Quito.
- Asamblea Nacional (2017), "Código Orgánico del Ambiente" publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 983 del 12 de abril de 2017, Quito.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador (2016), "Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2030", primera edición, Quito.
- SENPLADES (2017), "Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida", Quito.
- BRAÑES BALLESTEROS, Raúl (2000), "Manual de Derecho Ambiental Mexicano "Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, Ciudad de México.
- SEVILLA CALLEJO, Miguel (2010), "Organización territorial y campesinado en el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Cotapata (Bolivia). Tesis Doctoral" Departamento de Geografía Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- WWF (2018), "Informe Planeta Vivo - 2018: Apuntando más alto" Grooten, M. y Almond, R.E.A. (Eds), Gland.

GLOSARIO

AAN	Autoridad Ambiental Nacional
ACUS	Áreas de conservación y uso sustentable
AEC	Áreas especiales para la conservación de la biodiversidad
BVP	Bosques y Vegetación Protectores
COA	Código Orgánico del Ambiente
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
ETN	Estrategia Territorial Nacional
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de Naciones Unidas
PDOT	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNDGA	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SUMA	Sistema Único de Manejo Ambiental

PONENCIA 33

IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: EL EJIDO DE CUENCA

Mgst. Paula Francisca Rodas Espinoza

INSTITUTO NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL, ZONAL 6

INTRODUCCIÓN



El Instituto Nacional de Patrimonio Cultural - INPC fue creado mediante Decreto Supremo No. 2600, del 9 de junio de 1978, con las atribuciones de investigar, preservar, resguardar, restaurar, exhibir y promocionar el Patrimonio Cultural del Ecuador; así como regular, de acuerdo a la Ley, todas las actividades de esta naturaleza que se realicen en el país.

En ese mismo año, se aprobó la Ley de Patrimonio Cultural, la misma que fue derogada al expedirse la Ley Orgánica de Cultura, en diciembre de 2016. Si bien la Ley de Patrimonio Cultural constituyó un fuerte cambio en nuestra sociedad en lo que se entendía como protección y conservación de nuestro legado cultural en ese entonces, para lo cual se realizaron importantes proyectos para su puesta en valor, la misma tuvo una vigencia de casi cuarenta años, tiempo en el cual la visión sobre la gestión y conservación del patrimonio cultural tuvo algunos cambios, no solo a nivel nacional, sino también internacional. Es importante indicar que, con este nuevo cuerpo legal, el INPC tiene además como atribuciones principales la investigación y el control técnico del patrimonio cultural.

No obstante, en Ecuador, el tema de la conservación de patrimonio cultural no siempre ha tenido una importancia sustancial en los procesos de planificación, pese a que la Constitución del Ecuador (2008) establece como deber primordial

del Estado, en corresponsabilidad con los ciudadanos, el conservar y proteger el patrimonio cultural y natural del país (Artículos 3 y 83); así como dispone los mecanismos y lineamientos para la generación de políticas de conservación y protección del patrimonio cultural (Artículos 379 y 380).

Sin embargo, es a raíz de la expedición del Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural en el año 2008, en que tanto las autoridades competentes, como la sociedad civil en general, empezaron a tener un conocimiento más ampliado sobre la importancia de precautelar los bienes heredados de nuestros antepasados.

Actualmente, los cuerpos legales existentes se constituyen como un gran aporte en el marco de la gestión patrimonial. Partiendo de la Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, la Ley Orgánica de Cultura y su Reglamento, así como las Resoluciones No. 004 y 006 del Consejo Nacional de Competencias (CNC), mediante las cuales se transfirieron las competencias para preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural, así como construir los espacios públicos para estos fines, a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) Municipales y Metropolitanos; podemos visualizar

un trabajo interinstitucional en pro de la conservación de nuestro legado cultural.

Sin embargo, la gran incógnita que ha surgido en torno a la conservación patrimonial hace relación a qué hacer con el patrimonio. Y con ello, surgen más interrogantes: ¿Cómo lograr que éste subsista? ¿Y cómo se integra su subsistencia en el progreso y avance económico de un pueblo o un territorio determinado?

Estas preguntas han sido planteadas en muchas ocasiones y en muchos espacios de discusión, sobre todo por la gran problemática existente en torno a la falta de conciencia patrimonial existente en la sociedad, que no ha adquirido la sensibilidad necesaria en cuanto a la protección del patrimonio cultural se refiere.

El caso de Cuenca no está muy lejano de esta realidad. Desde hace muchos años, los intereses inmobiliarios y de rentabilidad del suelo, se han vuelto aspectos prioritarios que han sobrepasado cualquier intención de proteger y preservar los bienes heredados de antepasados. Por supuesto, estos procesos de desarrollo inmobiliario no se han dado solamente en este contexto. El patrimonio cultural en toda América Latina empezó a verse comprometido por el “empeño” progresista y la acelerada explotación de los recursos naturales. A esto se sumó, la gran cantidad de infraestructura emplazada como producto de dicho progreso, dando como resultado la alteración de los paisajes históricos y culturales y con ello, la pérdida de muchos valores patrimoniales de los pueblos.

Por ello es que, a nivel internacional, surgieron las primeras iniciativas por normar el crecimiento de las ciudades de la mano de la preservación y conservación del patrimonio cultural. Desde la Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas y Áreas Urbanas Históricas (Carta de Washington, 1987) y la Recomendación sobre el paisaje urbano histórico (2011), ya se habla sobre una relación entre el planteamiento urbano y la preservación histórica, pero por supuesto, no como un conjunto de reglas que deben ser seguidas al pie de la letra, sino como lineamientos o principios que deben ser aplicados de acuerdo a las realidades locales.

Con estos lineamientos se plantea una nueva incógnita: cómo debe insertarse la protección del patrimonio cultural en el desarrollo local y en la planificación territorial.

En este sentido, la herramienta clave para lograr este objetivo, son los planes de gestión o de planificación territorial y cómo debe ser abordada la conservación del patrimonio cultural en el marco de estas herramientas.

Con lo antes expuesto, en la presente ponencia se abordarán temas relacionados a la importancia de la identificación y valoración del Patrimonio Cultural en el marco de la Planificación Territorial, tanto a nivel general, como tomando en cuenta un caso específico en nuestra ciudad, la zona urbana de El Ejido, declarada como Patrimonio Cultural del Estado Ecuatoriano mediante Acuerdo Ministerial No. 235-2011, de fecha 27 de octubre de 2011.

Contenido

En una primera instancia, se debería partir por conceptualizar el término de Patrimonio Cultural. Se lo puede definir como:

(...) el conjunto de signos materiales -ya sean artísticos o simbólicos- transmitidos desde el pasado a cada cultura y, por tanto, a la humanidad completa. Como parte constitutiva de la afirmación y enriquecimiento de identidades culturales, como un legado que le pertenece a toda la humanidad, el patrimonio cultural dota a cada lugar particular de características reconocibles y es un depósito de la experiencia humana. La preservación y la presentación del patrimonio cultural es, por lo tanto, la piedra angular de cualquier política cultural. (UNESCO, 1989)

En la Carta de Cracovia, *Principios para la conservación y restauración del patrimonio construido* (2000), se establece que patrimonio es “el conjunto de las obras del hombre en las cuales una comunidad reconoce sus valores específicos y particulares y con los cuales se identifica. La identificación y la especificación del patrimonio es por tanto un proceso relacionado con la elección de valores” (Carta de Cracovia, 2000).

En nuestro contexto, y de acuerdo al Artículo 29 de la Ley Orgánica de Cultura, se establece como patrimonio cultural nacional al “(...) conjunto dinámico, integrador y representativo de bienes y prácticas sociales, creadas, mantenidas, transmitidas y reconocidas por las personas, comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades, colectivos y organizaciones culturales”.

Por otro lado, el INPC establece que el patrimonio cultural es el conjunto de bienes que caracterizan la creatividad de un determinado territorio y de las relaciones de éste con sus habitantes. Es el conjunto de elementos y manifestaciones –materiales e inmateriales- producidas por el hombre y que son resultado de procesos históricos y de la relación del ser humano con su entorno (INPC, 2011).

Tal como se puede observar en las definiciones antes mencionadas, el patrimonio cultural se encuentra íntimamente ligado al hombre y a su entorno, radicando sus valores precisamente como éste se identifica culturalmente a través de los bienes que pertenecen a su legado cultural. El patrimonio cultural, es para cada comunidad, memoria de su pasado, su conciencia como comunidad y define una identidad que la relaciona con dicho pasado desde el presente. (GARRÉ, 2001)

Ahora, debemos también especificar los tipos de patrimonio cultural. Se divide en dos categorías: patrimonio cultural material y patrimonio cultural inmaterial. Dentro del patrimonio material se encuentran los bienes muebles, bienes inmuebles, bienes arqueológicos y bienes documentales; mientras que el patrimonio inmaterial, de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica de Cultura en su Art. 80, está conformado por: a) tradiciones y expresiones orales, b) usos sociales rituales y actos festivos, c) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, d) manifestaciones creativas que se sustentan en una fuerte interacción social y se transmiten de generación en generación, y e) técnicas artesanales tradicionales.

Por tanto, se debe tomar en cuenta la importancia de poner en valor a los bienes pertenecientes al patrimonio cultural, y esta labor necesariamente debe ser abordada desde el campo de la gestión patrimonial. María Ángeles Querol, en su libro *Manual de Gestión del Patrimonio Cultural*, dice que la gestión del patrimonio cultural es "(...) el conjunto de actividades destinadas a la protección y difusión de los bienes del Patrimonio Cultural (...)", tomando en cuenta que "(...) la mayoría de ellas son llevadas a cabo por distintas administraciones públicas (...)" (Querol, 2010).

Sin embargo, en esta definición, Querol hace referencia a que la gestión del patrimonio generalmente es llevada por las "administraciones públicas", pero no debemos

olvidar que esta actividad debe incumbir a toda la sociedad, desde la institucionalidad, hasta los diferentes agentes sociales involucrados. En este marco, la gestión participativa que incluya a todos los actores es clave, de tal manera que se pueda tener un enfoque holístico y multidisciplinario en la consecución de los objetivos planteados que, en este caso, es la conservación del patrimonio cultural.

En este sentido, es importante destacar lo que implica el tema del enfoque multidisciplinario, ya que, desde el punto de vista de la planificación territorial, muchas veces el término "Patrimonio Cultural" es solamente relacionado a patrimonio edificado, es decir, únicamente hacia bienes inmuebles; cuando, como ya se explicó anteriormente, existen otros cuatro fondos patrimoniales (arqueológicos, muebles, documentales e inmateriales) que forman parte del patrimonio cultural y que necesariamente deben ser tomados en cuenta al momento de elaborar planes de gestión patrimonial.

Por otro lado, los planes de gestión para la conservación del patrimonio cultural deben ir de la mano de los planes de ordenamiento o planificación territorial y viceversa. No puede pensarse en un plan de gestión patrimonial aislado de los lineamientos expuestos en el los Planes de Desarrollo de los diferentes territorios, así como de las políticas públicas determinada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. Así como tampoco, un Plan de Ordenamiento Territorial puede omitir la conservación del patrimonio cultural, en su integralidad, ligado a ese territorio. Son trabajos que necesariamente deben estar interrelacionados unos con otros.

Marco legal

Tanto la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO como el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios Históricos - ICOMOS, poseen una amplia legislación internacional en torno al manejo y gestión de los bienes culturales patrimoniales.

El Ecuador es un Estado Signatario de todas las convenciones, cartas y tratados que conforman dicha legislación, y si bien los organismos internacionales son respetuosos de las medidas que cada Estado Parte tome

en torno a la protección de su patrimonio cultural, dichas medidas o documentos legislativos nacionales deberán estar enmarcados dentro de sus recomendaciones. En este sentido, la legislación existente en temas patrimoniales, tanto a nivel internacional, como a nivel nacional, es clara sobre la importancia de la inclusión del patrimonio cultural en los ámbitos de desarrollo local y planificación territorial.

La Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas y Áreas Urbanas Históricas (Carta de Washington, 1987) define los principios, objetivos y herramientas de actuación apropiadas para conservar los valores de las áreas urbanas históricas, enmarcando dicha conservación en el desarrollo de los territorios.

Este documento estipula además que la conservación de las áreas urbanas históricas sólo puede ser eficaz si se integra en una política coherente de desarrollo económico y social, y que, para ello, necesariamente debe ser tomada en consideración en el planeamiento territorial y urbanístico a todos los niveles (Carta de Washington, 1987). Además, esta carta también recomienda que la planificación de la conservación de dichas áreas debe estar precedida por estudios multidisciplinarios, aspecto que refuerza lo ya mencionado anteriormente, sobre la importancia de conservar y preservar el patrimonio cultural en su integralidad. Un plan de conservación, además de enmarcarse en las políticas de desarrollo local, deberá comprender estudios arqueológicos, históricos, arquitectónicos, sociológicos, económicos, etc., orientando las acciones que deban realizarse además desde el plano jurídico, administrativo y financiero, de tal manera que se pueda lograr una relación armónica entre el área urbana patrimonial y con el resto de áreas que sean de carácter contemporáneo o posterior a la conformación de aquella área histórica. (Carta de Washington, 1987).

En este sentido, la participación activa y el compromiso de involucramiento de los habitantes de estas áreas son imprescindibles en la labor de conservación (Carta de Washington, 1987), ya que, sin un verdadero empoderamiento social sobre los bienes patrimoniales, muy difícilmente se podrá trabajar adecuadamente en esta labor.

En este mismo contexto, la Declaración de Xi'an sobre la Conservación del Entorno de las Estructuras y Sitios y Áreas Patrimoniales (2005), expresa que es necesi-

ria la cooperación y el compromiso de las comunidades locales y de todos los actores involucrados, tanto públicos como privados, para contribuir al desarrollo de estrategias sostenibles de conservación. Por ello, se recomienda que se estimule el compromiso de construir estas estrategias con un enfoque holístico no solo para la conservación del patrimonio cultural sino también de su entorno, tanto físico como social, sobre todo a lo que a la estructura y tejido social se refiere. Este aspecto se ve reforzado en lo que recomienda el Art. 14 de la Convención de Granada para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa (Convención de Granada, 1985), sobre la actuación de los poderes políticos en el conocimiento, conservación y gestión del patrimonio debe secundarse con la participación de colectividades locales, instituciones, asociaciones culturales y el público en general.

Además, la Declaración de Xi'an sobre la Conservación del Entorno de las Estructuras y Sitios y Áreas Patrimoniales (Declaración de Xi'an, 2005), habla sobre la importancia de tomar acciones necesarias para valorar, medir, evitar o remediar la degradación y la pérdida del significado del patrimonio cultural, para proponer mejoras en su conservación y preservación.

Hoy por hoy, el significado de patrimonio se ha desvirtuado casi completamente. Por ejemplo, en lo que respecta a patrimonio material, sobre todo en patrimonio inmueble, el hecho de tener características patrimoniales, inmediatamente implica un descenso en su plusvalía, lo que genera inconvenientes para sus propietarios. Inclusive, la terminología utilizada al referirse a una edificación patrimonial es que ésta se encuentra "afectada", como si ello fuese un aspecto negativo. Estos problemas han sido resultado de una falta de procesos de apropiación y empoderamiento social que existe sobre el patrimonio cultural, cuando la misma sociedad debería ser uno de los principales actores que defiendan o conserven el legado cultural heredado de sus antepasados.

En este sentido, la formación y educación en patrimonio no solo exige la participación social sino también la inclusión de estos aspectos en sistemas educativos nacionales a todos los niveles (Rodas Espinoza, 2016). En este tema la Carta de Washington es clara al expresar que, para asegurar la participación social activa, se debe realizar un programa de información sobre temas de

patrimonio desde la edad escolar. Con acciones de esta naturaleza, se facilitarían el trabajo de sensibilización y concientización ciudadana, al trabajar con la sociedad desde temprana edad. Sin embargo, cabe destacar que estas actividades también deberían ser trabajadas como política pública, desde el Estado Central.

Ahora, todo lo expresado anteriormente es relacionado a la legislación internacional. En cuanto a la legislación nacional, se tienen dos cuerpos legales específicos en materia de patrimonio cultural: la Ley Orgánica de Cultura (LOC, 2016) y el Reglamento General a la Ley Orgánica de Cultura (LOC R., 2017). Si bien estos cuerpos legales dan las pautas normativas y las disposiciones en cuanto a la gestión del patrimonio cultural en el Ecuador, el Art. 96 de la LOC habla sobre la política internacional sobre patrimonio cultural nacional, especificando claramente que ésta es de responsabilidad del Gobierno Nacional, así como la generación de políticas de "(...) protección y conservación de sitios, lugares y centros históricos declarados como patrimonio mundial, de conformidad con la Constitución, los acuerdos y convenciones internacionales (...)" (LOC, 2016), porque como se dijo anteriormente, el Ecuador es estado signatario de la legislación internacional establecida por la UNESCO.

Tanto la Ley Orgánica de Cultura como su Reglamento, son muy claros en lo que respecta a la gestión y conservación del patrimonio cultural, en su integralidad. El Art.58 de la LOC, hace referencia específica a la elaboración de planes integrales, disponiendo que:

Toda declaratoria de conjunto, tramos o itinerarios culturales, ya sea sobre paisajes rurales, urbanos, fluviales o marítimos, rutas, caminos, centros históricos, arquitectónicos o monumentales, incluido geografías sagradas, arquitectura moderna y contemporánea, patrimonio industrial, funerario, entre otros, deberá dotarse de planes integrales de gestión, conservación, protección y salvaguarda. (LOC, 2016)

Tal como se puede observar, la elaboración de planes integrales de gestión para la conservación y salvaguarda del patrimonio cultural, está incluso determinada por Ley. Por tanto, los profesionales a cargo de la planificación territorial no pueden ni deben hacer caso omiso de la importante labor que implica la pro-

tección de nuestro legado cultural, en el marco de la planificación territorial.

Por otro lado, la conservación y salvaguarda del patrimonio cultural, dentro de la planificación territorial y del desarrollo urbano, no puede ser vista como la inclusión de un listado de bienes patrimoniales, como sucede en la mayoría de los casos. Generalmente, se hace referencia al inventario de bienes patrimoniales que maneja el INPC, pero sin dar las herramientas necesarias, en el marco de los planes de gestión o de desarrollo, para su protección. Es por ello que es necesario hacer énfasis en la gestión con un enfoque holístico, pensando precisamente en la multidisciplinariedad que debe necesariamente existir en el equipo de profesionales a cargo de este tipo de proyectos, para lograr la gestión participativa en su integralidad; y por supuesto, sin dejar de lado a la sociedad civil.

El Art. 99 de la Ley Orgánica de Cultura, establece que la ciudadanía en general es corresponsable en el cuidado y protección el patrimonio cultural, es decir, compartirán con el Estado la responsabilidad de la protección, custodia y administración de los bienes patrimoniales que se encuentren dentro de sus territorios.

Sin embargo, esta participación ciudadana, en nuestra sociedad, es prácticamente nula. El tema de la conservación y protección del patrimonio es generalmente llevado a cabo por expertos profesionales pertenecientes a la institucionalidad pública, sin haberse generado procesos de apropiación o empoderamiento social sobre dicho patrimonio entre los grupos sociales, quienes deberían jugar un papel importante en esta labor, precisamente porque ellos son los principales beneficiarios.

En este sentido, no se requiere hacer un análisis socio-cultural muy a detalle para darse cuenta que es precisamente el ciudadano común quien más se opone a la conservación del patrimonio, sobre todo si se ven afectados sus propios intereses. Es por ello que, al menos en lo que a gestión y conservación del patrimonio se refiere, se debe hacer énfasis en la gestión participativa que comprenda a todos los actores involucrados, porque poco a nada se puede hacer desde un punto de vista unilateral.

Por otro lado, es preciso entender que, dentro de los procesos de gestión para la conservación del patrimonio

cultural, deben ejecutarse acciones claras y concisas. Querol (2010) plantea que, en esta labor, deben existir cuatro ámbitos: conocer, planificar, controlar y difundir.

Conocer. El conocimiento es el punto de partida en cualquier proceso de conservación, ya que “sólo se puede proteger aquello que se conoce (...)” (Querol, 2010). Toda política de gestión debe tener como punto de partida, un conocimiento exhaustivo de aquellos bienes que se quieren conservar, ya que permitirá la jerarquización de los bienes según su relevancia o valor, con la finalidad de tomar decisiones sobre el grado de protección que se les asignará (Querol, 2010).

En esta primera etapa de “conocer”, el inventario es una herramienta imprescindible. El inventario es un “listado ordenado de bienes y demás elementos valorables que pertenecen a una persona o a una comunidad. En términos de patrimonio, es un listado de los bienes culturales que se realiza con el propósito de reconocerlos, estudiarlos y asignarles un valor, ya sea de tipo histórico, artístico, social, científico, urbano, arquitectónico, etc.” (Rodas Espinoza, 2016).

En el Ecuador, para una de las principales instituciones gestoras del patrimonio cultural, el INPC, el inventario posee dos niveles: el *inventario* como tal, y que es llevado a cabo de acuerdo a las metodologías de identificación y valoración establecidas por dicho instituto, a través del Sistema de Inventario del Patrimonio Cultural Ecuatoriano - SIPCE. El inventario consiste en una descripción detallada de las características patrimoniales de los bienes, además de aportar datos relacionados a los criterios de valoración por los cuales dichos bienes pertenecen al patrimonio cultural de un determinado territorio. La información recopilada en esta etapa no solo aporta al ordenamiento territorial, sino también el control técnico que se pueda ejercer para conservar sus valores patrimoniales (Rodas Espinoza, 2016).

El siguiente nivel es el *catálogo*. El catálogo se constituye como un estudio multidisciplinario que se compone de un análisis a profundidad de las características y los valores identificados en los bienes patrimoniales, a nivel de monografía (Rodas Espinoza, 2016). Este estudio, de acuerdo a lo que determina el Art. 47 del Reglamento General la Ley Orgánica de Cultura (LOC R., 2017), se constituirá como el expediente de investi-

gación técnica que posibilitará la declaratoria de patrimonio cultural sobre un bien o un conjunto de bienes, tal como lo determina el Art. 56 de la LOC: “El proceso de declaratoria es de carácter reglado, técnico y metodológico, emitido por el ente rector de la Cultura y el Patrimonio; se realizará sobre la base de un informe técnico emitido por el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (...)” (LOC, 2016)

Ahora bien, es necesario mencionar que la Ley Orgánica de Cultura, en su Art. 61, establece que en caso de que un bien no posea declaratoria por Ley (Art. 54, LOC), el proceso comenzará de oficio o a petición de parte y necesariamente con la individualización del bien a través de un registro de bienes de interés patrimonial por parte del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, otorgándole una protección transitoria de hasta por dos años, tiempo en el cual se deberá definir su incorporación o no al patrimonio cultural nacional.

Planificar. La acción de planificar podría concretarse en definir acciones en las cuales se programa qué hacer con lo que se conoce. Las actividades de gestión relacionadas a la planificación son muy variadas y pueden definirse como todas aquellas que se encaminan a programar las acciones que se ejecutarán con los bienes patrimoniales a corto, mediano y largo plazo (Querol, 2010).

En la gestión y formulación de políticas culturales o relacionadas con el patrimonio cultural, en el ámbito de la planificación se trabaja en tres planos: plan, programa y proyecto. El plan plantea lineamientos a nivel general y consiste en una amplia base conceptual donde las actividades son diseñadas a corto, mediano y largo plazo. El programa, es un conjunto de proyectos que comparten una orientación común, y son planteados de acuerdo a los lineamientos que establece el plan, de acuerdo al diagnóstico identificado. Por otro lado, el proyecto, se constituye como una línea más operativa en el proceso, que se ejecuta con la finalidad de materializarse en acciones específicas (Rodas Espinoza, 2016).

En nuestro país, existen instrumentos de planificación vigentes para el período 2017 - 2021, en el cual deben enmarcarse los planes de gestión de cualquier índole, los cuales son: Plan Nacional de Desarrollo, Agenda de Coordinación Intersectorial - ACI, el Plan Sectorial de

Cultura y Patrimonio y la Agenda Territorial, herramientas que establecen los lineamientos generales de planificación a nivel nacional, en términos de política pública.

En términos de Patrimonio Cultural, el Plan Nacional de Desarrollo, en su Objetivo 2, Política 2.3, contempla promover el rescate, reconocimiento, investigación y protección del patrimonio cultural, saberes ancestrales, cosmovisiones y dinámicas culturales, es decir, visibilizando al patrimonio cultural en su integralidad. Este aspecto se complementa con el numeral 4.1 de la Agenda de Coordinación Intersectorial - ACI, que pretende promover el rescate, reconocimiento y protección del patrimonio cultural material e inmaterial, a través de estrategias claramente establecidas, destacando entre las más importantes la implementación de un Plan de Fortalecimiento Institucional a los GAD Municipales y Metropolitanos, a través de la capacitación técnica; así como la actualización del inventario de bienes y manifestaciones patrimoniales.

En este sentido, la herramienta clave para la implementación de estas políticas públicas en los diferentes territorios, son los Planes de Desarrollo y/o de Ordenamiento Territorial, dentro de los cuales, como ya se ha venido mencionando en varias ocasiones, necesariamente deberán estar incluidos los planes integrales de manejo y o gestión del patrimonio cultural.

Controlar. El control consiste en el conjunto de obligaciones que tienen los custodios y administradores de los bienes patrimoniales deben cumplir con el fin de conservarlos (Querol, 2010). El objetivo principal del control es establecer metas e indicadores que contribuyan al monitoreo y evaluación de las actividades realizadas en la etapa de planificación (Rodas Espinoza, 2016).

En esta etapa es donde entran los cuerpos legales y/o normativos. Generalmente, las actividades de control son llevadas a cabo por las instituciones públicas y están constituidas por ordenanzas, normativas y demás documentos legales que contribuyen a la adecuada gestión de los bienes patrimoniales. Sin embargo, cabe indicar que la sociedad civil debería desempeñar un papel importante de manera complementaria en las labores de control, para que, dentro de sus respectivos territorios, puedan contribuir en la advertencia de cualquier afecta-

ción que pudiese existir en contra de un bien patrimonial determinado (Rodas Espinoza, 2016).

Difundir. Esta etapa consiste en la “entrega” a la sociedad, toda la información relacionada a las actividades realizadas en el ámbito de la gestión para la conservación patrimonial. Esta actividad no puede llevarse a cabo independientemente de las anteriormente indicadas, en especial en la relacionada al conocimiento, ya que, algo que no se conoce, no se planifica y no se controla, muy difícilmente podrá ser difundido (Querol, 2010).

La Carta del Patrimonio Vernáculo Construido (México, 1999), presenta importantes consideraciones en cuanto a temas de difusión del patrimonio cultural, ya que establece que las instituciones públicas, en los ámbitos de su jurisdicción, deben poner énfasis en aspectos inherentes a programas educativos y de especialización sobre los principios del patrimonio, tanto para expertos como para comunidades; programas de información que promuevan la conciencia colectiva, es especial a las nuevas generaciones; y programas de intercambios de experiencias con otras localidades y/o territorios que enriquezcan la gestión del patrimonio cultural.

La difusión es un instrumento muy importante en la gestión patrimonial, ya que de ésta dependerá el grado de conciencia o sensibilidad que se tenga –sobre todo la sociedad civil- sobre la importancia de la conservación del patrimonio cultural, ya que, como se ha mencionado anteriormente, sin una apropiación o empoderamiento social sobre los bienes patrimoniales, poco o nada se puede hacer (Rodas Espinoza, 2016).

Es necesario además indicar que la etapa de difusión si debería ser considerada casi como un eje transversal en el proceso de gestión patrimonial, ya que las campañas de difusión en el ámbito de la gestión, tienen que ir de la mano del trabajo de concientización y sensibilización ciudadana en temas relacionados al patrimonio cultural, durante todas las fases en los procesos de gestión y planificación.

El comprender las diferentes etapas de la gestión patrimonial, así como la visión holística e integral que debe tenerse en cuanto a la conservación del patrimonio cultural se refiere, contribuirá en gran medida para la elaboración de herramientas de gestión adecuadas para

la protección y puesta en valor de nuestros bienes y manifestaciones patrimoniales.

Por otro lado, cabe mencionar el Modelo de Gestión que establecen las Resoluciones No. 004 y 006 del Consejo Nacional de Competencias - CNC, en cuanto a la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural. En primer lugar, este modelo establece dos niveles de gestión: el Ámbito Nacional y el Ámbito Local, para los cuales existen actividades de Rectoría, Planificación, Regulación, Control y Gestión.

En cuanto a la Rectoría Nacional, en términos de generación de políticas públicas, al Estado Central le corresponde (CNC, 2015; Art. 4):

- Emitir la política pública nacional de construcción social para la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural.
- Formular política pública para mantener la integridad e indivisibilidad de las reservas, fondos y colecciones nacionales.
- Emitir la política pública nacional para la construcción de espacios públicos para la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural nacional.
- Formular las políticas nacionales para garantizar el ejercicio pleno de los derechos culturales y para fortalecer las identidades.

En cuanto a la Planificación Nacional, al Estado central le compete (CNC, 2015; Art. 5):

- Elaborar planes, programas y proyectos nacionales articulados entre sí, para la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural nacional.
- Diseñar programas y proyectos sostenibles para la dinamización de la economía en aporte al cambio de la matriz productiva y el fortalecimiento de las identidades culturales territoriales.

En lo que respecta a Planificación en el Ámbito Local, es decir, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales, les corresponde la formula-

ción de “planes, programas y proyectos, destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico y cultural de su circunscripción territorial” (CNC, 2015; Art. 11).

Ahora, todo lo indicado anteriormente corresponde no solo al entendimiento de la importancia de la identificación y valoración del patrimonio cultural en el marco de la planificación territorial y el desarrollo urbano, sino a las herramientas y cuerpos normativos y legales bajo los cuales debe regirse este accionar. Con ello, podemos adentrarnos en un caso de estudio muy importante en nuestra ciudad, tanto por sus valores patrimoniales, como por constituirse como el nuevo centro urbano y de crecimiento económico de nuestra ciudad: El Ejido de Cuenca.

El Ejido de Cuenca: Identificación y valoración de su Patrimonio Cultural

Antecedentes. El Centro Histórico de la ciudad de Cuenca fue declarado por la UNESCO como Patrimonio Cultural de la Humanidad, en el año de 1999. En esta declaratoria, la zona de “El Ejido”, ubicada hacia el Sur del Centro Histórico, fue considerada como una zona de amortiguamiento, por su íntima relación al área delimitada que forma parte de la declaratoria UNESCO.

El Ejido se constituye como una zona de gran importancia, no solo desde el punto de vista urbano – arquitectónico, sino porque en ésta se ha identificado un relevante proceso histórico para la ciudad, que implicó la primera expansión de la urbe, hacia las afueras. Sin embargo, a partir de una importante reactivación económica que se dio a inicios del siglo XXI, esta zona adquirió una gran demanda de uso de suelo, sobre todo desde el punto de vista comercial e inmobiliario, lo que empezó a tener un impacto negativo en su concepción urbano – arquitectónica original.

En por ello que el INPC Zonal 6, ejecutó el *Expediente de Valoración Patrimonial de El Ejido*, donde se realizó un estudio multidisciplinario que identificó los diferentes valores patrimoniales existentes en la zona, documento que habilitó su declaratoria como Patrimonio Cultural del Estado Ecuatoriano, en octubre de 2011.

Delimitación Espacial. La zona delimitada como patrimonial dentro de la declaratoria, comprende: hacia

el Norte, las dos riberas del río Tomebamba, hacia el Sur, las dos riberas del río Yanuncay, hacia el Oeste, el corredor de la Av. Loja y, hacia el Este, el corredor de Las Herrerías.

Contexto histórico. Los ejidos son zonas destinadas a la labranza y al pastoreo comunal, propios de las ciudades coloniales. En el caso de Cuenca, desde su fundación, existieron dos ejidos: uno ubicado en la orilla sur del río Tomebamba, y otro en el sector de Totoracocha, hacia el Este. El Ejido del Tomebamba estuvo destinado para el abastecimiento de leña y productos agrícolas que alimentaban a la ciudad, desde épocas de la Colonia (INPC, 2011).

Nació como un espacio periurbano, separado de forma natural del casco urbano de la ciudad, a través del río Tomebamba. En los gráficos a continuación, se puede observar un corte transversal de las diferentes terrazas que conforman la ciudad de Cuenca, y donde se puede ver claramente la estrecha relación que, en términos de espacialidad, existía entre El Ejido y el casco urbano, desde épocas de la Colonia (Figura 1 y 2).

En la colonia, en la terraza intermedia se ubicaba la urbe colonial, la cual estaba ocupada por los grupos de poder económico de la ciudad, mientras que la terraza baja, correspondiente a El Ejido, fue ocupada por grupos indígenas y mestizos.

Además del uso agrícola y de pastoreo de ganado, esta zona albergaba edificaciones de uso vacacional, pertenecientes a aquellas familias adineradas que residían en el casco urbano.

Hacia el año de 1754, esta zona contaba ya con 4.000 habitantes. Posteriormente, en el siglo XIX, El Ejido se fue transformando poco a poco en zona de quintas y cuadras (INPC, 2011). A finales del siglo XIX, con la explotación de la cascarilla y la exportación del sombrero de paja toquilla, la ciudad de Cuenca tuvo un crecimiento vertiginoso, tanto espacial como económico. Los ingresos que trajo la actividad exportadora repercutieron en la arquitectura de la ciudad, dándose una transición desde la arquitectura tradicional y las casas tipo quinta, a la denominada arquitectura de influencia francesa, como resultado de los modelos europeos que fueron “imitados” por la sociedad de la época.

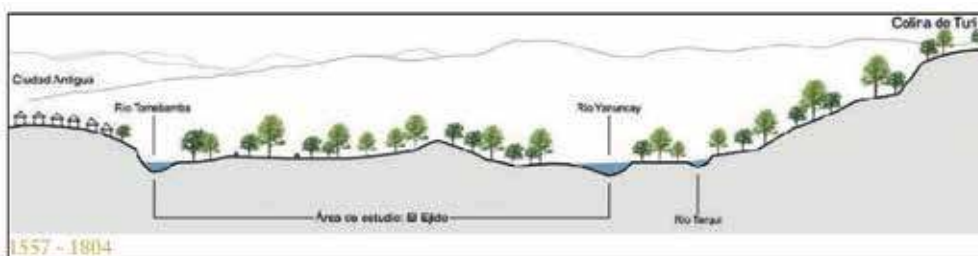


Figura 1. Terrazas de la ciudad de Cuenca: 1557 - 1804. Fuente: Cordero & Peñaherrera (2017)

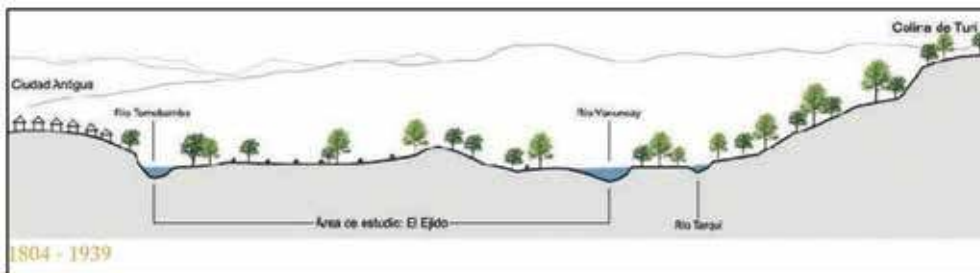


Figura 2. Terrazas de la ciudad de Cuenca: 1804 - 1939. Fuente: Cordero & Peñaherrera (2017)

Es entonces que, dado el desarrollo económico y el crecimiento poblacional, la ciudad empezó a buscar espacios hacia donde expandirse, siendo El Ejido del Tomebamba la opción más elegida, por estar privilegiadamente ubicada, además de su calidad estética y paisajística.

Con la ampliación de la ciudad hacia el Sur, también empezaron a trasladarse los poderes simbólicos: políticos, religiosos, administrativos, etc.; emplazándose equipamientos importantes como el Hospital San Vicente de Paúl, la Iglesia de la Virgen de Bronce, el Colegio Benigno Malo, entre otros (INPC, 2011).

Por tanto, el uso agrícola poco a poco fue siendo desplazado y la zona se constituyó como un área de concurrencia masiva. Estos procesos fueron cambiando el aspecto físico de El Ejido, iniciándose procesos de urbanismo que, para mediados del siglo XX, consolidarían de manera definitiva el espacio ubicado entre el río Tomebamba y el río Yanuncay. Con ello, la ciudad necesariamente tenía que ser repensada y sobre todo replanificada.

El Ejido, que hasta entonces estaba muy ligado a la vida rural, dio un fuerte giro con estos procesos de urbanización. Por tanto, y consciente de la necesidad de contar con las herramientas necesarias para regular este creci-

miento, surgió la iniciativa municipal para la elaboración del primer Plan Regulador Urbano, para lo cual, en 1947, llega a la ciudad Gilberto Gatto Sobral, arquitecto y urbanista uruguayo, quien fue el profesional a cargo de este trabajo. Así, por primera vez, se puede hablar de un ordenamiento territorial en la zona de El Ejido (INPC, 2011) (Figura 3).

La propuesta urbanística del plan regulador, rompe con la traza colonial en damero y plantea un trazado radial de manzanas alargadas y curvas. El Ejido deja definitivamente de ser una zona de uso temporal o vacacional, para convertirse en el espacio de residencia de la élite económica cuencana.

Además, se introdujeron nuevas nociones en lo que a arquitectura y urbanismo se refiere, fundamentados en modelos de la Corriente Moderna, y en la aplicación de los conceptos del modelo de "ciudad jardín" (Howard, 1898), dando como resultado edificaciones implantadas de manera aislada, en amplios lotes de terreno, donde las áreas verdes y la utilización de vegetación tomaba un papel protagónico. Así, los espacios urbano-arquitectónicos se complementaban con amplias zonas verdes, tanto en los predios privados, como en el espacio público.



Figura 3. Plan Regulador de la ciudad de Cuenca. Gilberto Gatto Sobral (1947)

Junto a este plan regulador, Gatto Sobral introduce en Cuenca los conceptos del movimiento moderno en arquitectura y, del afrancesamiento que había dominado en la ciudad hasta ese entonces, se pasa a la arquitectura de líneas rectas que pone énfasis, ya no tanto en la decoración y ornamentación de las fachadas, sino en la funcionalidad de los inmuebles.

Valores patrimoniales de El Ejido. Como ya se mencionó anteriormente, la declaratoria de El Ejido implicó la ejecución de un estudio multidisciplinario que contribuyó a identificar los valores patrimoniales existentes en esta zona. Estos valores, si bien son de diferente índole, se encuentran íntimamente relacionados entre sí, y su conjugación armónica conforma la morfología de la zona. Estos valores son de carácter urbano, arquitectónico, histórico, estético, social y científico.

En el marco de la declaratoria de El Ejido, es importante destacar lo que establece la Sección II de la Carta de Washington, que dice:

Los valores a conservar son el carácter histórico de la población o del área urbana y todos aquellos elementos materiales y espirituales que determinan su imagen, especialmente:

- a) la forma urbana definida por la trama y el parcelario;
- b) la relación entre los diversos espacios urbanos, edificios, espacios verdes y libres;
- c) la forma y el aspecto de los edificios (interior y exterior), definidos a través de su estructura, volumen, estilo, escala, materiales, color y decoración;
- d) las relaciones entre población o área urbana y su entorno, bien sea natural o creado por el hombre;
- f) las diversas funciones adquiridas por la población o el área urbana en el curso de la historia.

Cualquier amenaza a estos valores comprometería la autenticidad de la población o área urbana histórica. (Sección II de la Carta de Washington)

Estos aspectos deben ser tomados en cuenta a la hora de elaborar herramientas de gestión para la conservación de los valores patrimoniales identificados en esta zona.

Si bien el Gobierno Local, en conjunto con el INPC Zonal 6, ha trabajado conjuntamente en la protección y puesta en valor de la zona de El Ejido, dando como resultado no solo su declaratoria como Patrimonio de la Nación, sino además la expedición de la "Ordenanza que determina y regula el uso y ocupación del suelo en el área de El Ejido" (2010), expedida por el I. Concejo Cantonal; desde el año de 1947, no ha existido una herramienta de planificación territorial o un plan urbano específico para esta zona.

Es por ello que, existe todavía mucho camino por recorrer en la protección y conservación de los valores patrimoniales de El Ejido, y es por ello la urgencia de generar un plan especial para esta zona, que se enmarque tanto dentro de las políticas públicas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sostenible, así como por supuesto, en la conservación del patrimonio cultural.

Por otro lado, la UNESCO en los últimos años ha trabajado en nuevas nociones sobre la protección de zonas urbanas como El Ejido, dejando atrás el concepto de "centro histórico" o "conjunto urbano", tomando el concepto de "Paisaje Histórico Urbano", en donde se interrelacionan los asentamientos urbanos históricos con aquellos contemporáneos que se desarrollan de manera inmediata a éstos.

La "Recomendación sobre el paisaje urbano histórico", emitida por la UNESCO en el año 2011, establece que los "(...) conjuntos históricos urbanos están entre las manifestaciones más abundantes y diversas de nuestro patrimonio cultural común, que se ha forjado generación tras generación y constituye un testimonio crucial del quehacer y las aspiraciones del género humano a través del tiempo y el espacio (...)" ; es por ello que, recomienda que los Estados Miembros adopten las medidas necesarias en el marco legislativo e institucional, con miras a aplicar en sus territorios los principios que establece dicha Recomendación.

(...) la zona urbana resultante de una estratificación histórica de valores y atributos culturales y naturales, lo que trasciende la noción de "conjunto" o "centro histórico" para abarcar el contexto urbano general y su entorno geográfico... ", donde el contexto general "...incluye otros rasgos del sitio, principalmente su

topografía, geomorfología, hidrología y características naturales; su medio urbanizado, tanto histórico como contemporáneo; sus infraestructuras, tanto superficiales como subterráneas; sus espacios abiertos y jardines, la configuración de los usos del suelo y su organización espacial; las percepciones y relaciones visuales; y todos los demás elementos de la estructura urbana. También incluye los usos y valores sociales y culturales, los procesos económicos y los aspectos inmateriales del patrimonio en su relación con la diversidad y la identidad (...). (UNESCO, 2011)

Estas definiciones con muy claras al sentar las bases de un pensamiento integral para la gestión y conservación de los paisajes urbanos históricos, como parte de un plan general de desarrollo sostenible.

Por tanto, el desarrollo de un plan urbano o un plan especial de gestión sobre la zona de El Ejido, debería responder a la necesidad de integrar y articular mejor las estrategias de conservación del patrimonio urbano en el marco del desarrollo local, en el marco de formulación de políticas de gestión y ordenación territorial que involucre a todas las partes interesadas: agentes locales, nacionales y a los sectores públicos y privados (UNESCO, 2011).

Es por ello que, en el marco de la gestión y conservación de la zona de El Ejido, los planificadores y administradores de la ciudad deben tener clara la noción de paisaje urbano histórico, sobre todo por el vertiginoso aumento de la demanda de uso y ocupación del suelo, en virtud que este asentamiento urbano forma parte importante del crecimiento económico y social de la ciudad. Por tanto, debe conjugarse armónicamente la conservación de sus valores patrimoniales en contraposición con continuar potencializando su uso en la vida contemporánea, sin que ello implique una pérdida de la herencia cultural que posee.

En este sentido, la "Recomendación sobre el paisaje urbano histórico" establece que la conservación del patrimonio urbano debe integrarse en la formulación de políticas tanto generales como relativas al contexto urbano global. Dichas políticas deben necesariamente incluir mecanismos que contribuyan a equilibrar la conservación y la sostenibilidad, haciendo especial hincapié en una integración armónica entre la contemporaneidad y el patrimonio urbano (UNESCO, 2011). En este sentido, los diferentes actores involucrados deben tener las siguientes responsabilidades:

- a) Los Estados Miembros debe integrar estrategias de conservación del patrimonio urbano dentro de sus políticas y programas nacionales de desarrollo. En este sentido, las autoridades locales deben elaborar planes de desarrollo urbano que tomen necesariamente en cuenta los valores de la zona, en particular el paisaje.
- b) Establecimiento de alianzas entre las instancias público y privadas, con la finalidad de que se aplique correctamente la noción de paisaje urbano histórico.
- c) Las organizaciones internacionales que se ocupan de procesos de desarrollo sostenible deben integrar la noción de paisaje urbano histórico en su metodología de trabajo.
- d) Las organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como internacionales deben participar en la elaboración y difusión de herramientas que mejoren las prácticas para aplicar la noción de paisaje urbano histórico.

Cabe hacer hincapié que esta Recomendación también habla de la importancia de la gestión participativa. Establece que las,

herramientas de participación ciudadana deben servir para federar a una amplia representación de interlocutores y conferirles capacidad de actuación para que determinen los principales valores de su zona urbana, elaboren una visión que refleje su diversidad, establezcan objetivos y acuerden medidas para salvaguardar su patrimonio y promover un desarrollo sostenible. Tales herramientas, que forman parte integrante de la dinámica de gobierno urbano, deben facilitar el diálogo intercultural porque sirven para aprender acerca de la historia, tradiciones, valores, necesidades y aspiraciones de las comunidades y para facilitar procesos de mediación y negociación entre colectivos con intereses opuestos. (UNESCO, 2011)

Estos aspectos que necesariamente, en el marco de la zona de El Ejido, debe trabajarse con mucho detenimiento, sobre todo por la falta de conciencia y sensibilización existente en la sociedad en general con respecto a la conservación del patrimonio de esta zona, en contraposición a los intereses económicos e inmobiliarios existentes.

Sin embargo, como ya se dijo anteriormente, el camino por recorrer es todavía largo. Pero es necesario entender que la gestión patrimonial no solo debe estar llevada a cabo por los profesionales expertos en el tema o por las instituciones gestoras, es una labor que incumbe a toda la sociedad y que debe necesariamente enmarcarse dentro de los planes de ordenamiento territorial o de desarrollo urbano.

Conclusiones

Con lo antes expuesto, es fundamental comprender la importancia de empatar la gestión y conservación del patrimonio cultural dentro de la planificación territorial. Pero debe empezar por trabajarse en la concientización no solo ciudadana, sino en todos los niveles, de tal manera que no se vea a la conservación del patrimonio como un obstáculo en el progreso de un territorio. Ahora, tampoco es cuestión de ver la conservación del patrimonio como una tarea que implique que los bienes patrimoniales sean vistos desde una óptima netamente contemplativa. Todo lo contrario. Deben ser gestionados de tal manera que puedan ser un recurso para el desarrollo. Sin embargo, esto se constituye como una labor mucho más amplia que incluso va más allá del ámbito de la planificación territorial, ya que debe ser trabajada a nivel de política pública, lo cual, al menos en nuestro contexto, todavía no se ha trabajado.

El camino por recorrer es largo. Por ello, debe existir el compromiso de todos los actores involucrados (sector público, sector privado, colegios de profesionales, academia, sociedad civil, etc.) en trabajar conjunta y coordinadamente en la conservación de nuestro legado cultural, para lo cual se deberán desarrollar las herramientas técnicas, legales y administrativas necesarias, no solo en el marco de la planificación territorial, sino como parte de un desarrollo sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (30 de diciembre de 2016). Ley Orgánica de Cultura. Registro Oficial del Ecuador No. 913
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (06 de junio de 2017). Reglamento General a la Ley Orgánica de Cultura. Registro Oficial del Ecuador Suplemento No. 8
- Asamblea General del ICOMOS. (1987). *Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas y Áreas Urbanas Históricas*. Washington D.C.
- Asamblea General del ICOMOS. (1999). *Carta del Patrimonio Vernáculo Construido*. México.
- Asamblea General del ICOMOS. (2005). *Declaración de Xi'an sobre la Conservación del Entorno de las Estructuras y Sitios y Áreas Patrimoniales*. Xi'an.
- Consejo de Europa. (1985). *Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa*. Granada.
- Consejo Nacional de Competencias (CNC). (03 de junio de 2015). Resolución No.0004-CNC-2015 para transferir la competencia de Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural, y construir los espacios públicos para estos fines a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales. Registro Oficial del Ecuador No. 514
- Cordero, S., & Peñaherrera, M. (2017). *Incidencia de las alturas de las edificaciones en el paisaje urbano histórico. Caso El Ejido en la ciudad de Cuenca*. Cuenca.
- Garré, F. (2001). Patrimonio arquitectónico urbano, preservación y rescate: bases conceptuales e instrumentos de salvaguarda. *Revista Conserva N° 5*.
- Instituto Nacional de Patrimonio Cultural del Ecuador (INPC). (2011). *Expediente Técnico de Valoración Patrimonial de El Ejido*. Cuenca.
- Querol, M. Á. (2010). *Manual de Gestión del Patrimonio Cultural*. Madrid: Ediciones AKAL.
- Rodas Espinoza, P. F. (2016). *Modelo de Gestión para la Conservación del Patrimonio Edificado de la ciudad de Cuenca*, Trabajo de graduación previo a la obtención del título de Magíster en Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural Edificado. Cuenca.
- UNESCO. (2000). *Carta de Cracovia 2000. Principios para la conservación y restauración del patrimonio construido*. Cracovia.
- UNESCO. (2011). *Recomendación sobre el paisaje urbano histórico*.

PONENCIA 34

VIVIENDA TEMPORAL, GENTRIFICACIÓN Y USO DE SUELO. TRAMO DE LA CALLE LARGA DESDE EL MERCADO 10 DE AGOSTO HASTA LA IGLESIA DE TODOS SANTOS

Arq. Christian David Pulla Merchán.
Arq. Christian Hernán Contreras-Escandón.
Arq. Giovanni Marcelo Albarracín Vélez.
Universidad Católica de Cuenca.

INTRODUCCIÓN



El potencial turístico de la ciudad de Cuenca aporta a su desarrollo económico y fomenta atractivos patrimoniales para propios y extranjeros, así muchos ciudadanos han encontrado una fuente de ingresos al implementar la vivienda habitacional temporal, es decir, brindar hospedaje a menor costo que un hotel. En muchos casos, este servicio suele ser manejado de manera no regularizada, porque son viviendas en las cuales se alquilan habitaciones con un mínimo de seguridad o control para quienes ingresan; y difieren significativamente en el costo y acceso en comparación con el hospedaje formal. Esta situación trae consigo un cambio social e influye en las actividades que se desarrollan en el contexto urbano, al provocar la movilización de la población residente hacia lugares más tranquilos.

En la zona comprendida entre el Mercado 10 de Agosto y la Iglesia de Todos Santos (Cuenca-Ecuador) (Ver Figura 1) se realizan actividades económicas como el servicio de viviendas temporales dentro de espacios residenciales, lo que obliga a muchos dueños de edificaciones a cambiar el tipo de uso de las edificaciones. Esto trae consigo la transformación de usos a bares, restaurantes y similares, que están dirigidos a satisfacer las necesidades de esparcimiento de los ciudadanos, como en la zona de estudio, la anti-

gua casa del General Octavio Vega, en la cual actualmente funciona un café-bar con hospedaje llamado Tinku, o la casa de la señora Elvira Crespo Vega, donde hoy en día se encuentra el Hotel Victoria con un restaurante abierto para el público durante el día.¹

La gentrificación influye en la revalorización del barrio o sector de la ciudad por el cambio de uso de suelo y por las actividades nuevas que se desarrollan, lo que puede incomodar a la población residente. Un ejemplo claro es el caso de cuatro millones de extranjeros que llegaron a residir en España en el 2006, lo que representó un impacto socio-económico para los habitantes y un cambio de estatus en la jerarquía residencial (Bayona, 2006); esto causó el desplazamiento de habitantes hacia lugares más alejados, ya que el nivel adquisitivo de los extranjeros para establecerse, vivir y empezar un estilo de vida, modifica las condiciones de la zona y posibilita a mediano plazo la compra de viviendas de quienes desean salir del lugar. Examinando esta realidad, la población con una economía promedio, debido a la revalorización del sector y las nuevas actividades que los residentes no están familiarizados, y a la nueva dinámica que genera los nuevos usos, tiende a salir de su lugar de residencia en busca de otras zonas para establecerse, lo que da paso a otra población y patrón de habitabilidad.

MARCO TEÓRICO

A. Gentrificación

El término gentrificación deriva de *'gentry'*, una clase social inglesa de nivel bajo y medio, que fue utilizado por primera vez por la psicóloga Ruth Glass en la década de los sesenta, mientras realizaba un estudio con respecto a los cambios sociales en Londres con respecto al territorio. La autora reflexionaba sobre la sustitución de la población en sectores urbanos, al referirse a la invasión de algunos barrios obreros, próximos al centro de esa ciudad, por un grupo de clase media que rehabilitaban las deterioradas edificaciones y provocaban un alza de precios de vivienda y de alquiler de éstas; además, los residentes tradicionales optaban por abandonar el lugar y se situaban en zonas periféricas del área urbana (Smith, 1996). Entonces, inicialmente, el término se utilizó para caracterizar el traslado de grupos de clase media hacia los barrios populares tradicionales londinenses en los que realizaban la rehabilitación, tanto de las viviendas de clase trabajadora como de las abandonadas (Hannigan, 1995).

Para Jon Caulfield (1994), la gentrificación es el rechazo al modo de vida suburbano, una característica que remite claramente al contexto anglosajón, pero cuya realidad es más que cuestionable en otros ámbitos. El autor plantea este concepto en base a un análisis en el reciente patrón generalizado de asentamientos residenciales de clase media de los barrios más antiguos del centro de las ciudades, anteriormente ocupado -principalmente- por las comunidades de clase obrera y subclase, lo cual sucedía en países como Reino Unido, Estados Unidos y Canadá donde se evidencia los procesos de industrialización.

Peter Marcuse (1985) habla de gentrificación como el retorno de la población a la ciudad, más no de la salida de ésta, que trae como consecuencia el aumento en la demanda de residencias de mayor calidad cerca del centro de la ciudad, pero debido al abandono de las edificaciones por la pérdida de la población y por el escaso ingreso de recursos económicos, éstas se deterioran, disminuyen la demanda de residencia óptima que satisfaga las necesidades de sus ocupantes.

Jason Hackworth (2002) define la gentrificación como la producción de espacio para usuarios progresivamente más ricos y justifica sus palabras en base a décadas de investigación;

debate sobre el concepto que se aplica a quienes no residen en el lugar desde el inicio y que con frecuencia existe un desfase entre el momento en que el grupo de clase subordinada da paso a los usuarios más ricos. Es decir, el desplazamiento o reemplazo en la vivienda a menudo no es directo ni inmediato, pero el proceso de transformación del espacio para los usuarios más ricos sigue siendo gentrificación.

Sharon Zukin (1998) relaciona a la gentrificación con las oportunidades de consumo, el estilo de vida o la actitud pionera de las clases medias, éstas están en interacción con el factor cultural y económico. Es decir, discrepa con los otros autores en sus criterios sin menospreciar la realidad con la que definen a dicho fenómeno, pero no observa a la gentrificación como solo el proceso de salida de un barrio o las transformaciones y rehabilitaciones que se dan en las edificaciones, sino más bien observa las actividades económicas variadas del lugar y los cambios que produce en la economía.

Concepción Camarero (1997), en su análisis sobre la segregación en el distrito Centro de Madrid, llega a valorar la insuficiencia de los argumentos basados en las pautas de consumo y cultura de una nueva élite urbana mencionados por Zukin (1998), y concuerda con las posiciones que apoyan desde un inicio la relevancia de los procesos de inversión-desinversión, el desajuste de renta y los cambios de estrategia del mercado inmobiliario (oferta de nuevas tipologías residenciales como la vivienda temporal), que han conducido a una progresiva pérdida de influencia de las clases medias tradicionales y a una tendencia hacia pautas de dualización social, en las cuales dos clases sociales coexisten en un mismo territorio y bajo las mismas normas pero con diferentes necesidades y modos de vida, que en cierto punto quizá no lleguen a acoplarse.

Entonces, se puede definir a la gentrificación como el proceso por el cual la población de determinado sitio se desplaza hacia diferentes partes de la ciudad y la periferia en busca de comodidad, a causa del constante cambio de uso en las edificaciones de su entorno, el ingreso de nuevos grupos sociales y su influencia en el aspecto cultural, urbano y económico.

B. Vivienda Temporal

Para establecer un significado apropiado del término 'vivienda temporal', es necesario partir de la vivien-

da en la antigüedad y en cómo se desarrolla en la actualidad.

Schoenauer (1984) define como 'vivienda' al espacio pre-urbano asociado a la clase social indígena y como una respuesta arquitectónica frente a aspectos físicos, culturales y socioeconómicos; y como 'casa' a lo urbano, vinculado a una población de mayor capacidad adquisitiva. A la vivienda se la asocia a diversos enfoques de acuerdo a la utilidad y valor que se le dé, tales como: valor social, objeto, satisfactor de necesidades, proceso, sistema y género de vida.

Dentro del valor social, la principal preocupación sobre la vivienda surgió en la clase baja u obrera a partir de la Revolución Industrial, debido a las condiciones insalubres de trabajo y de vida en esa época. Hacina² y muchos de ellos migrados del campo a las ciudades, trajeron como resultado propuestas utópicas de arquitectos y urbanistas como medida de prevención y erradicación del problema en el siglo XX. Durante este siglo surgieron los fenómenos de crecimiento o explosión demográfica, que agudizó el conflicto en términos de demanda de vivienda, y la creciente conciencia moral, que Sepúlveda (1991) plantea como "la vivienda de interés social interpreta y lleva implícito un sentido de solidaridad", que anhela "se cumplan los principios de equidad y oportunidad para todos"; y ello, "como un atributo natural de la vida en sociedad y no como dádiva que rebaja la dignidad de los afectados" (p. 12).

Desde el punto de vista como objeto, Merton (1963) señala que la vivienda importa como elemento material de la cultura, pero sin perder de vista la perspectiva de sus consecuencias sobre la vida social. Por otra parte, define a la vivienda como un lugar de abrigo y protección de las condiciones en el exterior, para luego aclarar que se trata de una estructura física para satisfacer necesidades biológicas y necesidades sociales del grupo familiar.

Desde el ámbito de la economía, Strub (1966) plantea la definición sobre la vivienda junto con el equipamiento urbano como el soporte material de la actividad humana, entendiendo por soporte material a la actividad económica que desarrolla la persona para satisfacer sus necesidades tanto biológicas (alimentación) como sociales (familia, comunidad).

Se puede entender por vivienda temporal al alquiler de una habitación o vivienda por determinado lapso de tiempo en condiciones de inquilino o huésped; es decir, el primero debe contar con todos los recursos para habitar y satisfacer sus necesidades por sí mismo dentro de ésta, mientras que el segundo cuenta con servicios y beneficios de atención como si se tratase de un hotel. A este fenómeno se lo asocia con el sistema *Airbnb*³, herramienta que permite encontrar una habitación o vivienda acorde a la economía de la persona, lugar de destino, cercanía a lugares de interés; además de estar asociado con la actividad turística.

C. Perspectiva Global

El fenómeno de la gentrificación es la transformación del espacio de un determinado territorio a causa del ingreso de cierto grupo poblacional de mayor nivel y capital adquisitivo, que se incorpora al mercado o comercio de la ciudad, y trae consigo consecuencias sociales, económicas, políticas y ecológicas.

El geógrafo socialista, David Harvey (2003), al realizar un análisis sobre gentrificación en la ciudad de Nueva York, lo asocia a la vivienda temporal *Airbnb* -anteriormente mencionado-, medio por el cual los ciudadanos y extranjeros localizan y arriendan una habitación o una vivienda por determinado tiempo. Además, vincula a la vivienda temporal y la gentrificación con la acumulación del capital por nivel social o económico; es decir, el nivel de mercado que se maneja en la ciudad producirá un mayor crecimiento en la desigualdad social, lo que provoca la movilización de la población hacia las periferias o sectores que estén dentro de su alcance económico. No solo acrecienta aún más las posibilidades de mayor adquisición de bienes, sino llega a un punto de inestabilidad y de crisis de sobreacumulación, a esto se lo conoce como acumulación por desposesión.

Al hablar de un alto poder adquisitivo y de un alto nivel de capital se toma en cuenta el manejo del dinero, su inversión y la manera en la que afecta o aporta al suelo y el entorno poblacional, de esta manera se desarrolla el concepto de la segunda contradicción capital, planteada por James O'Connor (2001). Para él, el uso del suelo, la inversión realizada en el lugar, además de la productividad y los ingresos que genera éste, tanto para el propietario como para los trabajadores (O'Connor,

2001), es decir, la manera en que el trabajo es valorado, incluso cuando se trata de una explotación laboral, debe aportar con ingresos para ambas partes. Así entonces, uno de los principales desplazamientos poblacionales radica desde las zonas rurales en donde su mayor fuente es la agricultura, la cual en muchas ocasiones son de baja productividad, por lo que se facilita la venta del terreno a quienes cuentan con mayor capital, provocando la movilización de sus habitantes hacia los centros urbanos o la búsqueda de nuevos espacios agropecuarios. El mismo caso se evidencia en los centros urbanos, un ejemplo de ello es la ciudad de Cuenca, con la entrada de un grupo poblacional económicamente alto, se incorpora dentro del campo turístico o de vivienda temporal, genera una fuente de ingreso económico y ofrece posibilidades de confort y hospitalidad dentro de un espacio a un costo accesible.

Sharon Zukin (1998), dentro de sus estudios, menciona que en un inicio la gentrificación se debe a las oportunidades de consumo que se presentan en el lugar, al estilo de vida o la actitud pionera de las clases medias, éstas están en interacción con el factor cultural y económico. En cierta forma es justamente lo que sucede dentro del entorno de la calle Larga, que evidencia una creciente actividad comercial y aprovecha la interacción de los habitantes en los espacios sociales y culturales, atraídos por el consumo. Si bien es cierto, permite rescatar las edificaciones de importancia patrimonial y cultural, pero desplaza ciertas raíces con las que se dio inicio y se le otorgó el valor patrimonial. El consumismo ha dejado de ser tan solo un pequeño factor de transformación, pues las ciudades –hoy- son consideradas como paisajes de consumo, en las que adquiere una importante creciente ‘capital simbólica’ basada en la producción y difusión de la cultura, este último punto es el pilar fundamental para fortalecer de una u otra manera el turismo. Este nuevo escenario cambió los estilos de vida desde la época de los años 80 y 90 hasta la actualidad ya que, en lugar de ser un resultado de la economía urbana, se ha convertido también en un sustento, provocado por la imagen y *marketing* que presentan las ciudades y sus habitantes como lugares de diversidad cultural.

Si bien, el turismo puede en cierta medida garantizar la protección y conservación del patrimonio edificado, también da lugar a espacios que no son de residen-

cia para los habitantes de la zona; es diferente en la calle Larga que, con la adecuación de las edificaciones para implementar usos comerciales y de servicios, se vincularon también a la actividad turística (hoteles, bares, restaurantes) como residencial (vivienda temporal). Dentro de este aspecto, quienes fomentan la vivienda temporal -en ocasiones- incorporan los criterios de gusto y exclusividad (lujo y marca), potencian la producción y el consumo del ‘capital simbólico’, y la estética funciona como un atractivo para despolitizar las relaciones de clase que se disuelven en gustos y estilos de vida (Harvey, 1989).

De igual manera, se generan problemas de movilidad al transformarse en un lugar de mayor circulación peatonal y vehicular, lo que ocasiona contaminación ambiental. Dentro de la problemática social, la llegada de habitantes de la ciudad, del país y extranjeros, trae consigo el turismo, la creación de bares, restaurantes, viviendas temporales y, de paso, genera riesgos sociales asociados con prostitución, drogadicción y mendicidad (Espinoza, 2017).

METODOLOGÍA

Para el desarrollo de este trabajo se realizó los siguientes pasos:

- 1.- Lectura de temas sobre vivienda temporal y gentrificación, y de qué manera intervienen en la ciudad.
- 2.- Investigación en la web y visitas de campo para la recopilación de información, que permitan verificar la ubicación y características de las viviendas temporales, al igual que la expansión urbana y gentrificación (desplazamiento de la población de la zona de estudio hacia las periferias). Además, la vinculación o jerarquización de los espacios y edificaciones existentes en la zona de estudio mediante diagramas urbano-arquitectónicos que muestren los cambios del espacio a través del tiempo (Eisenman, 2000) y la influencia de la política social en el mismo (Ghertner, 2011).
- 3.- Análisis de los usos de suelo y actividades que se realizan en la calle Larga, las edificaciones que funcionan como vivienda temporal tanto formal como informal, para de esta manera obtener una pers-

pectiva del tema y conocer las causas por las cuales se genera la gentrificación en la zona.

- 4.- Estudio *in situ* acerca de las principales actividades de los pobladores alrededor de las viviendas temporales y cómo éstos afecta a su habitabilidad y confort.
- 5.- Entrevistas semiestructuradas (técnica cualitativa) a quienes habitan y transitan por el centro histórico de la ciudad para comprender cómo ellos entienden y perciben la gentrificación en el lugar.
- 6.- Análisis de los patrones espaciales-sociales (tipo de edificaciones y condiciones de uso, prácticas y grupos sociales) que se generan en el lugar, además de las condiciones económicas de sus habitantes y cómo se dispersan por el centro histórico de la ciudad y sus periferias.
- 7.- Mapeado correspondiente a la zona de estudio, en donde se evidencie lo antes analizado en cuanto a población, economía y vivienda.

TRABAJO DE CAMPO

A. Acercamiento a la calle Larga

En el pasado, la calle Larga era conocida como la calle Cedeño e inició en el mismo lugar en el que se encuentra actualmente. Fue un espacio constante en la matriz cañari, inca y española, debido a su altura y su relación con la parte baja de la ciudad. También, se la utilizó para asentamientos humanos, de culto, y como punto estratégico para la vigilancia de las zonas bajas, ya que desde allí es posible tener un dominio visual y completo de sus alrededores.

Con respecto a las características urbano-arquitectónicas iniciales del siglo XX, se presenta una descripción del texto *El Nido y el Pájaro* de Manuel J. Calle, con relación a una de las casas más representativas de la calle Larga y de la ciudad como es la casa del poeta cuencano, Remigio Crespo Toral (actual Museo Municipal), refiriéndose de la siguiente manera:

La calle, dirigiendo la vista desde el arranque, parece una bodoquera: angosta, oscura, triste y

nada limpia, avanza hasta perderse en la distante cuesta... Se le conoce con el nombre antonomástico de Larga: la calle larga, solitaria por el día, y tétrica, peligrosa para los transeúntes durante la noche: tiene sus leyendas populares, su folklore particular henchido del recuerdo tradicional de cuentos de aparecidos, de sucesos espeluznantes que el diablo enreda y desenreda a placer (...). (1917, p. 33)

La imagen de la Calle Larga de aquella época, descrita por Manuel J. Calle, es muy distinta a la que se observa en el presente. En la actualidad, se trata de un lugar principalmente turístico, cultural, de comercio y con una intensa circulación vehicular, desde el inicio en la intersección con la calle Tarquí hasta llegar al fin, en la avenida Huayna Cápac, donde se encuentra el Museo Pumapungo del Banco Central.

Dentro de la calle Larga es evidente el cambio de uso en sus edificaciones, sin embargo, no ha perdido tanto los rasgos formales como históricos. Las viviendas tradicionales de la ciudad y más representativas en esta calle han pasado por procesos de restauración y mantenimiento para que perduren a través de los años, y se adapten a nuevas condiciones de uso. Éstos han sido factores de atracción para ciudadanos nacionales y extranjeros, y han permitido posicionar el patrimonio de Cuenca a escala global.

B. Viviendas Representativas

Dentro de la calle Larga, el patrimonio arquitectónico ha perdurado a través de los años. Esto se debe a la intervención del GAD de la ciudad y su Departamento de Áreas Históricas, entidad encargada de restaurar y preservar el patrimonio cultural e histórico del lugar y la ciudad. Es por ello que, a continuación, desde la Tabla 1 hasta la Tabla 5 se mencionan las edificaciones más representativas en la Calle Larga y que son referentes dentro de las políticas de conservación del espacio, el cambio de uso y la historia dentro del área de estudio.

Tabla 1

Museo Remigio Crespo Toral

Fuente: Propia, 2018

- Antigua Casa del Sr. Remigio Crespo Toral-Actual Museo Remigio Crespo Toral**
- Ubicada en la Calle Larga 7-25 y Presidente Borrero y fue construida desde el año de 1886 hasta 1917.
 - Primera vivienda construida en el sitio y perteneciente al político y docente Remigio Crespo Toral.
 - Uno actual: Museo. Resguarda el archivo histórico de la ciudad con todas las actas, ordenanzas y decretos que fueron firmados en la época colonial.
 - Colección: 59 libros de cabildos coloniales, más de 18.000 postas arqueológicas y cerca de 700 piezas de arte colonial, como cristos tallados en madera, obras de pintura que datan desde el siglo VII hasta el XIX (Fundación de Turismo de Cuenca, 2011).



Museo Remigio Crespo Toral

Tabla 2

Casa de la Escalinata – Actual Coordinación del Ministerio de Turismo Zona.

Fuente: Propia, 2018

- Antigua Casa del Dr. Julio Malo Andrade, conocida como la Casa de la Escalinata Actual Coordinación del Ministerio de Turismo Zona 6**
- Ubicada en la Calle Larga 6-11, diseñada y construida entre 1940-1944 por el Dr. Julio Malo Andrade y el Dr. Rodrigo Cordero Crespo.
 - Es el asentamiento por levantarse como la primera edificación moderna que rompe con la verticalidad de las escalinatas sobre ella.
 - En 1944 gana el Primer Premio Orsato por mejor edificación de cada año (Oficina Arquitectónica Urbana, 2007: 18).
 - En las planas se exponen funciones actualmente el Ministerio de Turismo Coordinación Zona 6, apostando con su restauración, mantenimiento y preservación del patrimonio.



Casa del Dr. Julio Malo Andrade-Actual Ministerio de Turismo Coordinación Zona 6

Tabla 3

Casa de Dr. Gonzalo Cordero Crespo – Actual CIDAP

(Centro Interamericano de Artesanías y Artes Populares)

Fuente: Propia, 2018

Antigua Casa del Dr. Gonzalo Cordero Crespo-Actual CIDAP (Centro Interamericano de Artes Populares)

- Fue construida entre los años 1945 y 1952, se encuentra ubicada en la calle Paseo 3 de Noviembre y las escalinatas de la calle Hermano Miguel.
- En 1977, el CIDAP arrienda el inmueble con fines culturales, y lo adquiere definitivamente en julio de 1984, bajo la dirección del Dr. Claudio Malo González.



Casa del Dr. Gonzalo Cordero Crespo



CIDAP (Centro Interamericano de Artes Populares)

- El CIDAP es un organismo público orientado a impulsar y valorar las Artesanías y la Cultura Popular del Ecuador y América; se creó mediante un convenio entre el Gobierno del Ecuador y la Organización de los Estados Americanos, OEA, en 1975.

Tabla 4

Iglesia de Todos Los Santos. Fuente: Propia, 2018

- Iglesia de Todos Los Santos**
- Templo construido en 1820 por mandato del obispo Miguel León Quevedo, luego desde su catedral la primera misa se celebró durante la época colonial. No construido desde la era al año de 1924.
 - En sus muros se recuerda como "Virrey del Urcú", pero debido a la gran mortalidad durante en el tiempo del templo, sus hijos lo bautizaron como Iglesia de Todos Los Santos (Oficina Arquitectónica, 2007).
 - En la actualidad, el templo y el convento alberga a las religiosas Órdenes del Convento de Jesús. Dicha institución fue fundada por el padre Juan María Maldonado.



Iglesia de Todos Los Santos

Tabla 5

Barrio de Todos Los Santos o de las Panaderas

Fuente: Propia, 2018

- Barrio de Todos Los Santos o de las Panaderas**
- Desde la época colonial, en la ciudad, se dio una segregación racial en relación al lugar de residencia, así Los Manos y colinas vivían en los sectores centrales y los indígenas se establecieron en las periferias, de acuerdo a sus actividades u oficios. Dentro de ese panorama, el Barrio de Todos Los Santos o de las Panaderas es conocido así, debido a la elaboración del tradicional pan en horno de leña.
 - Al ser un lugar histórico y cultural que perdura a lo largo del tiempo, mantiene sus características arquitectónicas tradicionales como muros de adobe, ventanas de madera, techos de teja con aleros y pisos de piedra, y al estar el barrio de leña (Oficina Arquitectónica, 2007).



Barrio de Todos Los Santos o de las Panaderas

CARTOGRAFÍA

A. Resultados

La calle Larga, comprendida entre la calle Tarqui hasta la calle Alfonso Jerves, en donde se encuentra la Iglesia de Todos Los Santos, corresponde al área de estudio y cuenta con un total de 76.244, 22m² correspondiente a los predios con frente hacia la Calle Larga.

Fue necesario conocer las actividades que se desarrollan en la ella para determinar el servicio que brindan las edificaciones. Se analizó el cambio de uso para verificar la existencia del fenómeno Airbnb y vivienda temporal en el sitio, y las consecuencias que éste representa a nivel social, cultural, económico, turístico y político. A continuación se presentan los planos y mapas que permitirán identificar las actividades que se realizan en la zona de estudio.



Figura 1. Mapa 1: Área de estudio. Escala 1:2500. Elaboración: Propia, 2018

Cabe recalcar que algunos de los predios abarcan gran espacio de la manzana y tienen dos frentes, uno hacia la calle Larga y otro hacia la calle Tres de Noviembre, como es el caso del Hotel Crespo y el Hotel Victoria, por ende tienen mayor capacidad de hospedaje, además de los servicios que brindan. Otro ejemplo, es el espacio de las Hermanas Oblatas, que cuentan con un convento y una iglesia, ubicada en la misma calle, mientras que en la avenida Tres de Noviembre, se encuentra una institución educativa.

La calle Larga es la vía de acceso principal a diferentes atractivos turísticos dispersos en el Centro Histórico, además a los sectores comerciales, administrativos y de gestión. Por lo que trae como consecuencia una gran cantidad de tránsito vehicular privado y público todo el tiempo. A esta vía se la conoce por la gran actividad comercial que se desarrolla en torno al mercado Diez de Agosto, eje de abastecimiento de alimentos para los ciudadanos y en su alrededor diversos comercios como mueblerías, panaderías, tiendas de abastos, farmacias, oficinas, papelerías, mini mercados y demás; siendo una de las razones por las cuales el tránsito vehicular y peatonal en la zona es elevado. Incluso, la gran cantidad de personas que circulan por el lugar puede asociarse con la idea de que la imagen urbana y de las edificaciones están cada vez más deterioradas, incluso que exista inseguridad para los ciudadanos, ya que es un sitio donde la delincuencia se propaga y pasa desapercibido entre las personas.



Figura 2. Mapa 2. Usos de Suelo. Escala 1:2500. Elaboración: Propia, 2018

Desde la calle Tarqui hacia la calle Benigno Malo se desarrollan actividades con relación al comercio, mientras que a partir de la calle Benigno Malo hacia el final del área de estudio, que es la Iglesia de Todos Santos ubicada frente a la calle Alfonso Jerves, se vive una realidad distinta en lo económico, social, turístico, histórico e –incluso- político.

Las primeras construcciones dentro de esta zona fueron haciendas para el uso de vivienda, como por ejemplo la casa de Remigio Crespo Toral o la casa Gonzalo Cordero Crespo,

las cuales actualmente cumplen diferentes funciones a las que tenían inicialmente. Es importante indicar que una de las principales acciones por parte del GAD⁴ de Cuenca y el Departamento de Áreas Históricas dentro de este espacio, fue la de rescatar las edificaciones que forman parte del patrimonio cultural y arquitectónico de la ciudad, al convertirlas en espacios con fines culturales, de gestión, de administración, de educación, entre otros. Mantener el uso inicial de edificaciones como del Colegio Técnico Julio Matovelle, la iglesia y convento de los Hermanos Oblatos, al igual que el convento de las Hermanas Oblatas y la iglesia (Todos Santos) junto con su escuela, es prioritario.

Como se mencionaba anteriormente, los usos de suelo dentro de la calle Larga era la vivienda y el comercio de productos agrícolas, ganado y afines; pero con el pasar del tiempo los ciudadanos han desarrollado otro tipo de actividades y con ello se han sumado más necesidades al estilo de vida, al confort y al modo de habitar dentro de una sociedad. Es notorio que la vivienda estable como tal, ha sido desplazada con mayor impacto hacia las periferias⁵ de la ciudad, debido a las nuevas actividades de comercio y entretenimiento que existen en el lugar.

Claro está que -no en todos los casos- los ciudadanos deciden desplazarse hacia otros sitios de la ciudad sino que encuentran en este espacio una oportunidad para implementar un negocio y así satisfacer sus necesidades básicas y económicas. Un ejemplo muy notorio de este tipo de comercio, es la apertura de bares, restaurantes o discotecas que, en la actualidad están en gran crecimiento en dicha zona por el atractivo cultural y turístico tanto para locales como extranjeros.



Figura 3. Mapa 3: Cambio de Uso en Edificaciones. Escala 1:2500. Elaboración: Propia, 2018

Cuenca es considerada como destino turístico, de residencia y descanso para los extranjeros jubilados. Estos asentamientos son otro factor que influye en el proceso de gentrificación del sector. Como se conoce, un segmento de la población extranjera se caracteriza por tener mayores posibilidades adquisitivas (jubilados), así, ellos pueden comprar viviendas dentro del Centro Histórico, las que con el paso del tiempo han incrementado su valor económico y patrimonial, debido a las actividades, obras municipales, restauraciones y a la influencia de los ciudadanos extranjeros en el sitio. De dicho proceso resulta otro fenómeno que se está ya expandiendo por la ciudad, la *acumulación por desposesión*, que consiste en el poder económico adquisitivo por parte de un grupo poblacional, incrementando la desigualdad económica y social, tal como menciona David Harvey en sus estudios. En el caso de Cuenca, este grupo compra una o varias edificaciones para adecuarlas y brindar servicios que les permita obtener un ingreso económico. Este fenómeno se puede expandir hacia el área rural de la ciudad, en cuanto a la adquisición de porciones de terreno para implementación de naves industriales, habitacionales; e incluso hacer uso de la mano de obra campesina, perjudicándolos al ser el grupo de menor estabilidad económica.



Figura 4. Mapa 4: Equipamientos. Escala 1:2750. Elaboración: Propia, 2018

Para muchos ciudadanos, la diversidad de actividades y usos, no solo en la calle Larga sino dentro del Centro Histórico, es interpretado como una deficiente planificación de la ciudad al no tener los usos de suelo definidos o sectorizados. Ciertos equipamientos administrativos, a pesar de ser entidades políticas, son de gran atractivo arquitectónico al conjugarse con el entorno y acrecentar la imagen urbana de la ciudad, por ejemplo, el edificio del GAD de Cuenca, la Gobernación

del Azuay, la Corte Superior de Justicia, entre otras edificaciones, que forman parte de la historia, de la cultura y patrimonio arquitectónico. Es así como la estética arquitectónica representa un atractivo visual para los ciudadanos, más aún -y con mayor énfasis- en los sitios donde el asentamiento de la población extranjera está en crecimiento.

Dentro de este ámbito, en ciertas ocasiones, se realiza una adecuación de manera superficial a la vivienda; es decir, no se contempla adecuadamente las necesidades y requerimientos de espacio para brindar un servicio de hospedaje. La expansión de la vivienda temporal en Cuenca asciende, tanto así que los extranjeros residentes también han adaptado este sistema, convirtiéndose incluso en mejores anfitriones que los ciudadanos nacionales. Esto inició en la calle Larga con el sector hotelero (Hotel Crespo y Hotel Victoria), sitios de gran reconocimiento a nivel internacional, pues sus visitantes son mayormente de grupos extranjeros de Alemania, Inglaterra, Francia, entre otros. En función de ello y del atractivo histórico, arquitectónico y cultural de la zona y el centro urbano, surge la vivienda temporal, llegando a convertirse en lugares preferidos, debido al bajo costo en comparación a una habitación de hotel.



Figura 5. Mapa 5: Vivienda Temporal. Escala 1:2750. Elaboración: Propia, 2018

De acuerdo a un estudio realizado por el GAD de Cuenca para desarrollar el Plan de Reactivación del Espacio Público de la ciudad (2010), muestra el grado de densidad poblacional extranjera dentro del Centro Histórico, donde se puede observar la calle Larga y la cantidad de habitantes residentes en el área de estudio a partir del año 2007. Se visualiza un mayor asentamiento en el perímetro norte al parque Calderón y una tendencia de crecimiento en el área sur.

Dicha tendencia significa un aspecto positivo para el centro de la ciudad, ya que éste necesita mantenerse activo, en base a los requerimientos de sus habitantes, lo que permite reforzar el valor patrimonial y las cualidades urbanas.



Figura 6. Densidad Poblacional de Extranjeros. INEC, 2010



Figura 7. Mapa de Densidad Centro Histórico de Cuenca. GAD, 2017

Dentro del mismo estudio, CUENCA RED del GAD (2017), analiza el grado de delincuencia existente en el centro de la ciudad. El resultado establece una conexión entre la densidad de hogares o residentes en el sitio y el número de delitos, es decir, a menor cantidad de vivienda, mayor es el grado de delincuencia. Se determina al Centro Histórico como lugar de mayor grado de delincuencia, porque luego de la jornada de trabajo, no transita mayor número de personas o vehículos. También, se nota que, en los alrededores de la calle Larga, el nivel de delincuencia es elevado debido a la baja cantidad de vivienda en el sitio, aunque con el paso del tiempo se han realizado más controles por parte de la policía y la guardia ciudadana.

CONCLUSIONES



Figura 8. Mapa de Delitos y Hogares en el Centro Histórico de Cuenca. GAD, 2017

Luego de realizar un reconocimiento del sitio, analizar las actividades de los ciudadanos y las condiciones de uso de suelo, se concluye que existe un proceso de gentrificación en la zona de estudio, ya que en las edificaciones, la vivienda ha sido desplazada por ocupaciones de comercio, y los ciudadanos se han adaptado a nuevas condiciones, pero no como lugar de residencia. Se dice que existe un proceso de gentrificación, puesto que, los propietarios prefieren vender o arrendar la edificación para obtener algún ingreso económico, a pesar de no estar de acuerdo con los cambios de uso en la zona, por la introducción de un nuevo grupo poblacional como son los extranjeros. Así mismo, el flujo de población dentro de la calle Larga se mantiene constante, las personas llegan en calidad de visitante, más no de residente del lugar, sin embargo, se produce un potencial desplazamiento de los residentes hacia la periferia urbana.

La capacidad económica de la población extranjera les permite adquirir una o varias propiedades en la ciudad, y esto se puede considerar como acumulación de capital por nivel social o económico, lo que acrecienta la desigualdad social y crea una crisis de sobreacumulación de capital, conocido como 'acumulación por desposesión' (Harvey, 2005). Al hablar de un alto poder adquisitivo a nivel económico, es claro que se habla de los ciudadanos extranjeros residentes en la calle Larga. Este grupo invierte en las edificaciones para adquirir, adecuar, habitar, o en algunos casos brindar un servicio y percibir un ingreso económico, lo que implica un alza en el valor de suelo por el uso que se le dé. Un factor positivo de la vivienda temporal, manejado por ciudadanos extranjeros, es que al integrarse a un nuevo lugar de

residencia, con diferentes costumbres e idioma, se apertura fuentes de trabajo, pero en ciertas ocasiones la mano de obra no es valorada ni remunerada de forma justa.

Sharon Zukin (1998) menciona que -en inicio- la gentrificación se debe a las oportunidades de consumo que se presentan en el lugar, el estilo de vida de sus habitantes y su interacción con el factor cultural y económico. Esto es lo que sucede en la calle Larga, donde la creciente actividad comercial aprovecha los espacios sociales y culturales para atraer a la población al consumo. Claro está que la restauración de las edificaciones permite rescatar la importancia patrimonial y cultural, pero desplaza las raíces con las que se dio inicio y se le otorgó el valor patrimonial.

Al convertirse en un sitio de mayor interés social, la población transita con mayor frecuencia por esta calle. La acumulación de los ciudadanos en espacios públicos o de interacción social trae consigo ciertos riesgos como prostitución, drogadicción y mendicidad (Espinoza, 2017). De cierta manera estos aspectos han sido controlados en gran parte por la policía y guardia ciudadana, quienes realizan operativos para el resguardo y seguridad de los habitantes, aunque aún no se ha atendido por completo.

Por otra parte, el proceso de vivienda temporal asociado a Airbnb es notorio y en ascenso. Generalmente uno de los resultados o consecuencias del asentamiento de vivienda temporal es la gentrificación (Harvey, 2004). El proceso de transformación de determinados sectores centrales de la ciudad permite su revitalización funcional, aunque ello signifique el cambio en la composición social de sus habitantes (Herrera, 2001). Dichas transformaciones brinda la oportunidad de recuperar los espacios como es el caso de la calle Larga con su rehabilitación a nivel urbano-arquitectónico.

El cambio de uso de suelo en las edificaciones es un proceso que se ha dado desde el año de 1982 con la expansión de la ciudad, el crecimiento poblacional; y desde el año 2000 con el asentamiento de la población extranjera. Otro factor importante es la realidad económica que se vive en el país, donde cada vez es más complicado mejorar las capacidades adquisitivas de suelo para satisfacer las necesidades y condiciones adecuadas de vida. Estos cambios de uso en las edificaciones son más notorio en la calle Larga, e influye en el aspecto económico y social dentro de la interacción de la población en este espacio, pues el valor

de las propiedades se especulan y se dirigen a una clase social con capacidad adquisitiva alta.

Cabe señalar que la plataforma virtual o sistema Airbnb no ha tenido ingreso directo aún en esta calle, ya que al realizar un recorrido por la plataforma no se encontraron sitios de hospedaje pero sí en lugares cercanos. Aunque este sistema no es la única plataforma para la búsqueda de hoteles y de vivienda temporal, porque los hoteles, hostales y casas de hospedaje son localizados por otras plataformas como TripAdvisor⁶, no obstante, éste funciona más con hoteles establecidos y reconocidos, como el caso del Hotel Crespo, Hotel Victoria y Residencia Turista del Mundo, sitios que están dentro de ella. Esta plataforma lleva años en el mercado hotelero y de hospedaje, siendo visto en otros contextos el ingreso del sistema Airbnb.

La gentrificación influye en la revalorización del barrio o sector de la ciudad, debido al cambio de uso y actividades nuevas que se desarrollan, llegando incluso a incomodar a la población (Bayona, 2006). El proceso de gentrificación en el sitio de estudio ha tenido un gran impacto, que genera respuestas positivas o negativas de acuerdo a la percepción de los grupos involucrados, pero es el cambio de uso de suelo y actividades lo que ha modificado notoriamente la zona, lo que ha traído como consecuencia que existan menor cantidad de viviendas fijas, y se dé paso a la vivienda temporal, al comercio y a sitios de entretenimiento e interacción social.

La realidad de la calle Larga cambia día tras día, pero no ha perdido el aspecto histórico, el cual ha sido reconocido y valorado por los turistas nacionales y extranjeros, quienes están a gusto con la diversidad de actividades y de opciones de comercio, cultura, historia, hospedaje y residencia de la zona. Sin embargo, su proceso de transformación ya está dado, el desarrollo de la ciudad es inevitable, pero depende en gran parte de los ciudadanos hacer que ésta se convierta en un lugar habitable, cómodo y sustentable; capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones actuales, las que crecen y se adaptan a las nuevas condiciones de vida.

Un factor importante dentro del análisis sobre la calle Larga tiene que ver con las personas que habitan y perciben la realidad del día a día, es así que al conversar e intercambiar ideas con un propietario de un hospedaje temporal, se obtuvo las siguientes:

a) El uso de suelo en los inicios de esta calle fue la vivienda, con el paso del tiempo, la expansión urbana,

el asentamiento de diversos grupos poblaciones de países y clases sociales diversos, además del incremento de necesidades de estos habitantes, han causado que las viviendas adopten otro tipo de uso de suelo y cambie su actividad habitual, como es el caso del Hostal Casa del Barranco. El propietario, Olmedo Pauta⁷, manifiesta que la casa funcionaba como vivienda hacía 35 años atrás, luego pasó a acoger a estudiantes de la Universidad de Cuenca provenientes de otras ciudades, y en la actualidad brinda el servicio de vivienda temporal para nacionales y extranjeros.

b) Hoy en día, la ciudad de Cuenca ha llegado a convertirse en un destino turístico, lo que representa un factor importante a la economía, por la implementación de hospedaje o vivienda temporal en espacios rodeados por atractivos culturales, patrimoniales y paisajísticos, menciona Olmedo. En principio las actividades dentro de la vía era comercio de alimentos y vivienda; con el paso del tiempo la vivienda se ha desplazado, pero es necesario que exista una relación armónica entre ellos, ya que representa parte de la cultura de Cuenca.

c) Al existir una variedad de servicios en un espacio deben ser regularizados y delimitados para que no se expanda hacia todo el Centro Histórico de Cuenca. Los hogares disminuyen en el área por el apoderamiento del espacio para actividades comerciales nocturnas y la residencia de la población extranjera en el perímetro del centro de la ciudad. No se puede negar que el ciudadano extranjero aporta a la economía de la ciudad, pero debido a sus costumbres o ideales, adquieren una edificación y la adaptan acorde a las necesidades y servicios que brinda una vivienda temporal, lo que representa una baja en la actividad económica para los hospedajes ya existentes, puesto que los turistas extranjeros se sienten más a gusto con quienes comparten sus mismas ideas y costumbres.

d) El futuro de hoteles y hostales como hospedaje o vivienda temporal es incierto, se seguirán implementando más de ellos y la calle Larga se convertirá en un espacio de competencia para quienes brindan mejores servicio, mejor atención, mejores precios. Para el Señor Olmedo su visión es mantenerse dentro de la vivienda temporal, ya que asegura que la realidad histórica, cultural y paisajística de la zona.

CITAS

- ¹ Cabe recalcar que se debe obtener el registro municipal obligatorio para el ejercicio de actividades económicas, el cual se consigue mediante una inspección a la edificación. El inmueble debe cumplir con una normativa, que se exige cuando éste se ubica en el centro histórico. Además, se tiene que considerar el tipo de intervención que se puede realizar a la edificación de acuerdo a su categoría de valor patrimonial y la normativa de construcción que regula el área de estudio, contemplado en la Ordenanza del 2010 sobre Áreas Históricas.
- ² Amontonamiento o acumulación de individuos o de animales en un mismo lugar, el cual a propósito que no se haya físicamente preparado para albergarlos.
- ³ Plataforma virtual para publicar, descubrir y reservar viviendas: www.airbnb.com
- ⁴ Gobierno Autónomo Descentralizado.
- ⁵ Zonas residenciales alrededor del centro urbano, extrarradio o espacio periurbano.
- ⁶ Sitio web para publicar, descubrir y reservar hospedaje (www.tripadvisor.co).

BIBLIOGRAFÍA

- Asher Ghertner, D. (2011). Gentrifying the State, Gentrifying Participation: Elite Governance Programs in Delhi. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35, 3.
- Bayona, I., Carrasco, J. & López, A. (2011). Concentración, segregación y movilidad residencial de los extranjeros en Barcelona. *Documentos de Análisis Geográfico 2011*, Vol. 57/3.
- Bayona, I., Carrasco, J. & López, A. (2006). *La movilidad residencial de la población de nacionalidad extranjera generada en Barcelona, 2000-2004*. Barcelona, España: Centro de Estudios Demográficos.
- Camarero Bullón, C. & Vázquez Varela, C. (1997). Espacio urbano y segregación social. Procesos y políticas en el casco histórico de Madrid. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, 32. Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-32.htm>
- CIDAP (Centro Interamericano de Artesanías y Artes Populares). (1976). Se cumple aspiración de los países de América. *Artículo Boletín*, 1. Cuenca, Ecuador: Biblioteca del CIDAP.
- Espinoza, F. (2017). Maestría en Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural Edificado-Paisaje Histórico Urbano. Universidad de Cuenca. Facultad de Ciencias de la Hospitalidad. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Cuenca, Ecuador.
- Hackworth, J. (2002). Postrecession gentrification in New York City. *Urban Affairs Review*. Vol. 37, núm. 6, p. 815.
- Hannigan, J. A. (1995). The Postmodern City: A New Urbanization?. *Current Sociology*, 43 (1), p. 151-217.
- Harvey, D. (2003). El Nuevo Imperialismo: Acumulación por Desposesión. *Registro Socialista*, 2004.
- Junta de Andalucía & Municipalidad de Cuenca. (2007). *Guía de la Arquitectura*. Cuenca, Ecuador.
- Marcuse, P. (1985). Gentrification, Abandonment, and Displacement: Connections, Causes, and Policy Responses in New York City. *Urban Law Annual; Journal of Urban and Contemporary Law*, Vol. 28.
- Merton, R. K. (1963). *Teoría y estructuras sociales*. Universidad Autónoma de México. México: Fondo Cultural Económica.
- O'connor, J. (2001). La Segunda Contradicción del Capitalismo. *Ensayos de Marxismo Ecológico, Siglo XXI*. México.

- Pauta, O. (2017). *Entrevista realizada sobre Vivienda Temporal y Gentrificación en la Calle Larga*. Hostal Casa del Barranco. Cuenca, Ecuador.
- Rubiales Pérez, M. (2014). ¿Medir la Gentrificación? Epistemologías, metodologías y herramientas de investigación de carácter cuantitativo y mixto. *Working Paper Series-Contested_Cities*. Universidad de Barcelona: España.
- Schoenauer, & Frontado, J. (1984). *6000 años de hábitat: De los pueblos primitivos a la vivienda urbana en las culturas de Oriente y Occidente*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Sepulveda, O. (1991). *Sectorización habitacional del territorio y vivienda regionalizada. Un argumento para descentralizar*. Ed. INVI-FAU-UCH. Santiago de Chile.
- Smith, N. (1982). Gentrification and uneven development. *Economic Geography*, núm. 58, p. 139-155.
- Smith, N. (1996). *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city*, p. 41. Oxford: Routledge.
- Wachsmuth, D. (2017). Airbnb y la Gentrificación en Nueva York. Recuperado de: www.davidwachsmuth.com/2017/03/13/airbnb-and-gentrification-in-new-york/
- Zukin, S. (1998). Urban Lifestyles: Diversity and Standardization in Spaces of Consumption. *Urban Studies*, núm. 35(5-6), p. 825-839.

PONENCIA 35

LA NORMA ISO 19152 PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN DIFERENTES NIVELES DE PLANIFICACIÓN

PhD. Rodolfo Jaime Fernando Salazar
Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE



Se entiende el Sistema Tierra como el conjunto de procesos que se desarrollan permanentemente en la biósfera, atmósfera, litósfera e hidrósfera desde la aparición del planeta. El Sistema Hombre, por otro lado, se refiere a toda la actividad que sobre él ha desarrollado la humanidad. La interacción de estos dos sistemas forma un tercer sistema, también complejo denominado Territorio.

De acuerdo con la SENPLADES, el Ecuador en su modelo de planificación para el desarrollo. Está bajo un sistema territorial que se entiende como la interrelación dinámica del medio físico, tanto la población que habita en él, sus actividades económicas y productivas y los medios de relación. Por lo que la información necesaria debe ser altamente confiable y al mayor nivel de detalle. En sus "Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial" menciona que, para la construcción del ordenamiento territorial, los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y cantonales deben desarrollar un diagnóstico mediante el análisis de los componentes: biofísico; sociocultural; económico; de asentamientos humanos; de movilidad, energía y conectividad; y, político institucional y de participación ciudadana.

Paralelamente se observan algunos problemas presentes en la planificación como la presión social por

el suelo urbanizable, el incremento de los asentamientos informales en zonas de riesgo, el tráfico de tierras y el débil control de la ocupación informal de territorio. La Organización de las Naciones Unidas a través de la plataforma de territorios inteligentes demuestra la importancia del componente de ordenamiento territorial al mencionar que es el instrumento que permite organizar el uso, aprovechamiento y ocupación del territorio sobre la base de las potencialidades y limitaciones, teniendo en cuenta las necesidades de la población y las recomendaciones generadas por todos los instrumentos de planificación.

En este entorno, el presente documento discute una nueva forma de Administración del Territorio utilizando la norma ISO 19152 LADM (Land Administration Domain Model) para que sea aplicada en el ámbito municipal. Esta iniciativa permite definir un perfil nacional para la estandarización de los catastros municipales a fin de que puedan ser parte del gran sistema nacional. Se cambia el paradigma del catastro impositivo por el de inventario del territorio.

Se propone la posibilidad de interacción de la ISO 19152 con otros dominios: riesgo, uso del suelo, recursos naturales, desarrollo urbano sostenible, definiendo los perfiles respectivos orientados al proceso de zonificación del uso del suelo y el

establecimiento de Sistemas de Información Territorial con un único modelo de datos que incorpore además de los derechos del catastro tradicional, las restricciones y responsabilidades de los predios con respecto a la incidencia de los dominios considerados.

Estos sistemas integrados permiten la creación de una Infraestructura de Datos Espaciales definiendo la organización y la estructura que mejor gestione la interacción multinivel de los componentes de los sistemas territoriales, minimizando la complejidad, ambigüedad, incertidumbre y percepción de los procesos de la administración del territorio.

Concepto y características de la norma ISO 19152

La norma ISO 19152 es el modelo conceptual para la creación de sistemas orientados a la administración del territorio y no solamente un nuevo modelo de datos de catastro que pretende sustituir los sistemas existentes. El alcance innovador de la norma se orienta al campo de los derechos, restricciones y responsabilidades que puede asumir un territorio (o agua) y la forma de representación de sus componentes geométricos o geoespaciales. Proporciona el sustento para el desarrollo y mejora de sistemas de administración efectivos y eficientes del territorio, que puedan comunicarse mediante el uso de un lenguaje compartido al interior de un país o entre países.

Otro objetivo de la norma es la creación de servicios de información estandarizados en un contexto nacional e internacional en los que la semántica del dominio de la administración del territorio sea compartida, admitiendo las adaptaciones jurisdiccionales necesarias. Se fundamenta en el concepto de Catastro 2014 (Kaufmann y Steudler 1998), uno de cuyos principios establece que los sistemas sean simples y sus atributos geoespaciales sigan los modelos conceptuales del Comité ISO/TC 211 (2013)¹.

En el Ecuador actual, los municipios han desarrollado sus propios sistemas para la administración del territorio, con el principal objetivo de cubrir las necesidades de cobro de impuestos prediales y tasas, y en algunos casos el registro de títulos o escrituras. Estos sistemas, que equivalen a los catastros tradicionales, mantienen generalmente el registro de la propiedad en sistemas

separados y se manifiestan en una amplia gama de particularidades: centralizados, descentralizados, precisos, aproximados, fiscales, legales o multifinancieros. Por su falta de estandarización, no pueden comunicarse entre ellos, solamente al pasar los límites de las jurisdicciones vecinas en los que se han implementado.

Vista la situación desde un nivel superior, todos los sistemas tienen el mismo interés de conocer las relaciones de las personas con la tierra respecto de sus derechos de propiedad, diseñándolos y desarrollándolos conforme los constantes adelantos de las tecnologías de la información y la comunicación, TIC. Estos sistemas básicos de administración del territorio pretenden registrar, mantener actualizada, difundir e intercambiar la información de la relación hombre - tierra.

La tenencia es el mecanismo por el que se alcanzan los derechos sobre una superficie de tierra en un territorio. Refleja una relación social dentro de una jurisdicción, en la que las relaciones entre las personas y la tierra son válidas y sujetas de registro. Por lo tanto, los sistemas de administración del territorio no se limitan a gestionar únicamente la información geográfica sino las relaciones legales entre las personas, y entre las personas y la tierra.

Debido a que la administración del territorio gestiona una gran cantidad de información dinámica, que requiere procesos de actualización y mantenimiento continuos; por tanto, es ideal el uso de las TIC para garantizar un eficiente desempeño en la obtención, almacenamiento, procesamiento y difusión de las continuas y cambiantes demandas de los usuarios. En tal sentido, las organizaciones están adoptando rápidamente los conceptos y desarrollos tecnológicos como el Internet, las bases de datos, el modelamiento de estándares, los sistemas abiertos, los sistemas de información geográfica, el gobierno electrónico, la integración y transmisión electrónica de datos públicos y el desarrollo sustentable.

El modelamiento es una herramienta básica para la comunicación en el desarrollo de sistemas y la reingeniería de procesos. En este contexto, la estandarización es un proceso útil para el modelamiento de un sistema para la administración del territorio. Actualmente, tanto en el catastro como en el registro, se usan independientemente sistemas analógicos (en papel) y computarizados

para la identificación de objetos, transacciones, relaciones entre objetos y personas, usos del suelo, valor del suelo y la construcción, mapeo, entre otros.

La norma ISO 19152 LADM (Land Administration Domain Model) puede asociarse con una diversa gama de dominios, atributos, operadores y clases adicionales de acuerdo con las necesidades, requerimientos y características de la jurisdicción en la que se pretenda implantar. Es necesario aclarar que la información de algunas bases de datos externas como las de los usos del suelo, del valor de la tierra, de la construcción, de las redes de servicios públicos, del ambiente o del riesgo, están fuera del dominio de LADM.

En el gráfico 1, a manera de ejemplo, se presenta la relación de los datos catastrales con los datos requeridos para la Infraestructura de Información Espacial en Europa, INSPIRE² en sus componentes Land Use (INSPIRE Thematic Working Group Land Use 2013), Natural Risk Zones (INSPIRE Thematic Working Group Natural Risk Zones 2013) y Cadastral Parcels (INSPIRE Thematic Working Group Cadastral Parcels 2017).

Los elementos señalados en líneas punteadas sobre la información de los anexos de INSPIRE son los que generalmente se usan en los catastro tradicionales en el Ecuador, denominados multifinalitarios. Sin embargo, es necesario aclarar que muchos municipios utilizan una mínima cantidad de estos elementos por su orientación al cobro de impuestos y no a la planificación o al ordenamiento territorial o a la administración del territorio.

Considerando los elementos de los anexos de la iniciativa INSPIRE, en el Cuadro 1 se proporciona como ejemplo, una idea de la relación de los usos del suelo con las restricciones y responsabilidades frente al riesgo por amenazas naturales que se pueden registrar junto con los derechos, de acuerdo con la legislación local en el modelo LADM (Cuadro 1).

Comparando la información necesaria para la elaboración de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) europea contenida en los Anexos de la directiva INSPIRE, se aprecia que sus componentes coinciden en un 45% con los propuestos en la guía para la preparación de los planes de ordenamiento territorial y los planes de de-

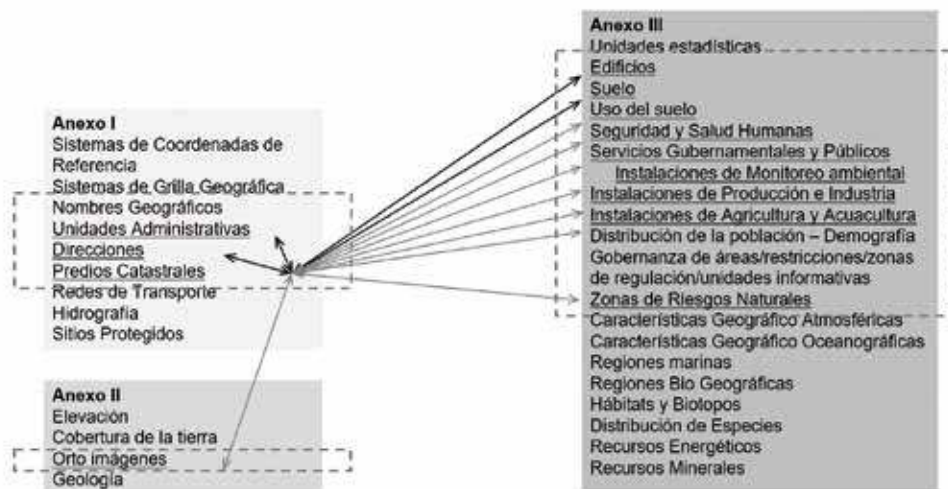


Gráfico 1. Relación de ISO 19152 con INSPIRE adaptado (Velasco, 2013)

Elementos de ISO 19152 LADM	Elementos de Anexo III de INSPIRE	Relaciones: Se puede asignar y registrar sus Derechos (derechos, restricciones y responsabilidades):
Predios catastrales localizados en alguna jurisdicción o algún nivel	Zonas de Riesgos Naturales	Restricción de uso
	Regiones Bio Geográficas	Restricción de uso
	Hábitats y Biotopos	Restricción de uso
	Distribución de Especies	Restricción de uso
	Recursos Energéticos	Restricción de uso
	Recursos Minerales	Restricción de uso
	Instalaciones de Agricultura y Acuicultura	Restricción de uso
	Regiones marinas	Restricción de uso
	Uso del suelo	Responsabilidad de producción
	Seguridad y Salud Humanas	Responsabilidad de cuidado
Servicios Gubernamentales y Públicos	Instalaciones de Monitoreo ambiental	Responsabilidad de protección
	Instalaciones de Producción e Industria	Responsabilidad de producción
	Características Geográfico-Atmosféricas	Responsabilidad de protección
	Características Geográfico-Oceanográficas	Responsabilidad de cuidado

Cuadro 1. Relación de la información de los anexos de INSPIRE y los derechos en términos de ISO 19152 LADM, referente al riesgo.

sarrollo en los diferentes niveles de administración del Estado elaborada por la SENPLADES.

La flexibilidad de la norma ISO 19152 permite que pueda ser combinada con otros dominios relacionados con el territorio. Se ha realizado, a manera de ejemplo, la caracterización de un predio que mantiene su tradicional relación de derecho de propiedad conforme la tenencia registrada en el catastro pero que puede modelarse respecto de las restricciones y responsabilidades que se asignen de acuerdo con los estudios que realicen las organizaciones de la gestión del riego por medio de sus entes asociados.

Esta correspondencia se advierte en el gráfico 2, en el que se ha analizado la integración del dominio de las amenazas naturales en el dominio de la administración del territorio incluyendo las áreas en las que se puede

asignar las restricciones y responsabilidades para la prevención del riesgo, que son indispensables en la planificación del uso del suelo.

Dado el contexto anglosajón de la norma ISO 19152 analizada en el artículo “The Land Administration Domain Model” escrito por Lemmen et al. (2015), es necesario traducir, interpretar y adaptar los conceptos de tierra, territorio, predio, parcela, catastro, registro, uso del suelo y otros que difieren entre culturas, a las necesidades del caso ecuatoriano. Esta adaptación es especialmente indispensable cuando se pretende introducirlos en localidades que no tienen la tradición de sistemas automatizados de información catastral o cuando se pretende generar una normativa nacional para su administración.

La definición de un sistema de información territorial actualizado, basado en los predios, conteniendo un re-

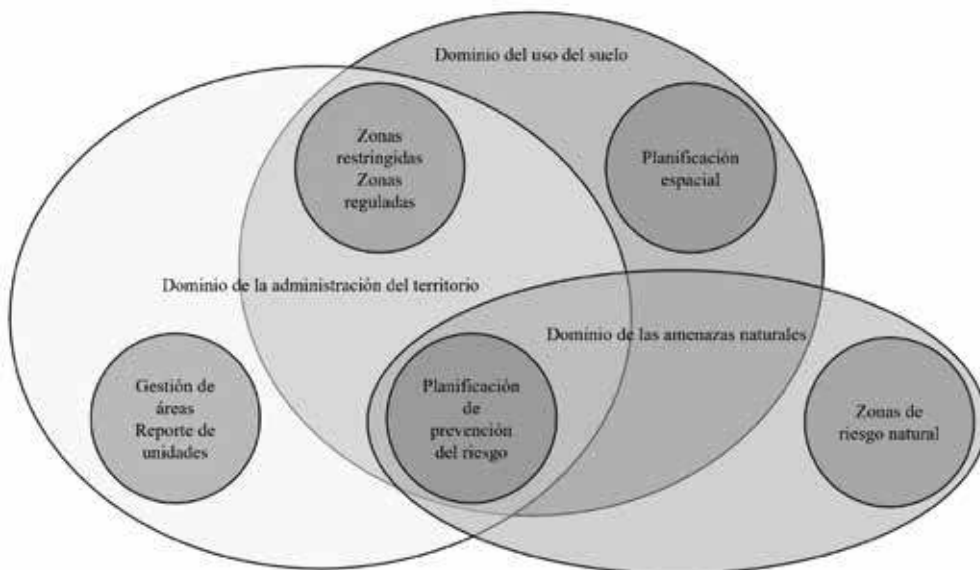


Gráfico 2. Relación del dominio del uso del suelo, administración del territorio y amenazas naturales, adaptado de D2.8.III.4 INSPIRE Data Specification on Land Use – Technical Guidelines

gistro de intereses en la tierra (Williamson et al. 2010) puede asimilarse a la del catastro iberoamericano que actualmente se define como el sistema de información básica del territorio, necesario para fortalecer el desarrollo social, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el fortalecimiento institucional de los países; deseándose que todos sus territorios se encuentren incorporados (Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica 2006).

En este mismo documento, se establece que la unidad básica del catastro es la parcela o predio con su código asignado, único y estable que la identifique de forma precisa facilitando el tratamiento y la difusión de su información; su descripción y la del resto de objetos catastrales tendrá la precisión necesaria para cada caso y los datos descriptivos, incluidos los de los edificios existentes describirán su naturaleza rural o urbana, su superficie, sus linderos, su valor y sus derechos y restricciones legales asociados. Establece también que la información inscrita en los Catastros y en los Registros de la Propiedad ha de estar adecuadamente coordinada y conectada.

Para la comprensión del concepto y la implementación de la norma ISO 19152, se ha definido tres entidades: Sujetos – Derechos (DRR) – Objetos, que se las representa en un diagrama de clases con tres paquetes principales: Participante (sujetos, color verde), Administrativo (derechos, color amarillo) y Unidad Espacial (objetos, color azul) conforme el gráfico 3.

La flexibilidad del modelo se advierte, para el caso del paquete unidad espacial, que puede representarse mediante un texto (“desde este árbol hasta este río”), un punto, múltiples puntos, una línea, múltiples líneas, un área simple o múltiples áreas de tierra (o agua), o más detalladamente por un volumen o volúmenes de espacio en tres dimensiones (3D).

Las áreas simples son el caso general y las áreas múltiples la excepción. En el modelo, las unidades espaciales están estructuradas de modo que soporten la creación y gestión de unidades administrativas básicas, conformadas por un grupo de unidades espaciales, por ejemplo, que puede configurar una zona administrativa (sección, cantón, municipalidad, departamento, provincia, país o

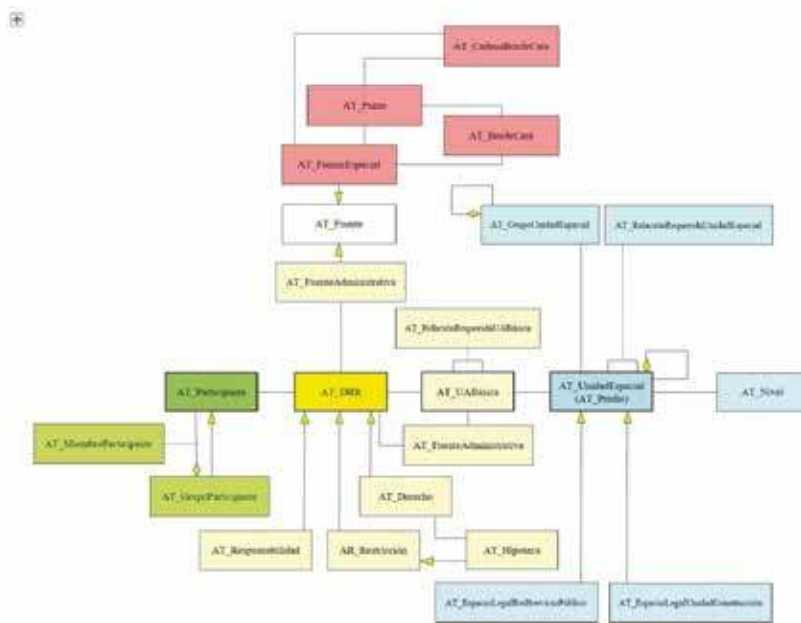


Gráfico 3. Paquetes fundamentales del modelo ISO 19152 MDAT (Modelo en el Dominio de la Administración del Territorio; adaptación al español de las siglas del término anglosajón LADM)

un área especial como una cuenca hidrográfica).

El hecho de que el modelo esté dividido en paquetes permite que su desarrollo se pueda realizar de manera relativamente independiente y que sea factible relacionarlo con otros paquetes que están fuera del dominio propio de la norma ISO 19152, como es el caso del riesgo o el ambiente. A continuación, se describen algunos paquetes que, aunque están fuera de la norma ISO 19152, tienen mucha relación directa con él.

1. Sistema de Referencia Espacial de Coordenadas
2. Ortofotos, imágenes satelitales, datos Lidar y modelos de elevación
3. Topografía y/o planimetría
4. Geología, información geotécnica y de suelos
5. Registro de tuberías y cables (especialmente los vitales y los peligrosos que están bajo la superficie, 3D)

6. Registro de la dirección domiciliaria de los sujetos o participantes (incluyendo los códigos postales)
7. Registro de los edificios por medio de su geometría (3D) y atributos (permisos)
8. Registro de personas naturales
9. Registro de personas no naturales (compañías, instituciones)
10. Registro de áreas contaminadas
11. Registro del patrimonio histórico, cultural, monumentos (generalmente religiosos)
12. Registro de aviones y barcos, si llegan a ser inmuebles
13. Registro de áreas en riesgo

En muchos países, como en el Ecuador, la información de la administración del territorio es determinada, regis-

trada y difundida bajo las figuras de catastro y registro de la propiedad.

Estas dos instituciones, que generalmente están separadas, pueden unificarse en una sola organización estatal. Esta unificación con un buen esquema de procesos no necesariamente requiere de una unión física de las instituciones si se utilizan las TICs y los conceptos de una infraestructura de datos espaciales, IDE, que permiten la creación de “una organización virtual”. El mismo concepto aplica cuando se quiere relacionar la información de la administración del territorio con la de gobernanza del riesgo.

Un participante es una persona u organización que realiza transacciones respecto de los derechos de la tierra. No necesariamente se registra individualmente a todos los miembros de una entidad participante. Una organización (representada por un delegado) puede ser una compañía, un municipio, el estado, una tribu, una cooperativa o una comunidad.

Una responsabilidad es una obligación formal o informal de hacer algo. La responsabilidad de la limpieza de una cuneta, de limpieza de la basura de un frente, la remoción del hielo o ceniza de los techos, el mantenimiento de un monumento, son algunos ejemplos. Algunas de estas responsabilidades también pueden considerarse frente al riesgo natural; mantener habilitados los sitios seguros o de albergue.

Una restricción es la obligación formal o informal de abstenerse de hacer algo. Entre las restricciones pueden estar el impedimento de construcción a una cierta distancia de una estación de servicio de expendio de combustibles, la servidumbre o la hipoteca sobre la propiedad. El impedimento de asentamientos humanos o de construcción en áreas de alta vulnerabilidad o riesgo natural también puede tratarse como restricción.

Un derecho es una potestad formal o informal para poseer o hacer algo. El estándar considera los derechos reales y los derechos personales. Los derechos reales son sobre las unidades espaciales (propiedad, usufructo) y los derechos personales son los que tienen los participantes (derecho de pesca, de pastoreo, de uso). Los derechos pueden sobreponerse o estar en conflicto. Los derechos que pueden registrarse, entre otros, son los de

propiedad, de alquiler o arrendamiento, de posesión, de tenencia, de costumbre o tradición, indígena o informal, que pueden estar en conflicto con el uso, por ejemplo.

Una fuente espacial es un documento que refiere el origen de la representación espacial de una o más unidades espaciales. Puede ser un croquis de levantamiento de campo, una ortofoto, una imagen de satélite con las evidencias de la ubicación de los límites (obtenidos en el campo), un levantamiento aerofotogramétrico, con dron, con lidar, etc.

Un grupo de unidades espaciales representa cualquier número de unidades espaciales que no necesariamente deben ser continuas. Las unidades espaciales se juntan para formar zonas administrativas como un cantón, una municipalidad, un departamento, una provincia, o un país, de acuerdo con su división territorial; en el caso ecuatoriano, pueden formar las regiones.

Con estos conceptos iniciales, los objetivos que persigue la norma ISO 19152 pretenden:

1. Establecer un modelo de datos compartido, útil, práctico, lo más simple posible que sirva de base para los países que “muchas veces son asesorados erróneamente por países con catastros establecidos desde tiempos remotos, con otras condiciones sociales, legales y económicas, o por empresas privadas que velan por sus propios intereses” (Velasco 2008). Este modelo puede ser útil también cuando se plantea la creación y/o normativa de un nuevo modelo catastral, la reforma de procesos de las instituciones catastrales, la integración de los registros de propiedad y la gestión del territorio.
2. Facilitar el intercambio de datos con otros sistemas de administración territorial y con fuentes externas como las creadas por diferentes organizaciones sectoriales nacionales como los catastros, registros de la propiedad, municipios, zonas de planificación, gestión del riesgo, gestión ambiental, o por otros países.

El estándar aproxima el contenido de la definición y la expedición de las políticas de tierras con la gestión de la información territorial compatible y oportuna. En este contexto, la norma ISO 19152 debería ser amplia-

mente difundida, adaptada a los requerimientos locales y aceptada por la comunidad, por lo que es necesario identificar y determinar sus impactos detallando las condiciones que cambiarían y se deberían incorporar con respecto de la tradicional forma de registro de los objetos catastrales y legales en los sistemas existentes.

Una especialización o generalización de MDAT que puede estudiarse a futuro es el Social Tenure Domain Model (STDM) (Augustinus et al., 2006; Augustinus, 2010; FIG, 2010), conceptualizado como Modelo del Dominio de la Tenencia Social, MDTs, que propone un marco para la integración de los componentes administrativos y espaciales de los sistemas de administración territorial con la descripción de las relaciones no convencionales existentes entre las personas y la tierra, representando las necesidades de las comunidades y de las personas localizadas en asentamientos informales así como en las tierras ancestrales, que no son reconocidas en un registro.

En la actualidad, el concepto de FFP Land Administration, (Enemark, McLaren, y Lemmen 2016) que puede traducirse como la administración del territorio orientada al propósito, pretende abrir paso a la posibilidad de crear sistemas que contengan el mínimo número de entidades y atributos utilizables por la mayoría de actores, a fin de que puedan reducirse los costos de producción y se pueda contar con una cobertura completa de todos los sujetos, derechos y objetos de la jurisdicción involucrada.

Los impactos y las condiciones que promueven los requerimientos del modelo MDAT (Lemmen, Oosterom, y Bennett 2015) y sus variantes respecto de sus conceptos de tenencia de la tierra, calidad y transparencia de los datos, estándares de información geográfica y sistemas de referencia se describen a continuación:

1. La cobertura total de los derechos de la tierra y el re/conocimiento de todos los tipos de tenencia formal e informal. Consiste en:
 - a. El diseño del modelo MDAT según la triplete Objetos - Derechos - Sujetos
 - b. La flexibilidad del modelo para reconocer las distintas relaciones de los sujetos (participantes) con la tierra dependiendo de su tradición, cultura, religión y conducta expresadas en tér-

minos de personas que tienen cualquier tipo de relación de tenencia social con las unidades espaciales.

- c. La posibilidad de agrupar en un mismo ambiente:
 - i. Los objetos (predios)
 - ii. Los sujetos (participantes)
 - iii. Los derechos (derechos) sobre la tierra que pueden ser, entre otros: de propiedad formal, de vivienda compartida, de usufructo, de posesión efectiva, de arrendamiento, del estado o de cualquier otra relación de tenencia social (ocupación, posesión, no formal e informal, tradicional por derechos y costumbres, indígena, religiosa y de no tierra (sin acceso a la tierra), que pueden variar de acuerdo con la zona.
 - d. La posibilidad de registrar sobreposiciones, reclamos, desacuerdos y situaciones conflictivas.
2. La cobertura total de los demandantes de derecho al uso de la tierra (sujetos, personas o participantes).
 - a. Los participantes pueden ser personas naturales, grupos de personas o personas no naturales que tengan una identidad única.
 - b. Una persona no natural puede ser una tribu, una familia, una villa, una compañía, una municipalidad, el estado, una cooperativa, un asentamiento informal, una comunidad religiosa, entre otros.
 - c. Una persona puede tener y compartir un derecho como en el caso de un matrimonio, una posesión comunal o los derechos y acciones.
 3. La cobertura total de las unidades espaciales (objetos espaciales / predios).
 - a. La representación de una amplia gama de unidades espaciales con una clara identificación de sus características.
 - b. La consideración de que las unidades espaciales son áreas del territorio (o agua, como el ambiente marino que tiene los derechos del mar) sobre las que se aplican relaciones específicas de derecho y tenencia social.
 - c. La representación de los objetos espaciales de múltiples maneras, como un texto ("desde el árbol A al río B"), un croquis, un punto simple, un conjunto de líneas, una superficie o un volumen en 3D.

4. El registro de unidades administrativas básicas.
 - a. Combinadas con el triplete Objetos - Derechos - Sujetos, representan la agrupación de unidades de propiedad básica que tienen los mismos derechos (derechos, restricciones o responsabilidades).
 - b. Tienen un identificador único precisando que todos los tripletes de una misma unidad administrativa básica tengan el mismo identificador.
 - c. Pueden jugar el rol de sujeto cuando poseen una o más unidades de propiedad básica (por ejemplo un municipio).

5. El registro de los métodos de adquisición de datos (para el relevamiento predial y la representación de objetos espaciales).
 - a. Los bordes que constituyen límites o linderos se representan vinculados a los objetos del triplete Objetos - Derechos - Sujetos.
 - b. El relevamiento predial supone la identificación de los límites espaciales en fotografías, imágenes, cartas topográficas, planos o mediante el uso de GPS de mano. En todos los casos, la representación de la realidad de la situación legal debe distinguirse de la realidad física. Los mapas que se generen deben ser dibujados directamente en el terreno.
 - c. Dependiendo de la situación, es posible tener registros diferentes de los datos respecto de los mismos derechos sobre la tierra.
 - d. Una tribu o comunidad indígena puede identificarse por su jefe o representante legal.
 - e. Las unidades espaciales formales pueden referirse al registro de propiedad incluyendo el propietario y los límites obtenidos de un relevamiento predial preciso.
 - f. La relación de la tenencia social con las unidades espaciales puede representarse por puntos recolectados con instrumentos GPS de mano dibujados en documentos base obtenidos de varias fuentes o en la web.
 - g. Las unidades espaciales en las áreas de mayor valor de las ciudades son predios convencionales limitados usualmente con gran precisión. Las unidades espaciales de las áreas residenciales pueden obtenerse de fotografías aéreas o estaciones totales, radar, video, u otros sensores. La grabación de voz puede también ser posible. La calidad de los datos debe mejorarse en un estado posterior de desarrollo (nuevas versiones).
 - h. La identificación del participante (sujeto) en principio no es una responsabilidad directa del catastro ni del registro de la propiedad, pero sí es relevante en un proceso de administración territorial. Puede utilizarse la identificación biométrica como en el caso de la emisión de pasaportes y visas de ingreso a los países; los documentos de identificación se actualizan cada vez que se produzcan cambios.
 - i. Se puede relacionar huellas dactilares a puntos (coordenadas).

6. El registro de un conjunto completo de documentos provenientes de fuentes de datos auténticos (documentos certificables)
 - a. Todos los nuevos datos administrativos, espaciales y técnicos, así como sus actualizaciones deben estar documentados.
 - b. La actualización de los datos de una fuente puede requerir la actualización los datos de otra.

7. La transparencia (datos certificados)
 - a. Los nombres de las personas responsables de cada transacción que forma parte del conjunto de datos (relevadores de campo, tecnólogos en catastro, registradores de la propiedad, notarios, etc.).
 - b. Todos los reajustes deben mantener sus historiales; por lo que es importante documentar todas las actualizaciones.

8. El registro de datos históricos (mantenimiento de la correlación histórica).
 - a. Algún momento se puede necesitar una versión histórica, aunque la organización responsable, los desarrolladores de los sistemas distribuidos o los usuarios no estén interesados en este atributo de los objetos.
 - b. Los sistemas distribuidos diseñados con base en escrituras requieren siempre un mantenimiento histórico.
 - c. Los sistemas distribuidos con base en títulos no necesariamente requieren un mantenimiento histórico.

9. El registro en diferentes organizaciones (sistema distribuido)
 - a. Cumpliendo la recomendación de FIG (1999), que estimula el intercambio de información relacionada con la tierra, el territorio y la propiedad entre las diferentes agencias nacionales responsables de su gestión y la ciudadanía.
 - b. El acceso a los datos, su recolección, custodia y actualización que a su vez debe realizarse en el ámbito local.
 - c. La infraestructura de información territorial se debe reconocer como un servicio nacional que permita compartir los datos inclusive entre países.
 - d. Los datos específicos acerca de la información territorial pueden producirse y mantenerse en diferentes organizaciones y sitios. El territorio donde actúen estas organizaciones puede ser completamente diferente.
 - e. La concepción y adopción de la norma ISO 19152 para la implementación de conjuntos de sistemas de geoinformación distribuidos, con procesos de mantenimiento (transacciones en derechos sobre la tierra, establecimiento de nuevos derechos, restricciones y responsabilidades) y difusión.
 - f. La difusión parcial o total de los datos que implica la implementación de una IDE, en cuyo caso, para la integración de la información específica generada por varias organizaciones puede trabajar el sector privado.
 - g. Las organizaciones deben ser cada vez más dependientes entre sí, siendo forzadas a la apertura de sus sistemas e intercambio de datos.
 - h. El desarrollo de nuevos productos orientados al encadenamiento de datos, digitalización y nuevas tecnologías está llevando a la desaparición del concepto de productos físicos.
10. El mantenimiento de los datos en la fuente (concepto de IDE).
 - a. Todos los datos espaciales y temáticos pueden almacenarse en sistemas gestores de bases de datos.
 - b. Los sistemas informáticos actuales permiten múltiples combinaciones entre sus componentes, aplicaciones y servicios, minimizando el intercambio de copias físicas entre organizaciones.
 - c. Los productos informáticos provenientes de diferentes fuentes requieren eficientes protocolos de estandarización para que puedan compartirse, evitando la redundancia.
11. El uso de estándares existentes (principalmente de la serie ISO 19xxx y del Open GIS Consortium, OGC).
 - a. La norma ISO 19152 que sigue el marco conceptual de Catastro 2014 promueve el uso de capas asociadas con tablas no espaciales.
 - b. Su configuración debe ser flexible y la geometría respaldada en los estándares ISO creados para la geometría y topología.
 - c. La independencia legal que remarca Catastro 2014 debe permitir relaciones expresas entre diferentes temas como en el caso de los derechos, responsabilidades y restricciones en los que su sobreposición en muchos casos es evidente e imprecisa.
12. El registro de los sistemas de referencia utilizados (sistemas de coordenadas).
 - a. Se debe prever la adaptación de los sistemas a los cambios tecnológicos futuros que se den por el mejoramiento de las redes geodésicas, sistemas de referencia y los sistemas de coordenadas utilizados, siempre y cuando se los considere componentes esenciales en los sistemas catastrales y se los utilice para los trabajos de topografía o el tratamiento de imágenes, dependiendo de los requerimientos, costos y tiempos.
 - b. Es necesario documentar y evidenciar todos los trabajos realizados en campo.
13. Las claves o identificadores (Identificadores únicos).

Un componente clave en los Sistemas de Administración de Tierras (SAT) es el identificador único de la unidad espacial, clave catastral o número predial, que es el vínculo entre el predio y toda la información relacionada con él, facilitando el ingreso e intercambio de datos.

La posibilidad de cambiar los identificadores durante la fase de relevamiento.

Estar libres de semántica por lo que es necesario que alguien los defina y los provea oficialmente.

Estar en una variedad de niveles como son los de zonas, áreas, predios, nombres, derechos, restricciones,

impuestos, hipotecas, uso del suelo, relevamiento y documentación histórica.

14. La calidad (de los datos y procesos).
 - a. Los usuarios de la información catastral necesitan claridad, simplicidad y velocidad en el proceso de registro.
 - b. La información debe ser tan completa como sea posible, confiable, oportuna (lista cuando se la requiera) y de fácil acceso.
 - c. Es importante la consistencia entre los datos espaciales y los legales.
 - d. Es imprescindible que la topología esté integrada con la geometría y otros atributos.
 - e. El sistema debe estar listo para mantener siempre la información actualizada.
 - f. La calidad de los datos espaciales puede mejorarse en etapas posteriores del desarrollo de un SAT y debe estar documentada (trabajo por versiones).
 - g. Las descripciones de calidad y metadatos relacionados con el dato original son importantes para prever los productos resultantes de la combinación de datos de diferentes fuentes y brindan garantía y seguridad de la información.
 - h. Se necesitan versiones genéricas y el etiquetado de calidad en todos los contenidos de la norma ISO 19152.

Conclusiones

El mayor impacto de la norma ISO 19152 es el reconocimiento (del LADM) como un estándar internacional, cuya aplicación ofrece la posibilidad de estructurar, organizar y representar en una base de datos genérica los predios y las personas junto con su relación con la tierra permitiendo tener una herramienta para la gestión territorial y otro tipo de actividades organizacionales y de la sociedad.

La norma ISO 19152 está diseñada para apoyar las demandas de la sociedad manifestadas en las políticas nacionales y estatales; está diseñada para cubrir una serie continua de derechos de los intereses sobre la tierra. En su concepción más amplia comprende la información básica de los componentes de la administración territorial incluyendo el agua, los elementos sobre y bajo de la superficie terrestre y la población. Otros componentes se

refieren a los datos relacionados con los participantes; los derechos, responsabilidades, restricciones y las unidades administrativas básicas; datos de las unidades espaciales, relevamiento de información y topología/geometría.

Todos los datos de la administración territorial se documentan en fuentes de documentos auténticos y verificables que son la base para la gestión institucional confiable y certificada que sirve de sustento para la ejecución de transacciones y el establecimiento de nuevos derechos, responsabilidades y restricciones sobre la tierra.

La norma ISO 19152 es capaz de:

- a. Apoyar el desarrollo progresivo de nuevos catastros integrados con los registros de la propiedad, incluyendo la parte geográfica/cartográfica y los requerimientos individuales de los municipios.
- b. Apoyar la integración organizacional como en el caso de los registros de la propiedad y oficinas de catastros que generalmente están separados.
- c. Ayudar a conciliar las redundantes bases de datos gubernamentales existentes y reducir la gran duplicidad de datos que existe en la actualidad, fomentando la creación de las IDE.
- d. Ayudar en la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial integrándose con otros paquetes que se desarrollen con base en las variables de los sistemas de planificación u otros sectores importantes como la gobernanza del riesgo o el ambiente.

La norma ISO 19152 una vez implementada necesita mantenimiento continuo o puede desaparecer. Esto significa que el uso de los estándares y la información proporcionada deben ser monitoreados continuamente.

Debe emprenderse nueva investigación complementaria a MDAT, integrada con otros estándares de geoinformación (ej.: para juntar espacios legales a su contraparte física representada en cityGML, landXML, BIM/IFC) para la incorporación de otros dominios en la administración territorial, como es el caso de la gobernanza del riesgo en las áreas y jurisdicciones que lo ameriten.

CITAS

¹ El alcance del ISO/TC 211 es la normalización en el campo de la información geográfica digital. Y sus trabajos tratan de establecer un conjunto estructurado de normas para la información relativa a objetos o fenómenos que tienen asociada directa o indirectamente una localización en relación con la Tierra. Dichas normas pueden especificar, para el caso de la información geográfica, los métodos, herramientas y servicios para la gestión de datos (incluyendo su definición y descripción), así como para la obtención, procesamiento, análisis, acceso, presentación y transferencia de dichos datos en formato digital o electrónico entre distintos usuarios, sistemas y ubicaciones. Estas tareas relacionarán las normas apropiadas de tecnologías de la información y datos cuando sea posible, y proporcionarán un marco de trabajo para el desarrollo de aplicaciones específicas del sector utilizando datos geográficos.

Los objetivos generales del ISO/TC 211 son:

- Incrementar la comprensión y el uso de la información geográfica.
- Incrementar la disponibilidad, acceso, integración y compartición de la información geográfica.
- Promover el uso eficiente, eficaz y económico de la información geográfica digital y de los sistemas de hardware y software relacionados.
- Contribuir a un enfoque unificado para solucionar los problemas ecológicos y humanitarios globales.

² Norma para la Infraestructura Europea de Datos Espaciales, INSPIRE.

BIBLIOGRAFÍA

- Comité ISO/TC 211. (2013). *Guía de Normas*. Instituto Panamericano de Geografía e Historia, IPGH.
- Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica. (2006). *Declaración del Catastro en Iberoamérica*.

rica. Cartagena de Indias, Colombia: IX Seminario sobre Catastro Inmobiliario.

- Enemark, S., McLaren, R. & Lemmen, C. (2016). *FIT-FOR-PURPOSE LAND ADMINISTRATION*. 2/2016. HS Number: HS/033/16E. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- INSPIRE Thematic Working Group Cadastral Parcels. (2017). *Data Specification on Cadastral Parcels - Technical Guidelines*. European Commission Joint Research centre.
- INSPIRE Thematic Working Group Land Use. (2013.) *Data Specification on Land Use -Technical Guidelines*. European Commission Joint Research centre. Recuperado de: <http://www.citeulike.org/group/15400/article/13211903>.
- INSPIRE Thematic Working Group Natural Risk Zones. (2013). *Data Specification on Natural Risk Zones-Technical Guidelines*. INSPIRE Infrastructure for Spatial Information in Europe. Recuperado de: <http://www.citeulike.org/group/15400/article/13211903>.
- Kaufmann, J. & Steudler, D. (1998). *Catastro 2014. Una visión para un sistema catastral futuro*. FIG.
- Lemmen, C., Van Oosterom, P. & Bennett, R. (2015). The Land Administration Domain Model. *Land Use Policy*, n.º 49: 535-45.
- Velasco, A. (2008). «Proyecto de norma ISO TC 211 19152 sobre el modelo catastral». *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Catastro*, 2008.
- Williamson, I., Enemark, S., Wallace, J. & Rajabifard, A. (2010). Land Administration for Sustainable Development. En . Vol. *TS 3A-Land Governance for Sustainable Development*. Sydney, Australia: ESRI Press Academic Redlands, CA.

PONENCIA 36

EL CONJUNTO URBANO HABITACIONAL: UNA ALTERNATIVA EQUIVOCA DE LA PROMOCION INMOBILIARIA

Pedro Leobardo Jiménez Sánchez¹

Juan Roberto Calderón Maya²

Dr. en A.P. Francisco Javier Rosas Ferrusca³

M. en E.U. y R. Héctor Campos Alanís⁴

INTRODUCCIÓN

A

partir de los años setenta y en relación con el desarrollo y expresión de las nuevas tecnologías de la información y la reestructuración económica, se producen profundas transformaciones que, de una manera u otra, afectan al conjunto de lugares a escala mundial. Estos cambios han alterado profundamente el escenario de la acción social, tanto en sus dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales, como en su expresión territorial (De Mattos, 2001). Estas transformaciones han ocasionado un acelerado proceso de urbanización en las grandes ciudades, concentrando actividades económicas y nuevas oportunidades de empleo, educación y salud, entre otros.

En México, como el resto de los países de América Latina, el aumento de población urbana es una de las principales presiones; el 77% de la población del país es urbana (86 millones de personas). Las estimaciones del Consejo Nacional de Población (2007) señalan que para el 2030, el 81% de la población vivirá en ciudades (ITDP, 2012). Uno de los problemas fundamentales es el incremento de la demanda de vivienda, infraestructura y servicios públicos, rebasando la capacidad de los tres órdenes de gobierno para introducir de manera eficaz y efectiva las necesidades de la población.

La dotación de vivienda sigue sin poder resolverse; los programas de vivienda social por parte del Esta-

do y las instituciones de seguridad social se han frenado, lo que ha fomentado que determinados grupos busquen acceder a viviendas mediante procesos de producción informales; el Estado ha optado por abandonar la dotación de vivienda social, otorgando al capital privado su satisfacción en beneficio de la población de recursos económicos bajos, a través del desarrollo de los conjuntos habitacionales; sin embargo, su desarrollo de ha hecho tangibles en zonas cada vez más alejadas del centro urbano, ocasionando efectos negativos de índole territorial.

El proceso de producción de la vivienda social se ha basado en la transformación de empresas promotoras, que han adoptado sistemas de producción de tipo "industrial" y han conformado consorcios de gran envergadura, cuya estructura administrativa y financiera es más afín con la producción masiva. Ello conlleva la preferencia por adquirir grandes extensiones de terreno que se encuentran en ubicaciones cada vez más distantes de las áreas urbanas, logrando con esto, por un lado, abatir sus costos para ofertar los productos finales dentro de los rangos de precio establecidos por las instituciones financiadoras de vivienda y, por el otro, mantener y frecuentemente incrementar sus márgenes de utilidad (Eibenschutz y Goya, 2009).

Para el caso del Estado de México, no solo se ha caracterizado por ser la entidad más poblada del país y por su desarrollo industrial, sino también por presentar heterogeneidad socio-territorial y disparidad socioeconómica.

En la entidad, la ocupación del territorio se ha dado a partir de un explosivo crecimiento urbano, provocando en los municipios cambios decisivos en su crecimiento, en su conformación y estructura urbana, como consecuencia de los procesos de concentración demográfica y económica, del cual se le atribuyen problemas de urbanización, en donde se aprecian nuevos agentes sociales que se apropian y producen en el medio físico construido, caracterizando un crecimiento y expansión de la mancha urbana de las ciudades de manera desordenada y descontrolada, resultando la ocupación de áreas y zonas inadecuadas que impiden un desarrollo óptimo y ordenado del territorio. (Schteingart, 1998)

La producción de vivienda mediante los conjuntos urbanos habitacionales alejados del centro urbano, tienen acceso a empleos, comercios, escuelas y lugares de entretenimiento, entre otros, no obstante su localización ha derivado problemas relacionados con la fragmentación, dispersión y movilidad urbana. Las distancias que separan los lugares de residencia con los lugares donde se realizan actividades económicas y sociales afecta directamente al costo y al tiempo de los desplazamientos, problemas relacionados con un sistema de transporte poco adecuado.

De acuerdo a lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo dar a conocer las principales características de los conjuntos urbanos habitacionales, así como sus limitaciones de tipo político, económico, jurídico, territorial y de movilidad urbana, así como los problemas de tipo operativo, detectados una vez que la población habita las viviendas.

Fundamento Teórico

La Promoción inmobiliaria. Al término de la década de los ochentas del siglo XX, las políticas de vivienda fueron influenciadas por el contexto neoliberal y organismos internacionales que propician la desregularización del sector habitacional, permitiendo una mayor participación del sector privado, donde “la nueva política habitacional visualiza que los desarrolladores privados

constituyen *la opción* para que la población pueda acceder a una vivienda digna y, a través de ello, mejorar la calidad de vida de la población y contribuir a superar el gran rezago habitacional que impera en nuestro país” (Esquivel, Maya y Cervantes, 2005: 25).

La política nacional se ha valido de la ayuda de grupos inmobiliarios o desarrolladores, donde su participación se caracteriza por la adquisición del suelo, su urbanización, la construcción y promoción y, en algunos casos, actuando como agentes financieros, que ha llevado a la consolidación del sector privado como uno de los principales promotores de vivienda en esta época, “correspondiéndole al Estado el papel de interlocutor entre los agentes privados y los demandantes de la vivienda” (Maya, 1999: 93).

Así, el sector privado se ha definido como uno de los principales productores de la vivienda. La forma de actuar de los desarrolladores consiste en la búsqueda de los terrenos más viables para llevar a cabo sus proyectos mediante bajos costos de urbanización en las áreas periféricas de las ciudades.

En el caso del Estado de México la producción de vivienda se ha desarrollado conforme a la normatividad establecida en el Libro Quinto del Código Administrativo (GEM, 2001) y su Reglamento (GEM, 2002) mediante las figuras jurídicas de división del suelo: fusión, subdivisión, lotificación, condominio y el conjunto urbano, definido por el modelo capitalista a través de la producción de vivienda masiva (Jiménez, 2007).

De manera particular, la figura del conjunto urbano representa una nueva forma de habitar el espacio, que responde a una situación económica, técnica y demográfica nueva. En los países en vías de desarrollo la gran mayoría de personas de escasos recursos se ubican en asentamientos irregulares y en vecindades centrales o en zonas intermedias de las ciudades; mientras que los conjuntos constituyen, en general, un escalón más alto dentro de la escala social (Schteingart y Graizbord, 1998).

El conjunto urbano. La forma de producción de vivienda, a partir de los conjuntos urbanos, se ha convertido en una forma de producción flexible para diversos estratos de la población, creando viviendas a la medida de las necesidades económicas; siendo el conjunto de

tipo habitacional el más demandado para su producción. El conjunto urbano (GEM, 2011) se caracteriza por ser un espacio integral que proporciona un desarrollo armónico de las personas que lo habitan. El Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México (2011), los clasifica en:

- I. Habitacional (construcción exclusiva para la edificación de vivienda, en sus diferentes tipos).
- II. Industrial o agroindustrial (construcción de edificaciones destinadas a actividades destinadas a la transformación y producción materias primas).
- III. Abasto comercio y servicios (construcción de edificaciones relacionadas con actividades de transacción de productos y servicios).
- IV. Científicos y tecnológicos (construcción de edificaciones vinculadas con actividades relacionadas con la producción de conocimiento).
- V. Mixto (comprende la combinación de dos o más tipos de conjuntos antes mencionados).

Un conjunto urbano habitacional es la creación de un espacio integral para el desarrollo de los habitantes que ahí residen. Este debe contar con servicios de equipamiento educativo, salud, recreación y comercio básico (Jiménez, 1997). Los conjuntos urbanos de tipo habitacional se clasifican de acuerdo al tipo de vivienda que en él se desarrollen: social progresivo, interés social, popular, medio, residencial, residencial alto y campestre. El conjunto urbano de tipo habitacional se ha consolidado como una de las formas de impulso al crecimiento de los centros de población, en los cuales la vivienda ha sido determinante en la configuración del territorio, al tiempo que se ha conformado como el agente más representativo del desarrollo urbano, así como la unidad básica integradora del desarrollo familiar.

La movilidad urbana. Para Mataix (2010) la movilidad es la capacidad de moverse o recibir un movimiento. El objeto de la movilidad es el movimiento de todas las personas y también de las mercancías, independiente del medio que utilicen para desplazarse a pie, en transporte público, en automóvil, en bicicleta, entre otros. Movilidad es una estrategia que utilizan las personas para organizar

su actividad diaria y tiene como objeto principal conseguir la mayor eficiencia en el uso de las distintas infraestructuras del transporte (Mataix, 2010).

Hoy en día la movilidad es una condición clave de acceso al mercado laboral, a una vivienda, a la educación, a la cultura, el ocio, a la familia, entre otras oportunidades que ofrece la ciudad, lo que determina que es una necesidad básica y un derecho que todos los ciudadanos deben tener garantizado sin igualdad de condiciones (Jiménez, 2012).

La movilidad urbana de los ciudadanos guarda una estrecha relación con la estructura urbana y la organización funcional del territorio sobre el que se desplazan (Avelleda, 2007), de tal modo que el crecimiento de las ciudades se ha caracterizado por el desplazamiento de población residente a lugares cada vez más alejados de la ciudad central, siguiendo en consecuencia de subcentros comerciales, de servicios e industriales, lo que determina requerimientos de equipamiento, servicio y transporte. La demanda creciente de infraestructura vial y transporte, así como la organización y diseño estratégico de éstos, son indispensables para lograr reducir los tiempos de desplazamiento a fin de lograr una movilidad más eficiente que logre atender las necesidades básicas de los habitantes y mantener una mejora del medio ambiente.

Métodos

El trabajo consiste en el análisis del desarrollo inmobiliario habitacional, a través de la figura jurídica del conjunto urbano habitacional, como elemento fundamental del proceso de ocupación del territorio de manera fragmentada; este se llevó a cabo a través de un método deductivo, considerando a su vez un método mixto de investigación, que incorpora métodos de investigación cuantitativos y cualitativos: lo cuantitativo por la utilización de información estadística y numérica, mientras que lo cualitativo será el desarrollo de trabajo de campo, a través de la observación de la zona de estudio; asimismo, la investigación es de tipo descriptiva, que dará como resultado un diagnóstico; el carácter descriptivo permitirá acercarse al fenómeno estudiado y ahondar en sus relaciones internas.

Por su parte, la información relacionada con la movilidad urbana se apoyó en el uso de la encuesta como técnica básica

de investigación cualitativa, a fin de conocer la percepción de las necesidades de movilidad urbana de la población.

Resultados

La promoción inmobiliaria en Metepec, Estado de México, México.

Antecedentes. La construcción de vivienda en Metepec se ha dado de forma rápida, debido a las características urbanas que presenta el Municipio, además de tener una tendencia a aumentar a raíz de la constante incorporación de desarrollos habitacionales, al grado que Metepec ha sido considerado como uno de principales receptores de migrantes del Estado y del país. Un foco de atracción para la industria de la construcción de vivienda dirigida a sectores socioeconómicos medio

y alto, cuyas características lo han colocado como un centro significativo de desarrollo habitacional.

Metepec se ha desarrollado en el sector de la vivienda bajo la figura jurídica de fraccionamientos, condominios y conjuntos urbanos; el trabajo se enfoca a la vivienda producida bajo la figura jurídica del conjunto urbano.

La promoción inmobiliaria en el municipio de Metepec, mediante la figura jurídica del conjunto urbano habitacional, se ha dado a partir del año 2002, con la entrada en vigencia del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México (GEM, 2001) y su Reglamento (GEM, 2002); dirigida a satisfacer la demanda de vivienda de estratos socioeconómicos elevados, mediante la promoción de vivienda de tipo residencial y campestre, derivándose 6 conjuntos urbanos habitacionales (ver tabla No. 1).

Año	Nombre	Empresa	Tipología	No. de viviendas
2004	Bonanza	Proyectos Inmobiliarios Culiacán S.A. de C.V.	Medio	2,536
2005	El Castaño	Corporativo Tembo, S.A. de C.V.	Residencial	1,592
2006	Hacienda Guadalupe	Administradora Río Lerma, S.A. de C.V.	Medio	173
2008	La Foresta	Consorcio de Ingeniería Integral, S.A. de C.V.	Mixto	1,644
2009	Hacienda San Antonio	CARZA, S.A. de C.V.	Residencial	377
2010	Condado del Valle	Villas San Sebastián, S. de R.L.	Mixto	1,643
Total de viviendas				7,965

Tabla 1. Conjuntos urbanos habitacionales autorizados en Metepec 2004-2014. Fuente: Díaz (2018)

La suma de la superficie territorial que integran los seis conjuntos urbanos es de 2'838,851.43 m², cifra que representa un total de 283 hectáreas. Esto determina que,

conforme al total de la superficie destinada a suelo urbano en el Municipio de Metepec, el 7.1% corresponde al desarrollo habitacional de conjuntos urbanos.

Bonanza



El Castaño



Hacienda de Guadalupe



La Foresta



Hacienda San Antonio



Condado del Valle



Imagen 1. Conformación de los conjuntos urbanos en el municipio de Metepec, 2018

Localización. Los conjuntos urbanos habitacionales desarrollados en el municipio de Metepec se localizan en las localidades de San Bartolomé Tlaltelulco, Colonia Llano Grande, San Salvador Tizatlalli, San Miguel Totocuitlapilco y San Gaspar Tlalhuelilpan, ubicadas al sur del municipio (ver imagen 2).

Tipología de Vivienda. La producción de vivienda bajo la figura jurídica del conjunto urbano habitacional en Metepec ha sido orientada en las últimas dos décadas a grupos de ingreso medio y alto, cuya tipología de vivienda ha respondido a varias modificaciones:

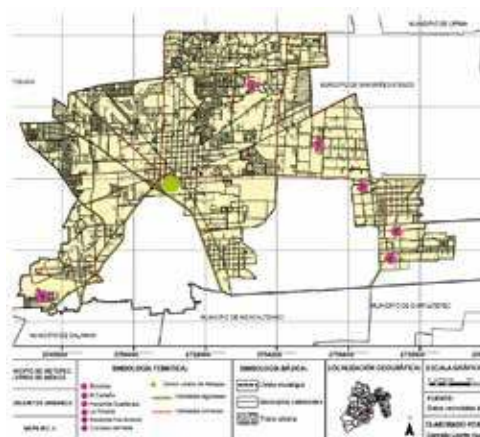


Imagen 2. Localización de los conjuntos urbanos habitacionales en Metepec, 2018. Fuente: Huerta (2018).

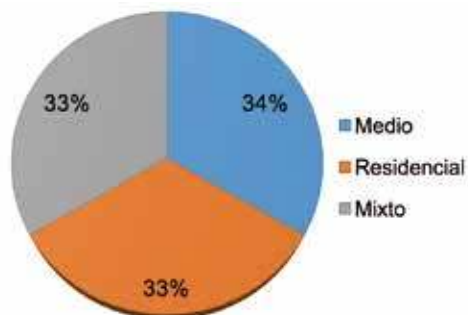
- En la década de los 70's, los desarrollos habitacionales procuraron la vivienda de tipo residencial.
- En el periodo de 1980-1990, el tipo de vivienda que imperó fue el popular, derivado al intenso crecimiento urbano que se intensificó con el proceso de inmigración al Municipio, tras los sismos de 1985.
- En el periodo 1990-2014, la producción de vivienda se reorientó al tipo residencial alto y medio.

A partir del año 2002, los desarrollos habitacionales de tipo residencial cobraron fuerza en el municipio, dada la demanda de vivienda por parte de población solvente, que buscaba un lugar para vivir.

Las empresas inmobiliarias serían las ejecutoras de los proyectos para habilitar sus intereses valiéndose estratégicamente de la demanda (Orozco et al, 2010). Respecto a la tipología de vivienda bajo la figura jurídica del conjunto urbano, el 34% corresponde a vivienda de tipo medio, el 33% son de tipo residencial y el otro 33% de tipo mixto, combinando la tipología de vivienda de tipo medio y residencial (ver gráfica 1).

Resultados

Factores que limitan la funcionalidad del conjunto urbano habitacional. La vivienda es un factor de desa-



Gráfica 1. Tipología de vivienda de los conjuntos urbanos. Fuente: Díaz (2018)

rollo inigualable, no solo porque representa la calidad de vida o bienestar social, sino que también representa un poder adquisitivo inmenso en términos económicos, que hace que las grandes promotoras de este servicio sean las que determinan los estándares de la vivienda y su desarrollo.

Metepec ha sufrido muchos cambios en los últimos 50 años; la creación de grandes conjuntos urbanos en cuestión de normatividad Metepec se ha adaptado a las necesidades de las grandes inmobiliarias para la creación de viviendas, sin embargo, en su desarrollo se han dado limitaciones que limitan su funcionalidad y operatividad, que responden a factores, políticos, económicos, sociales y territoriales; asimismo, el desarrollo fragmentado del mismo ha determinado problemas relacionados con la movilidad urbana.

Factores Políticos. El municipio de Metepec cuenta con una política definida en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, que implica alentar las actividades que mejoren la calidad de vida, impulsan la competitividad y la sustentabilidad; promueven su crecimiento en una redensificación urbana a su interior.

Tomando en cuenta que Metepec es uno de los subcentros Metropolitanos de la Región Valle de Toluca (Díaz, 2018), el Plan Municipal de Desarrollo Urbano define políticas de impulso, considerando el importante creci-

miento del municipio de Metepec y la consolidación de su infraestructura que tiene a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Las políticas implementadas dentro del municipio de Metepec, que son propicias al desarrollo de vivienda, se pueden dividir en dos grandes grupos: la primera tiene que ver con las políticas de ordenamiento urbano y la segunda hace referencia a las políticas sectoriales.

Las primeras tienen como objetivo consolidar el uso del suelo con base en su vocación y potencialidad; las segundas, las políticas sectoriales, atienden a los componentes del desarrollo urbano, así como a las aportaciones de otros sectores para el desarrollo integral del municipio.

En lo que corresponde a los conjuntos urbanos, Metepec trata de tener una coordinación orientada con la planeación.

Este tipo de políticas permitieron a Metepec que, a partir del año 1993, se iniciara el desarrollo de los conjuntos urbanos habitacionales con algunos determinantes de tipo político, que limitaron su desarrollo, funcionalidad y operatividad:

1. El plan municipal de desarrollo urbano se ha modificado de manera tal, que los conjuntos urbanos habitacionales se han localizado en área urbanizable, muchas veces en zonas que no cuentan con una continuidad con los procesos de crecimiento de los centros de población.
2. Los usos del suelo y áreas determinadas para el desarrollo el conjunto urbano habitacional, señaladas en el plan municipal de desarrollo urbano, no se han respetado; en virtud de que las autorizaciones se han otorgado dentro del seno de las decisiones de las autoridades municipales correspondientes, rebasando la normativa urbana.

Factores Económicos. En el municipio de Metepec la construcción de vivienda, a través del conjunto urbano habitacional, se ha desarrollado de manera se ha dado de manera acelerada. Ha servido como espacio receptor de inmigrantes del Valle de Toluca, de la Ciudad de México y de todo el país, y como un foco de atracción para la industria de la construcción.

El tipo de vivienda producida se oferta a sectores socioeconómicos medio y alto, en virtud de que se ha respondido a una política de prohibición del desarrollo de vivienda de tipo de interés social.

Esta política de restricción de vivienda de tipo social ha determinado no sólo la restricción a beneficiar la demanda de población de bajos recursos económicos (que ganan menos de 5 salarios mínimos) sino que además ha contribuido al desarrollo económico al ser objeto de grandes inversiones en materia de vivienda de mayor nivel y que impacta en las finanzas e impuestos públicos del municipio.

De esta manera, Metepec se ha desarrollado en el sector de la vivienda a través de los conjuntos urbanos habitacionales cuyas viviendas están fuera del alcance de la población de menores recursos económicos (ver tabla 2).

Conjunto urbano	Precio estimado
Bonanza	\$2,100,000 ⁰⁰⁰
"El Castaño"	\$2,730,000 ⁰⁰⁰
	\$3,400,000 ⁰⁰⁰
	\$2,890,000 ⁰⁰⁰
	\$3,850,000 ⁰⁰⁰
Hacienda de Guadalupe	\$2,800,000 ⁰⁰⁰
La "Foresta"	\$6,200,000 ⁰⁰⁰
Hacienda San Antonio	\$6,200,000 ⁰⁰⁰
Condado del Valle	\$4,400,000 ⁰⁰⁰

Tabla 2. Valor estimado de las viviendas en Metepec, 2018. Fuente: Elaboración propia base a Gobierno del Estado de México (Díaz, 2018)

Factores Sociales. La producción de vivienda en Metepec bajo la figura del conjunto urbano habitacional ha beneficiado a una población total de 48,984 habitantes, dirigida, particularmente, a familias con ingresos medios y altos. Esto ha vuelto más atractivo al municipio, al ofrecer, conjuntamente con la vivienda, servicios educativos, de salud, recreación, comercio y servicios de mayor nivel, sobre todo de tipo privado.

En el municipio de Metepec, los niveles de ingreso se distribuyen de la siguiente manera: el 3.0% de la población no recibe ingresos, el 44.5% obtiene de menos de uno y hasta tres salarios mínimos, el 20.6% percibe ingresos entre tres y cinco salarios mínimos; el 14.7% percibe entre cinco y diez salarios mínimos, y el 10.6% más de 10 salarios mínimos. La vivienda producida está dirigida población de ingresos medios y altos, cuya superficie de construcción oscila entre los 100 y los 250 metros cuadrados. Resulta en valores superiores al promedio y la construcción de vivienda nueva se concentra en los conjuntos urbanos que limitan la oferta para los estratos de ingreso bajo y medio bajo, por lo que sólo una parte de la demanda de vivienda es cubierta, sobre todo aquel estrato de la población con mayores recursos (ver tabla 3).

Año	Nombre	Tipología	No. de viviendas	Población beneficiada
2004	Bonanza	Medio	2,536	5,706
2005	El Castaño	Residencial	1,592	4,486
2006	Hacienda Guadalupe	Medio	173	779
2008	La Foresta	Mixto	1,644	7,398
2009	Hacienda San Antonio	Residencial	377	16,965
2010	Condado del Valle	Mixto	1,643	7394

Tabla 3. Población beneficiada por vivienda desarrollada a través de los conjuntos urbanos habitacionales en Metepec 2004-2010. Fuente: Díaz (2018)

Factores Territoriales. El proceso de urbanización en Metepec ha incrementado y no ha pasado desapercibido en el aspecto territorial, al grado que el crecimiento de la mancha urbana y el área urbanizada del centro de población —a través del conjunto urbano habitacional— se ha dado de manera fragmentada y dispersa.

El desarrollo de los mismos se ha dado hacia el sur del municipio, en un área fuera de las determinadas por el plan municipal de desarrollo urbano para este tipo de viviendas.

Asimismo, la forma en que se han desarrollado los conjuntos urbanos habitacionales en Metepec, responden a

desintegración con respeto al centro de población, que ha limitado la vinculación con sus áreas urbanas inmediatas y generó desintegración con las vialidades, los equipamientos y espacios públicos.

La razón principal es la fragmentación y dispersión, con la cual se han desarrollado los conjuntos urbanos habitacionales en su territorio; particularmente carentes de infraestructura y servicios básicos hacia su exterior.

Limitaciones de movilidad urbana del conjunto urbano habitacional.

Infraestructura vial. Los conjuntos urbanos habitacionales desarrollados en Metepec se han localizado en la periferia del centro de población; estos se vinculan a través de importantes vías de comunicación hacia el nororiente con el municipio de Toluca (vialidad Metepec-Tenango y Avenida Benito Juárez).

Los ejes oriente-poniente vinculan al municipio con el resto del Valle de Toluca y con la Autopista en dirección al Valle de México (Avenida Solidaridad - las Torres y Paseo Tollocan); las vialidades perpendiculares a estas (Tecnológico, Manuel Clouthier y Comonfort), entre las que destaca la Avenida Tecnológico, se han complementado con el Libramiento Sur para vincularse con el corredor Toluca-Tenango.

En el lado sur-poniente la carretera a Zacango forma parte de la comunicación vial con el sur de Toluca (San Felipe Tlalmimilolpan) y el municipio de Calimaya. Su accesibilidad regional se consolidará con la obra en proceso de la carretera Lerma-Tres Marías, que fortalecerá su comunicación al sur y poniente del Valle de Toluca, así como con el Circuito Metropolitano Exterior.

El conjunto urbano “Bonanza” se localiza en la cercanía de la carretera México-Zacango y la carretera Toluca-Metepec-Tenango; el conjunto urbano “El Castaño” se localiza cerca de vialidades como Avenida Adolfo López Mateos y Avenida Estado de México.

El conjunto urbano “Hacienda de Guadalupe” se localiza en cercanía de las vialidades Avenida Tecnológico, Avenida Independencia y Avenida Las Torres; el conjunto urbano “La Foresta” con la carretera Toluca-Metepec-Tenango.

Finalmente, el conjunto urbano “Hacienda San Antonio”, que se encuentra sobre la Avenida Estado de México y finalmente el conjunto urbano “Condado del Valle”, tiene como vías cercanas la Carretera Toluca-Metepec-Tenango y Boulevard del Bicentenario.

A pesar de la existencia de toda esta infraestructura vial, un problema fundamental derivado de la forma fragmentada en que se han desarrollado los conjuntos urbanos habitacionales, es que éstos carecen de vialidades locales que se interconecten con toda la infraestructura vial referida anteriormente. La población debe recorrer ciertas distancias para acceder a una vialidad que los comunique al centro de población de Metepeco a la ciudad de Toluca.

La distancia promedio que la población que vive en los conjuntos urbanos habitacionales debe recorrer es de mínimo 2.8 kilómetros (ver gráfica 2).



Gráfica 2. Distancia del conjunto urbano a principales vías de comunicación. Fuente: Elaboración propia con base a Díaz (2018)

Movilidad urbana.

a) Distancia: La característica común de los desarrollos habitacionales es su localización en la periferia del centro de población. Esto repercute en la falta de accesibilidad a los servicios y satisfactores de todo tipo. La frecuencia y la persistencia de esta característica es ejemplificativa de las limitaciones de la visión metropolitana y de la ausencia de coordinación intermunicipal en la definición y operación de los planes de desarrollo urbano.

En el caso de los conjuntos urbanos habitacionales en Metepec, la distancia en kilómetros que existe respecto a su localización al centro de población del municipio, es en promedio de 8.25 kilómetros. La distancia que guardan estos, respecto a la ciudad de Toluca, es de 13.63 kilómetros. El conjunto urbano más alejado es “Bonanza” con una distancia de 14.94 kilómetros y le sigue el conjunto urbano habitacional “El Castaño” con una distancia de 15.40 kilómetros (ver tabla 4 y gráfica 3).

Conjunto Urbano	Ciudad Típica de Metepec	Municipio de Toluca
Bonanza	14.94	12.80
El Castaño	7.00	15.40
Hacienda Guadalupe	4.50	10.50
La Foresta	8.50	14.20
Hacienda San Antonio	6.20	14.80
Condado del Valle	8.40	14.10

Tabla 5. Distancia de los conjuntos urbanos hacia los centros de población, 2018. Fuente: Díaz (2018)

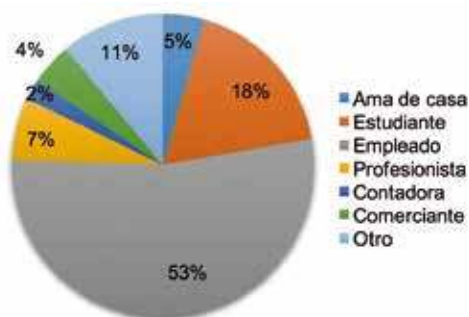


Gráfica 3. Distancia de los conjuntos urbanos hacia centros urbanos (km). Fuente: Díaz (2018).

En la siguiente gráfica se aprecian las distancias de los conjuntos urbanos a los principales centros urbanos a los que se depende, en relación al año en que fueron autorizados.

b) Transporte público: El análisis del transporte público en el Municipio de Metepec con relación a los seis conjuntos urbanos de estudio, se llevó a cabo mediante la aplicación de encuestas a la población usuaria, arrojando los siguientes resultados:

- Ocupación: Conforme a la ocupación de la población usuaria del transporte, el 53% de la población es empleado, el 17.7% es estudiante y el 6.6% es profesionista (ver gráfica No.12).



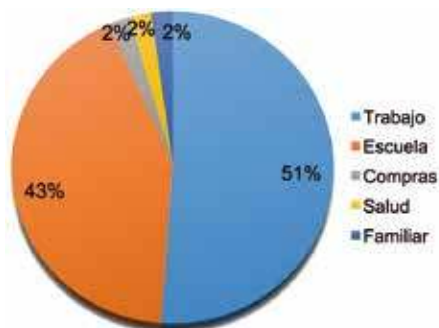
Gráfica 4. Ocupación de la población. Fuente: Díaz (2018).

- Destino: Los principales lugares de destino de la población usuaria del transporte público en Metepec, son: Toluca (89%), Metepec (7%) y Zinacantepec (2%) Esto, considera que los usuarios de transporte público tienen como principal destino la ciudad de Toluca, dejando en segundo plano al centro urbano del municipio de Metepec (ver gráfica 5). Asimismo, el Municipio de Zinacantepec se ubica dentro de los principales destinos de los usuarios, dejando en evidencia la interacción en cuanto a movilidad urbana de diferentes centros urbanos que conforman la Zona Metropolitana de Toluca.



Gráfica 5. Destino y motivo de viaje. Fuente: Díaz (2018)

- Motivo de viaje: Por su parte, los principales motivos de viaje son: trabajo con un 51%, escuela con un 42% y las compras con un 3% (ver gráfica 6); esto señala que Toluca es el principal centro urbano al que los residentes de los conjuntos urbanos se trasladan y representando la primera opción para trabajar y estudiar.



Gráfica 6. Motivo de viaje. Fuente: Díaz (2018)

- Tiempo de viaje: El indicador del tiempo es un consumo inmaterial que involucra la movilidad en relación al desplazamiento que realizan las personas para realizar sus actividades durante el día.

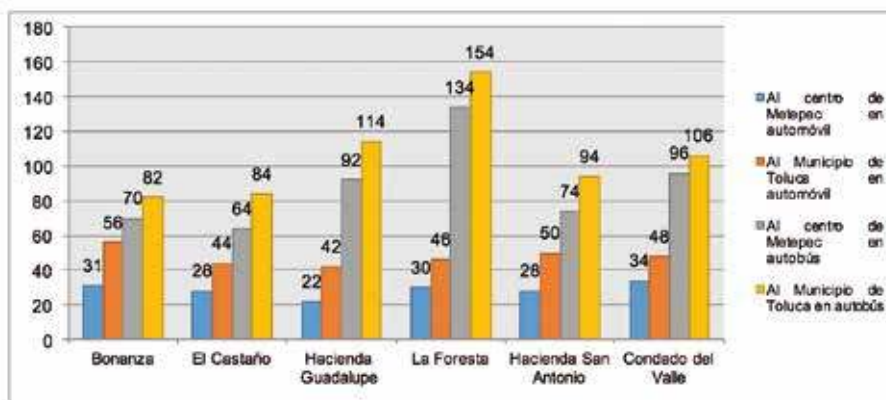
Disminuir el consumo de tiempo al mínimo posible siempre es el objetivo final para quienes se desplazan (Alcántara, 2010). De acuerdo al análisis de tiempo en que los residentes de los conjuntos urbanos gastan al día utilizando como modo el transporte público de pasajeros, se identificó que al trasladarse al centro urbano de Metepec gastan en promedio 29 minutos y hacia el Municipio de Toluca 48 minutos.

Estas cifras aumentan cuando los residentes eligen utilizar el transporte público: el promedio en dirigirse al centro urbano inmediato es de 88 minutos y hacia el

centro urbano metropolitano invierten 106 minutos. Es decir, invierten entre una y dos horas durante el día en trasladarse a estos lugares (ver tabla 5 y gráfica 7).

Conjunto Urbano	Modo de transporte			
	Automóvil		Autobús	
	Centro de Metepec	Municipio de Toluca	Centro de Metepec	Municipio de Toluca
Bonanza	31	56	70	82
El Castaño	28	44	64	84
H. Guadalupe	22	42	92	114
La Foresta	30	46	134	154
H. San Antonio	28	50	74	94
Condado del Valle	34	48	96	110
Promedio	29	48	88	106

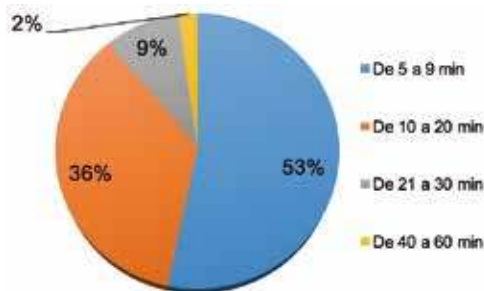
Tabla 7. Tiempo de viaje por modo de transporte de los conjuntos urbanos hacia centros urbanos (min/día). Fuente: Elaboración propia con base en análisis de tiempo de los conjuntos urbanos a centros urbanos en Google Earth, (2013), Díaz (2018)



Gráfica 7. Tiempo de viaje por modo de transporte de los conjuntos urbanos hacia centros urbanos (min/día). Fuente: Díaz (2018).

Tiempo de espera por los usuarios: El tiempo de espera que los usuarios invierten para acceder a una unidad del transporte público es, en promedio, de 5 a 9 minutos. Con una cifra porcentual del 53%, mientras que el 36%

de los usuarios de transporte público invierten de 10 a 20 minutos para esperar una unidad de transporte público (ver gráfica 7).



Gráfica 8. Tiempo de espera. Fuente: Díaz (2018).

Tiempo de traslado de la población a los paraderos: Otro factor que incide en el consumo de tiempo es la ubicación de paraderos de autobús cercanos a los conjuntos urbanos habitacionales. Para ello, la población tiene que caminar desde su lugar de residencia hacia estos, recorriendo determinadas distancias, al ubicarse en promedio a 2.8 kilómetros de las principales vías de comunicación.

Estas distancias oscilan entre los 1.1 kilómetros hasta los 5.3 kilómetros de distancia, lo que obliga a los residentes de los desarrollos habitacionales recorrer estas distancias de entre los 16 minutos hasta los 63 minutos aproximadamente (ver gráfica 8).



Gráfica 9. Accesibilidad en tiempo y distancia al servicio de transporte público. Fuente: Elaboración propia con base en Díaz (2018).

Conclusiones

El tema del desarrollo habitacional se observa como un fenómeno que va de la mano con la ocupación del territorio y en consecuencia en las necesidades de vivienda de la sociedad. Comúnmente determinan su desarrollo en zonas alejadas de los centros de población, de manera fragmentada.

A ello, se suma el proceso de movilidad urbana de la sociedad, cuyas distancias provocadas por el desarrollo habitacional de manera fragmentada, se manifiestan en la necesidad de la población de moverse físicamente en el territorio para satisfacer sus necesidades de empleo, educación, salud y comercio, entre otros.

En el análisis del contexto del Municipio de Metepec, se detectaron algunas manifestaciones del fenómeno de fragmentación urbana, combinando factores que han transformado el territorio, su estructura, organización, formas de interacción entre sus habitantes así como la traza y movilidad, las cuales responden a características demográficas, socioeconómicas y territoriales que en él se presentan.

Metepec, en los últimos años, ha sido considerado el principal receptor de población, siendo éste un foco de atracción para la producción de vivienda para ofertar a sectores socioeconómicos específicos.

Así, la producción de vivienda bajo la figura jurídica del conjunto urbano habitacional, se ha caracterizado por la construcción de desarrollos habitacionales ubicados cada vez más lejos del centro de población y de la mancha urbana continua de la ciudad.

Los resultados señalan que tras la expedición y ejecución de los distintos instrumentos de planeación urbana en el municipio, se determinen las principales acciones y políticas en materia de fomento a la vivienda y ordenamiento territorial, identificando las principales áreas y densidades permitidas para el desarrollo de conjuntos urbanos. A partir de la participación de promotores inmobiliarios privados, se dio un crecimiento "fragmentado" de los conjuntos urbanos habitacionales.

Respecto al tema de la movilidad urbana, los resultados señalan que el desarrollo de vivienda a través del conjunto urbano habitacional, lejos de beneficiar a la población en materia de movilidad, ésta se agrava. No contar con un sistema de transporte público que conecte eficientemente la función de residencia de la ciudad, determina el aumento de distancias, tiempo y costo de desplazamiento de la población a los centros urbanos para satisfacer sus necesidades básicas.

CITAS

- ¹ Doctor en Ciencias Sociales; Profesor de Tiempo Completo; Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México; Tel. 2194613; E mail: pl_js@hotmail.com
- ² Doctor en Urbanismo; Profesor de Tiempo Completo; Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México; Tel. 2194613; E mail: jrcaideronm@uaemex.mx
- ³ Doctor en Administración Pública; Profesor de Tiempo Completo; Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México; Tel. 2194613; E mail: ferrusca2001@yahoo.com.mx
- ⁴ Maestro en Estudios Urbanos y Regionales; Profesor de Tiempo Completo; Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México; Tel. 2194613; E mail: hec_51@hotmail.com

BIBLIOGRAFÍA

- Avellaneda, P. (2007). *Movilidad, pobreza y exclusión social. Estudio de caso de la Ciudad de Lima*. Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Barcelona.
- CONAPO. (2007). *Proyecciones de población*. Consejo Nacional de Población, México.
- De Mattos, C. (2001). Metropolitización y suburbanización. *Revista EURE*, Vol. 27, No. 80. Santiago, Chile.
- Díaz, R. (2018). Factores de ocupación del suelo para el desarrollo de conjuntos urbanos en el municipio de Metepec 1990-2010, Tesis de Licenciatura en Planeación Territorial, Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEMex.
- Eibenschutz, R. & Goya, C. (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Esquivel, M. T.; Maya, E. & Cervantes, J. (2005). *La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales:*

nuevas modalidades de acceso a la vivienda. Recuperado en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-21.htm>.

- Gobierno del Estado de México (GEM). (2001). *Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México*.
- Gobierno del Estado de México (GEM). (2011). *Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México*.
- Gobierno del Estado de México (GEM). (2002). *Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México*.
- Huerta, G. (2017). Necesidades de movilidad urbana derivadas del desarrollo habitacional y la fragmentación urbana en el municipio de Metepec, Estado de México. Tesis de Licenciatura en Planeación Territorial, Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEMex
- ITDP & Centro EURE. (2012). *Planes Integrales de Movilidad: lineamientos para una movilidad urbana sustentable*. México, D.F.: ITDP.
- Jiménez, P. (1997). *Simplificación administrativa y promoción de la vivienda popular y social en el Estado de México*. Toluca, Estado de México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Jiménez, P. (2012). *Análisis de movilidad urbana a partir de la fragmentación y segregación territorial en la Zona Metropolitana de Toluca*. Toluca, México: Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Mataix, C. (2010). *Movilidad urbana sostenible: un reto energético y ambiental*. Madrid, España.
- Maya, E. (1999). *El sector privado y la vivienda de interés social en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México.
- Orozco, E.; Hoyos, G. & Marín, Y. (2010). Nuevas formas de producción urbana: emprendimientos cerrados Metepec, Estado de México. *Revista Urbano*, pp.63-68. Concepción, Chile: Universidad del Bío Bío.
- Schteingart, M. & Graizbord, B. (1998). *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La acción del Infonavit*, México, D.F.: El Colegio de México.

PONENCIA 37

LA ADMINISTRACIÓN DEL SUELO URBANO EN DOS MUNICIPIOS DE LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA, MÉXICO (2009-2012). CONDICIONANTES Y ALCANCES DE SU PRÁCTICA

Sergio Rivera Morales

**Facultad de Planeación Urbana y Regional de la
Universidad Autónoma del Estado de México**

INTRODUCCIÓN



El inexorable proceso de urbanización que sucede en México desde inicios del siglo pasado tiene en el Municipio una base territorial, política y administrativa.

Las reformas de los ochentas y noventas al Artículo 115 Constitucional le transfirieron, a este orden de gobierno, facultades en materia de asentamientos humanos. Con la fracción V de dicho artículo, quedó establecida la facultad municipal de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; intervenir en la creación y administración de sus reservas territoriales; el control y vigilancia de los usos del suelo; la regulación de la tenencia de a tierra; la expedición de licencias y permisos de construcción; y la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

De esta forma se redefinieron ámbitos de competencia y se otorgó atribuciones a los municipios que anteriormente estaban encomendadas a los estados.

Desde entonces el gobierno municipal se constituyó en la instancia legalmente facultada para planificar y gestionar el desarrollo urbano y se encargó de organizar la ocupación de uno de los elementos estratégicos para lograrlo: el suelo urbano. Autores como Jiménez (2007, pp.47) reconocen que “el eje fundamental de la

actuación urbanística (pública y privada) es el suelo, considerado como espacio físico territorial en el que se llevan a cabo las distintas acciones urbanísticas (fraccionamientos, lotificaciones, fusiones, usos, reservas, etcétera)”. Su calidad estratégica se enfatiza al considerar que es el suelo el soporte material de las actividades sociales, y que una adecuada –o deficiente– organización de su uso y aprovechamiento tiene implicaciones directas en la competitividad, calidad de vida de la población y la sustentabilidad ambiental del lugar donde se propicie, alcanzando incluso el tema de la gobernabilidad.

En consecuencia, el suelo resulta el objeto esencial de la normatividad urbanística y por lo tanto de la gestión urbana¹ que se realiza. Entendida esta última como “la intervención gubernamental para ordenar y acondicionar los procesos de crecimiento y cambio físico de las ciudades” (Rébora, 2008, pp.517).

Por otra parte, hoy en día los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) constituyen el instrumento formal e institucional del que dispone el gobierno municipal para diseñar y materializar los objetivos y expectativas en este tema. Estos documentos integran los principios, propósitos, políticas y acciones concretas que el gobierno ha concertado para avanzar en la materia².

Finalmente, las actividades tanto de planificación como de gestión urbana que se transfirieron al municipio con las reformas constitucionales citadas, recayeron necesariamente en una estructura administrativa que se encargó de operarlas y materializarlas, traduciéndolas en acciones concretas encaminadas a lograr tal fin.

Las Direcciones de Desarrollo Urbano (DDU) surgieron como la instancia administrativa encargada de aplicar las políticas urbanas plasmadas en el PMDU³. Es precisamente en estas áreas del gobierno municipal donde se lleva a cabo la administración del suelo urbano, entendida como el conjunto de procedimientos, mecanismos, políticas y estrategias que se constituyen al interior de la organización municipal —en este caso las DDU— para manejar los recursos de que dispone con el fin de operacionalizar los lineamientos normativos sobre suelo urbano, en cumplimiento a las tareas y los objetivos que le fueron asignados y para los cuales están facultados. Ello se realiza principalmente a través de la expedición de licencias, constancias y autorizaciones.

Sin embargo, a casi tres décadas de avances normativos y perfeccionamiento metodológicos de los instrumentos que guían el uso de suelo municipal, los resultados parecen ser marginales, pues, en general, persiste la expansión de ciudades a través de mecanismos informales de acceso al suelo, segregación socio espacial de la población, déficit de infraestructura y servicios públicos, discontinuidad urbana y baja densidad —sobre todo en la periferia—, mezcla de usos de suelo incompatibles, saturación de las vialidades existentes y la falta de otras nuevas (entre otros aspectos negativos característicos de este modelo de crecimiento).

En resumen, el tipo de crecimiento urbano que presentan actualmente muchos territorios municipales no parece reflejar del todo el ejercicio de sus atribuciones en la materia.

Comprobar lo anterior no es tan difícil, “basta con recorrer la periferia de nuestras ciudades para constatar su desarticulación, desorganización, disfuncionalidad y falta de soporte infraestructural” (Rébora, 2008, pp.517). Rasgos que, además, en muchas ocasiones, ya no solo se presentan en la periferia, sino también en áreas urbanas consolidadas.

Esto sugiere que los procesos inerciales de ocupación del suelo, generalmente no planificados, son todavía predominantes al margen de la normatividad y los esfuerzos institucionales para mejorar su aprovechamiento. Y sorprendentemente en ello se incluye por igual a municipios con distintas capacidades⁴, sobre todo financieras, aún y cuando en general se acepta que los municipios con escasos recursos suelen presentar una administración menos depurada, mientras que los urbanos o semiurbanos presentan un grado más alto de sofisticación (García del Castillo, 1999).

Dichas reflexiones motivan a estudiar los factores que han condicionado la efectiva administración del suelo urbano por parte de las autoridades municipales, con el fin de explicar sus alcances reales. Especialmente en el caso de municipios metropolitanos, pues se enfrentan a una mayor demanda de suelo, así como problemáticas urbanas complejas. Tal es el caso de Metepec y Zinacantepec, México. Municipios pertenecientes a la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) en el Estado de México y cuyas características, como su contigüidad a la ciudad central, su acelerado crecimiento demográfico e inmobiliario, así como la magnitud de los recursos financieros de que disponen, los hacen casos representativos para aproximarse a la comprensión de esta problemática.

Perspectiva de análisis

La planeación, promoción y conducción del desarrollo urbano es una función pública, ya que el Estado es el único con capacidad jurídica, política y técnica y con legitimidad para llevar al cabo esta tarea (Iracheta, 1997, pp.199). Por su parte, el municipio es el lugar de condensación de la administración pública en su expresión local (García del Castillo, 1999), y de acuerdo con el mismo Iracheta (1997) todas las políticas y acciones del Estado tienen un referente espacial y generan un impacto también espacial. Se podría agregar que ello incluye tanto aquellas que fueron planificadas o reflexionadas como a las que no.

Sin embargo, un antiguo problema de la administración pública consiste en traducir la voluntad política y la razón de Estado en acciones concretas que tengan el efecto esperado. Particularmente en los procesos de cambio, este problema se agudiza debido a que el aparato estatal está constituido por estructuras organizacionales “vivas” que producen culturas, inercias, intereses y racionalidades parciales (Cabrero y Mejía, 1992). Como puede advertirse,

el municipio es también una organización administrativa sujeta a esta condición. Así que, si bien es cierto, algunos mecanismos de control urbanístico se encuentran previstos en las normas, no menos cierto es que, la articulación y aplicación de estos controles por parte de las administraciones urbanísticas operan con diversas deficiencias o se sujetan a la arbitrariedad de la administración correspondiente (Jiménez, 2007, pp.49). De ahí la importancia de conocer sus particularidades y alcances específicos en la administración del suelo urbano.

Objetivo

Identificar tanto los factores estructurales (histórico-contextuales) como los directos (capacidad institucional) que condicionan o inciden en la capacidad de administración del suelo urbano que realizan los municipios a través de sus respectivas DDU, especialmente en el caso de Metepec y Zinacantepec Estado de México (2009-2012).

Planteamiento metodológico

Se procedió a estudiar al municipio como una organización administrativa particular que tiene a su cargo la materialización de políticas públicas urbanas, primero dentro de un contexto estructural que ayuda a explicar su capacidad efectiva de implementar una acción urbanística y posteriormente a través del estudio de las capacidades institucionales internas.

Para cumplir con estos objetivos se procedió a lo siguiente: en principio se identificaron cuatro factores estructurales que dan forma al contexto en que se desempeñan las administraciones municipales. Para ello se recurrió a la revisión bibliográfica y documental que permitiera exponer sus características, elementos y desarrollo, buscando con su estudio resaltar las implicaciones administrativas que significaron —o significan aún— y relacionándolas para tratar de advertir sus repercusiones en la administración municipal. Éstos son:

- I. El acelerado proceso de urbanización de México en el siglo XX.
- II. Las condiciones en que se institucionaliza la planeación de los asentamientos humanos en México y su posterior transferencia al gobierno municipal.

III. El diseño institucional del municipio mexicano.

IV. El funcionamiento del mercado de suelo.

Ahora bien, no obstante que este tipo de condicionantes estructurales ofrece indicios de las circunstancias y retos que enfrenta la administración municipal del suelo urbano, el hecho de que existan experiencias —por pocas que sean— que muestren avances en alcanzar una más eficiente y eficaz administración del suelo, permitió inferir que no se pueden considerar del todo elementos determinantes de las posibilidades reales que tienen en esta materia.

A decir de García del Castillo (1999) las áreas encargadas de las funciones y los servicios desarrollan formas de implementación, seguimiento y evaluación de políticas de acuerdo con las particularidades del contexto (interno y externo) a la organización municipal y a la percepción de la función que tienen los distintos participantes. De manera que una característica notable es que aun cuando la articulación de sistemas administrativos y recursos está inmersa en espacios formalmente predefinidos, por otro lado, no existen estructuras administrativas mecánicas ni aparatos estatales monolíticos (Cabrero y Mejía, 1992; García del Castillo, 1999).

Estos argumentos dejan en claro que la aplicación real que hacen los gobiernos municipales de los instrumentos que definen la política urbana de suelo se vuelven tanto o más importantes que su sola elaboración o reflexión metodológica. En consecuencia, la capacidad de ejecución o cumplimiento que se tenga, se convierte en una característica clave para entender los alcances y condicionantes de la administración del suelo por parte de los gobiernos municipales, pues cabe recordar que “más de una política bien concebida ha quedado abandonada en el camino a causa de una aplicación precaria” (Stein y Tommasi, 2006, pp.397).

Con ese propósito se consideró analizar también las capacidades institucionales como una parte fundamental en la comprensión del tema. Para Moreno (2007, pp.135), las capacidades institucionales de un gobierno son atributos latentes que pueden traducirse en un mejor desempeño; aunque debe tenerse presente que tampoco es un proceso mecánico⁵. Además, su presencia no significa necesariamente su aprovechamiento. Por su parte, Carrera (2005, pp.37) ofrece elementos más concretos en

su definición, ya que por capacidad institucional entiende la adecuada organización de su aparato administrativo para cumplir con la gestión de su gobierno; el nivel de profesionalización de sus servidores públicos en términos de experiencia y estudios; la actualización de su marco jurídico, en este caso de sus reglamentos; y la situación de sus finanzas públicas en términos de sus principales fuentes de ingreso y sus prioridades de gasto.

Con la finalidad de conocer la capacidad institucional existente, se realizó trabajo de campo en cada una de las DDU de los municipios estudiados, a partir de las siguientes dimensiones de análisis y variables:

- I.- **Estructura Administrativa.** Constituye los elementos básicos y mínimos necesarios para efectuar su labor, en este caso resultó importante conocer cuando menos la disponibilidad y características de:
 - a.- Recursos Humanos (variables: número de personal; años de servicio; grado de escolaridad; situación laboral; frecuencia de capacitación y organigrama funcional);
 - b.- Recursos Materiales (variables: oficinas; vehículos; equipos de cómputo; tecnologías disponibles; insumos básicos y aspectos financieros); y
 - c.- Recursos Organizacionales (variables: reglamentos de funcionamiento y manuales de procedimientos).
- II.- **Estructura Operativa.** A través de ésta se instrumentan acciones específicas para la consecución de sus objetivos y se orientan también los recursos administrativos disponibles. Por lo tanto, se analizó a partir de dos elementos:
 - a.- Instrumentos municipales de control del desarrollo urbano (variables: licencias, constancias, autorizaciones y cédulas informativas de zonificación; objeto, requisitos, costos, procedimiento de trámite, tiempo de respuesta, cantidad y frecuencia); y
 - b.- Elementos de organización y operación de la DDU en materia de suelo urbano (variables: plan de trabajo; definición de objetivo, misión y visión de la Dirección; mecanismos de evaluación; sistema de recepción de quejas; concejos deliberativos relacionados a la administración del suelo urbano, y relación y coordinación con otros niveles de gobierno, intermunicipal e intramunicipal).

A los dos componentes anteriores se agregó un tercero: *las condicionantes de operación*. En el entendido de que en estructuras administrativas verticales y centralizadas –como es el caso– el liderazgo y capacidad que muestre su director tiene gran relevancia en la definición de sus acciones. Por ello resultó trascendente conocer también las determinaciones establecidas al interior de cada Dirección, así como las expectativas de sus autoridades responsables con el fin de advertir sus intereses y prioridades y de esta manera comprender mejor el ejercicio real de sus facultades.

Para ello se reconocieron las condicionantes de operación que prevalecen en ambas DDU en función de los conocimientos y expectativas de sus directores, recurriéndose a una entrevista con el objeto de conocerlas a partir de los siguientes aspectos:

- a) Limitantes percibidas; b) Autonomía de dirección; c) Conocimiento de la norma; d) Cumplimiento de la norma; e) Disposición de mejora; f) Incidencia del factor presupuestal; y g) Papel del PMDU en el actuar de la DDU.

De esta manera, se espera poder puntualizar más allá del formalismo del marco jurídico, factores estructurales y directos que condicionan o limitan los alcances de la administración del suelo urbano en los municipios metropolitanos mismos que resultan especialmente relevantes ya que, desde el punto de vista demográfico y de acuerdo con las cifras oficiales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para el año 2030 el 60.8% de la población mundial vivirá en ciudades, concentrándose en países menos desarrollados, incluyendo América Latina, en donde se prevé que para 2025 el número de habitantes en las ciudades sea cuatro veces más grande que en los países desarrollados (UN, 2009).

Selección de Municipios. Los motivos para estudiar específicamente a los municipios de Metepec y Zinacantan en el Estado de México obedecen a las características y la importancia que tienen en el contexto de la ZMT –y ésta a su vez en la dinámica nacional–, pudieran ser referentes de la situación que prevalece en otros gobiernos municipales del país.

Dichas características como su contigüidad a la ciudad central –y por lo tanto su aportación importante y temprana de suelo para el crecimiento de la zona urbana original–; su acelerado crecimiento demográfico –que en pocas décadas

los llevó a duplicar y triplicar su tamaño en forma apresurada; y finalmente la magnitud de los recursos financieros de que disponen⁶ —y que en literatura especializada se señala como un factor condicionante del desempeño municipal—, los convierten en casos representativos para aproximarse a la comprensión de la problemática de implementar una acción urbanística en casos metropolitanos.

Además, se consideró estudiar dos municipios con recursos y capacidades, sobre todo financieras; diferentes, pero que hubieran obtenido resultados similares en la administración del suelo urbano de su territorio; lo anterior buscando evidenciar si dichas capacidades se traducen automáticamente en resultados efectivos o en el logro de los objetivos planteados.

Por otra parte, con estos criterios de selección de casos de estudio se buscó también comprobar si la estructura administrativa-operativa municipal y su forma de operar son factores directos clave para explicar estas limitaciones debido a que se pudieran estar reproduciendo, por ejemplo, inercias y procedimientos administrativos históricos —tradicionalmente o rutinariamente aplicados, pero no necesariamente eficientes— en la administración del suelo urbano. Ello al margen de las innovaciones administrativas o de procedimientos a su alcance, así como de las capacidades institucionales que posean o pudieran aprovechar. Por último, es importante mencionar que el periodo de estudio comprende las administraciones municipales 2009 – 2012 por ser las que se encontraban en funciones al momento de la investigación.

Datos generales de los municipios de Metepec y Zinacantepec, México. El municipio de Metepec se ubica en la zona centro del Estado de México y al sureste del municipio de Toluca. Cuenta con una superficie de 6

751,89 hectáreas y colinda al norte y al oeste con el municipio de Toluca, al sur con los municipios de Calimaya, Mexicaltzingo y Chapultepec, al este con los municipios de Santiago Tianguistenco y San Mateo Atenco. Por su parte, el municipio de Zinacantepec se ubica también en la zona centro del Estado de México, justo al poniente del municipio de Toluca. Cuenta con una superficie de 30 918,10 hectáreas, que representan el 1.42% del territorio estatal. Colinda al norte con los municipios de Almoloya de Juárez y Toluca, al sur con Coatepec Harinas, al este con Toluca y al oeste con Amanalco y Temascaltepec.

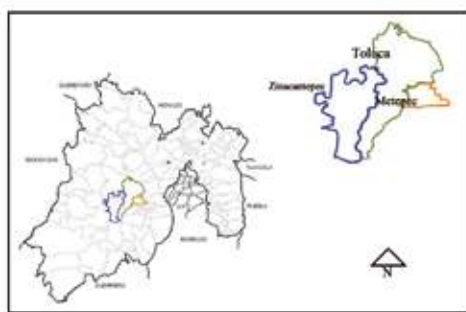


Gráfico 1. Ubicación de los Municipios de Metepec y Zinacantepec dentro del Estado de México. Fuente: Autos, con base en I.N.E.G.I.

Tanto Metepec como Zinacantepec pertenecen a la ZMT⁷, misma que en el 2005 ocupaba ya el quinto lugar del país con 1'633 052 habitantes, los cuales representaron el 2.82% de la población metropolitana nacional (GEM, 2009). Para el año 2010, la población de esta ZMT asciende a 1'846 116 habitantes, lo que significó un crecimiento de 213 064 habitantes (el 13.1%) en tan sólo un quinquenio. El rápido crecimiento histórico de la ZMT y de la entidad se aprecia mejor en la siguiente tabla:

Año	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010
Estado de México	1,392,023	1,897,851	3,833,185	7,564,335	9,815,795	11,707,964	13,096,686	14,007,495	15,175,862
Zona Metropolitana de Toluca*	280,570	348,561	505,069	785,323	1,061,065	1,272,301	1,471,146	1,633,052	1,846,116

Tabla 1. Población Total Estado de México y de la ZMT, 1950-2010. Fuente: I.N.E.G.I., (1971, 1981, 1991, 2001) IX al XII Censo General de Población y Vivienda; e I.N.E.G.I. I y II Censo de Población y Vivienda.

* Nota: la población corresponde a los catorce municipios que la componen de acuerdo con el criterio de SEDESOL-CONAPO-INEGI.

Para el año 2010, en los municipios de Metepec y Zinacantepec la población total se incrementó a 214 162 y 167 759 habitantes respectivamente, concentrando el 11.6% y 9.1% de población de la metrópoli cada uno. La siguiente gráfica ilustra el acelerado crecimiento de su población ocurrido en tan sólo seis décadas:

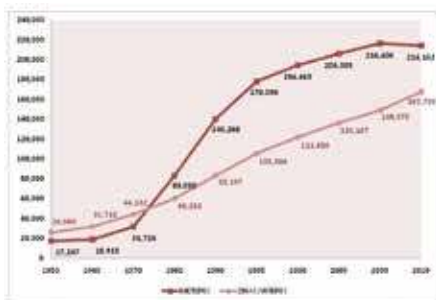


Gráfico 2. Población Total de Metepec y Zinacantepec, México, 1950-2010. Fuente: Autor, con base en I.N.E.G.I. (1981, 1991) X y XI Censo General de Población y Vivienda; Censo 2010 y II Censo de Población y Vivienda (2005)

Como se advierte, ambos municipios experimentaron en los últimos años notables crecimientos poblacionales e inmobiliarios que en pocas décadas provocaron un incremento substancial tanto en su población como en su área urbana. En las siguientes tablas se muestra la evolución de la ocupación de suelo urbano ocurrido en cada uno (Tabla 2):

En el caso de Zinacantepec, aunque la información encontrada para estudiar este proceso es menor, resulta suficiente para cumplir con el objetivo como se aprecia a continuación (Tabla 3):

En ambos casos se observa una clara tendencia de incremento poblacional, siendo más drástico el caso de Metepec con un aumento de casi siete veces más población respecto al primer periodo considerado, contra casi tres en el caso de Zinacantepec. En contraste, destaca el descenso en ambos casos de la densidad de población en el área urbana, lo que confirma la propensión a la dispersión de los asentamientos, más en Zinacantepec.

Año	Población*	Superficie del área urbana (has)	Densidad en el área urbana (hab/ha)*	Porcentaje del área urbana respecto al total municipal
1970	31,724	442	68	4.88
1980	83,030	1,033	79	15.60
1990	140,248	1,953	72	29.83
2000	178,096	2,479	72	36.72
2009	194,463	3,292.37	59	49.77
2007	206,005	3,543.49	58	52.78
2010	214,162	3,941.87	55	58.38
Superficie Total Municipal:		6,781.89 hectáreas		

Tabla 2. Crecimiento Urbano Municipal de Metepec, México, 1970-2010. Fuente: Metepec, Gobierno Municipal (2011b), Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Metepec, México

Año	Población*	Superficie del área urbana (has)	Densidad en el área urbana (hab/ha)*	Porcentaje del área urbana respecto al total municipal
1976	60,232	445.16	135	1.43
1989	83,197	810.35	103	2.62
2003	136,167	2,708.4	50	6.76
2009	167,759	3,543.21	47	11.46
Superficie Total Municipal:		30,918.10 hectáreas		

Tabla 3. Crecimiento Urbano Municipal de Zinacantepec, México, 1976-2009. Fuente: Plan de Centro de Población Estratégico de Zinacantepec, México (1993); Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zinacantepec, México (2003); I.N.E.G.I. (2009) Prontuario de Información Geográfica Municipal de los Estados Unidos Mexicanos, Zinacantepec, México e I.N.E.G.I. (1981, 1991) X y XI Censo General de Población y Vivienda; Censo 2010 y II Censo de Población y Vivienda (2005).

* Nota: Como los años de los datos de superficie urbana disponibles no coinciden con los Censos y Censos efectuados, con el fin de ofrecer un panorama general de la evolución de estos dos factores el cálculo se realizó con base en el dato de población del Censo o censo más cercano al año presentado, utilizando así información de los años 1980, 1990, 2005 y 2010 respectivamente.

Principales resultados

Dentro de los factores estructurales (histórico-contextuales) que configuran el contexto municipal se encontró que cuando menos cuatro tienen una alta incidencia en la administración del suelo urbano:

Por una parte, el rápido crecimiento urbano que sucedió en su territorio desde el siglo pasado y que mantiene todavía un ritmo considerable, implica una creciente demanda de suelo que en muchos casos rebasa la capacidad de administración y tiempos de respuesta por parte del gobierno municipal. Para cuando se transfieren facultades en la materia a los municipios, su dinámica urbana había generado ya tendencias y modelos de crecimiento a los que se tendría que enfrentar la autoridad municipal con el afán de ordenarlos y planificar su ocupación. Así, el crecimiento urbano físicamente ha precedido generalmente las acciones encaminadas a su conducción, rebasando además las posibilidades de la autoridad de vigilarlo.

En segundo lugar, se agrega un marco jurídico que transfiere a los municipios responsabilidades en materia urbana pero no los recursos necesarios para cumplirlas. Inclusive en algunos casos —como el del Estado de México—, es una facultad en la que el gobierno del estado se reservó parte importante de su ejercicio, restándoles así capacidad de decisión al respecto a los municipios.

El tercer factor estructural tiene que ver con que el municipio en México se encuentra bajo un diseño institucional que lo subordina política y económicamente, aunado a una poca eficiencia y desarrollo de capacidades que generalmente lo caracteriza, dificultándole el logro de sus objetivos. Además, está sujeto a las variaciones políticas que, entre otras cosas, provoca el cambio constante del personal directivo, aun cuando paradójicamente es la autoridad que tiene la mayor atribución y responsabilidad para tomar decisiones al interior de las DDU.

Finalmente, a este escenario se suma como cuarto factor estructural un mercado de suelo dinámico, pero cuyo funcionamiento está desarticulado de las políticas urbanas establecidas. Además de que, tanto en su vertiente formal como informal, tiende a expandir el área urbana y segregar socioeconómicamente a la población, producto sobre todo del incremento inexorable del precio de suelo urbano.

En lo que respecta a los factores directos (capacidades institucionales) se observó:

a) Estructura Administrativa, específicamente con los *Recursos humanos* disponibles en cada DDU, se observa que en ambos casos se encuentran enfocados sobre todo a desempeñar funciones de autorización y control del suelo. No obstante, su número es reducido y destaca sobre todo el poco personal destinado a las labores de vigilancia, punto crucial para la prevención de usos y destinos no previstos y función que pudiera asegurar la observancia oportuna del PMDU.

Asimismo, a pesar del distinto contexto financiero y territorial en que se encuentran, se identificaron algunas similitudes entre las DDU de Metepec y Zinacantepec. Por ejemplo, la diferencia del total es de sólo ocho elementos más en la primera, pero en cuanto a su antigüedad laboral el promedio es muy similar —más de dos periodos administrativos—. Destaca también que, de hecho, en ambos, el 73% del personal tiene cuando menos un periodo administrativo de antigüedad —o inclusive muchos más en varios casos—.

Por su antigüedad, se puede identificar que este personal de alguna forma constituye un equipo administrativo que podría llamarse *base*, cuya existencia seguramente ayuda también a disminuir los impactos de la rotación de personal administrativo reciente y los efectos derivados de las nuevas condiciones de contratación —como una menor estabilidad laboral producto del esquema de contratos temporales a corto plazo—.

Todo ello puede significar también una experiencia acumulada disponible que se puede aprovechar en beneficio de las actividades administrativas desarrolladas, e incluso pudiera atenuar las deficiencias en cuanto a los perfiles profesionales encontrados —que por cierto son en su mayoría congruentes con las actividades desarrolladas— y que, según se dijo, son cada vez más decisivos para definir las contrataciones recientes.

Aunque por otro lado se debe reconocer, que esta misma antigüedad podría constituir una amenaza importante para cumplir las funciones encomendadas debido a que también pueden estar replicando prácticas e inercias institucionales que, si bien posibilitan la funcionalidad de la Dirección, no necesariamente se reflejan en una

efectiva administración del suelo. Asimismo, podría esperarse una mayor resistencia a la introducción de cambios o innovaciones.

Reflexión que cobra fuerza si se piensa que en estas dos DDU es poco frecuente una “renovación” total del personal, ya que según se pudo averiguar, la mayoría de los movimientos se da al inicio de cada periodo administrativo y de forma parcial.

En contraparte, existe por igual una rotación periódica del personal directivo que paradójicamente es el responsable formal de guiar las acciones administrativas de la DDU. Así que, aunque se renueva este puesto —y parte de su equipo de trabajo— con cada cambio de gobierno municipal, las actividades administrativas desarrolladas terminan apoyándose en gran parte del personal ya existente, y en su experiencia, conocimientos y prácticas.

En lo que respecta a *Recursos materiales*, sorprendentemente en ambos municipios se aprecia por igual que este rubro es uno de los aspectos que puede representar una mayor limitante para cumplir con su función. Partiendo de que este tipo de recursos constituye la base material básica que posibilita las acciones encaminadas a administrar el suelo urbano, destaca de inicio la carencia de un espacio adecuado para el desarrollo de sus actividades de oficina —por las condiciones improvisadas en que se encuentran—. Esto en poco contribuye a facilitar las tareas desplegadas, pues no propicia un ambiente adecuado de trabajo.

A esto se suma el escaso equipamiento en infraestructura y equipos de cómputo que permitan el aprovechamiento de nuevas tecnologías, así como el desarrollo de procedimientos administrativos más eficientes para agilizar su gestión y consulta —tales como los trámites en línea y la digitalización de sus expedientes y archivo—. Con ello, los tiempos de espera y los costos podrían ser abatidos, incrementando de paso el ejercicio de sus funciones de control, autorización y vigilancia, e incluso alcanzando el tema de transparencia al posibilitar el seguimiento de cada trámite.

Igualmente, la escasez de vehículos acorta la capacidad de supervisión que se pueda desarrollar en ambos casos, limitando notablemente la ejecución de sus funciones de control y sobre todo de vigilancia. Situación

apremiante sobre todo en el caso de Metepec por la densidad urbana que presenta y el dinamismo urbano que lo caracteriza, así como el poco personal con que cuenta. Mientras que en el caso de Zinacantepec su carencia se reciente principalmente por su extensión territorial y la mayor dispersión urbana que ostenta.

Finalmente, en cuanto a los *Recursos organizacionales* disponibles, es un rubro donde se aprecian quizá las mayores diferencias entre uno y otro caso, pero también, en el fondo, ciertas similitudes. Por un lado, la DDU de Metepec luce más desarrollada en este aspecto al contar con Manuales y Reglamentos que determinan sus funciones y responsabilidades específicas.

Sin embargo, no puede omitirse que estos instrumentos organizacionales eran de muy reciente publicación, y aunque innegablemente representan avances al respecto, no deja de ser notoria su tardía emisión respecto al contexto urbano que yace en ese municipio. Por lo anterior se podría deducir que su ausencia representó por un tiempo considerable un factor que pudo alterar a la efectiva administración del suelo urbano.

Por otra parte, en el caso de la DDU de Zinacantepec, este aspecto se encontraba aún poco desarrollado. Ante su ausencia, la organización de acciones se basaba directamente en lo establecido por la normatividad Federal y Estatal y en el Reglamento de la Administración Pública Municipal, así como en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno vigente.

Si bien tampoco se pueden desestimar esos instrumentos normativos, esta carencia pudiera constituir una limitante que afecte la administración del suelo urbano municipal desde un punto de vista organizacional. Sobre todo, por la generalidad de los planteamientos ahí plasmados que no están adecuados a las particularidades administrativas que presenta esta DDU. Su ausencia limita la eficiente asignación de tareas por no tenerse claro sus objetivos específicos.

Concluida esa primera etapa, el siguiente objetivo era analizar la

b) Estructura Operativa que ostentaban estas DDU, comenzando con la revisión de los *Instrumentos municipales de control del desarrollo urbano*; tema que

también presentó algunas características notablemente similares. Por ejemplo, en ambas los principales instrumentos de control del desarrollo urbano son las licencias, constancias y autorizaciones. A través de ellas ejercen principalmente sus funciones.

En lo concerniente a los requerimientos solicitados para su trámite, en los dos casos se cumplía con los mínimos señalados en la Ley, y hasta es posible observar una estrecha colaboración con el fortalecimiento hacendario municipal al agregar algunos requisitos relacionados con el cumplimiento de obligaciones de carácter fiscal como una condicionante para su procedencia.

No obstante, también se pudo notar que existe un diferente valor otorgado a cada uno de los requisitos solicitados para la obtención de una licencia, constancia o autorización; sobre todo en lo referente al documento para acreditar la propiedad o posesión. Mientras que en el caso de Metepec sólo se reciben documentos inscritos en el Registro Público de la Propiedad o en el Registro Agrario Nacional para el caso de Zinacantepec aceptan incluso contratos privados de compra venta “notariados” que resultaron ser copias certificadas que no prejuzgan su legalidad.

Esta circunstancia puede ser muestra de una diferente interpretación de la normatividad en dos municipios pertenecientes a una misma zona metropolitana. A su vez, puede constituir un factor de exclusión para todos aquellos solicitantes que no reúnen esta condición específica —lo cual estaría por cierto al margen de lo señalado por la Ley—, confinando la actuación de estas DDU a la administración del suelo sólo en ciertas secciones de su territorio.

Otra similitud hallada son los costos y tiempo de trámite —aunque en el caso de los procedimientos internos sí se tienen diferencias notorias—. Mientras que en Metepec se tienen procesos certificados bajo estándares de calidad para la emisión de los principales instrumentos de control del desarrollo urbano, en el caso Zinacantepec la gestión de estos trámites no estaba siquiera documentada en un procedimiento formal que guiara su tratamiento, lo que representa un riesgo administrativo por el alto margen de discrecionalidad en su otorgamiento que supone esta ausencia.

De manera que es posible identificar en cada caso retos —o cuando menos puntos— que deberían contemplarse

para evitar que se transformen en limitantes mayores de la efectiva administración del suelo urbano.

La segunda etapa de análisis de la Estructura Operativa fue la revisión de los *Elementos de organización y operación de la DDU en materia de suelo urbano*, rubro en el que también se perfilaron algunas limitantes.

Sobre este aspecto, de nuevo la DDU de Metepec pareció tener mayores avances, ya que cuando menos se contaba con un plan de trabajo, así como la definición de su objetivo, misión y visión que fungen como pautas de organización de los recursos disponibles y de evaluación de su desempeño. Aunque se debe señalar también que estas disposiciones se enfocaban a promover una eficiencia administrativa interna que privilegia sobre todo al cumplimiento de las funciones de autorización y control del suelo urbano mediante la emisión de licencias, constancias y autorizaciones.

Así, se deja un tanto al margen la función de vigilancia, además que escapa a sus alcances la evaluación de los efectos finales de sus acciones en la configuración urbana. A ello se suma lo reciente de la constitución de estos elementos en su actuar administrativo.

En cuanto a la DDU de Zinacantepec, la falta de elementos de organización y operación revelaron una clara limitante para la definición de acciones y actividades que pudieran contribuir a una mejor organización de su estructura administrativa. Esa ausencia afecta de forma importante los alcances en la administración del suelo urbano que pudieran desarrollarse con la estructura administrativa disponible, dificultando también la instauración de mecanismos de evaluación que permitieran dimensionar su desempeño.

Otro punto desfavorable de coincidencia en las dos DDU estudiadas se encontró en la falta de un sistema de recepción de quejas que pudiera servir como un mecanismo para prevenir acciones administrativas equivocadas o desapegadas a la Ley, con el consecuente riesgo de traer resultados urbanos distintos a los fines pretendidos por esas áreas administrativas.

En contra parte, se contaba por igual con la participación de estas DDU en algunos concejos deliberativos relacionados con la administración del suelo urbano y se guardaba estrecha relación y coordinación con otros niveles

de gobierno, así como con diferentes áreas al interior de la propia administración. No obstante, los beneficios derivados de esta condición parecen limitados en función de los retos que el desarrollo urbano de su territorio les impone y por los resultados obtenidos a la fecha de la investigación en los dos casos.

Por último, sumado a los dos componentes anteriores se agregó un tercero a estudiar: *Las condicionantes de operación* con el objetivo de conocer las determinaciones establecidas al interior de cada DDU, así como las expectativas de sus autoridades responsables para advertir sus intereses y prioridades. Cuestión especialmente importante en la medida que finalmente de estos directivos parece depender el rumbo que toma la operación de cada DDU en lo particular y, por lo tanto, su actuación constituye un factor que puede potenciar el desempeño de esa instancia administrativa o, por el contrario, limitarlo.

En síntesis, la información recabada a través de una entrevista indica que efectivamente los Directores de Desarrollo Urbano de estos municipios juegan un papel determinante en la definición de las acciones a desarrollar, e incluso —sorprendentemente— parecen tener claros puntos o aspectos críticos que afectan el desempeño y alcances de la Dirección a su cargo.

Si bien denotan interés por mejorar su labor, resalta la postura que asumen frente a estos retos, así como el limitado margen de actuación que parecen tener para hacerles frente, derivado —a su decir—, de lo limitado de los recursos disponibles y la posición subordinada del municipio frente a otras instancias de gobierno principalmente.

Sin duda estas características, sumadas a cierta resistencia que supone la efectiva administración del suelo urbano por los costos sociales y políticos, se constituyen también en factores que terminan siendo una condicionante de operación, cuyos efectos pueden repercutir de manera importante en los alcances de estas DDU en la materia.

Conclusiones

El relevante papel que juega el municipio en la forma en que se ocupa su suelo urbano, así como su irrenunciable labor frente a esta dinámica tiene en el conocimiento de los factores estructurales (histórico-contextuales) y

los factores directos (capacidad institucional) una parte fundamental para comprender sus alcances.

Si bien el instrumento con que se organiza y norma el suelo urbano es el PMDU, es evidente que, como lo señalaba García del Castillo (1999), indudablemente la ejecución de planes y programas pasa por una descodificación —en proyectos, metas, tareas, procedimientos, reglas—, realizada al interior de los ayuntamientos y sus aparatos administrativos.

La estructura formal de la organización —reflejada en su organigrama— y el cúmulo de relaciones informales se encuentran presentes aun antes de definir una nueva acción. Las organizaciones no son monolíticas ni sus funciones ejecuciones mecánicas, sino que el Estado se encuentra fragmentado en distintas agencias cuyas actuaciones y dinámicas pueden ser totalmente distintas, por lo que es imposible pensar en cambios basados en metodologías o técnicas complejas y elaboradas si no se cuenta con la base de elementos administrativos sólidos tanto en estructuras como en procesos. En general, cualquier cambio propuesto exige un mejor locus de aplicación.

Con base en esta reflexión parece quedar claro que de poco sirve perfeccionar un instrumento de planeación urbana de forma aislada a las capacidades institucionales reales del agente encargado de ejecutarlo, así como de sus aspectos políticos-coyunturales específicos.

El análisis de los factores estructurales, tales como el rápido crecimiento urbano registrado desde inicios del siglo XX; las condiciones en que se descentralizaron funciones en materia urbana; el diseño institucional del municipio en mexicano y el funcionamiento del mercado de suelo permitieron delinear el contexto al que se encuentra sujeto el ejercicio de las funciones municipales en materia de suelo urbano.

Por su parte, la revisión de los factores directos a partir de la capacidad institucional presente en ambos municipios permitió adentrarse en las características particulares desde las que las DDU hacen frente a sus limitantes estructurales.

El análisis de *la estructura administrativa, la estructura operativa y las condicionantes de operación* que

presentaron las DDU de Metepec y Zinacantepec, advierten puntos de vinculación y desavenencia entre la obligación formal y lo realmente ejecutado o posible de efectuar por esas áreas administrativas. En consecuencia, estos aspectos deberían ser tenidos en cuenta en lo posterior, quizá en el diseño metodológico integral encaminado a actualizar los PMDU o en el diseño de políticas de suelo urbano integrales, pues son elementos básicos que hacen factible –o no– su actuación, influyendo consecuentemente de forma decisiva en sus alcances administrativos reales.

La metodología ensayada permitió acercarse a las capacidades institucionales de dos municipios metropolitanos y los retos administrativos que enfrentan, resaltándose importantes aspectos a considerar. Por ejemplo, se cuenta con recursos humanos, pero no en el número que demandan las diversas acciones a desarrollar. Carencia sobre todo notoria en las tareas de vigilancia del cumplimiento a los ordenamientos urbanos. Por otro lado, resalta una antigüedad laboral en promedio considerable del personal en cada DDU, pero que no parece utilizarse en pos de una mayor eficacia.

Asimismo, los recursos materiales disponibles son limitados en cantidad y calidad, lo que restringe las posibilidades de ejecución de sus tareas y funciones. Del mismo modo, los recursos organizacionales son prácticamente inexistentes o, en el mejor de los casos, de reciente instauración, lo que en poco colabora con el aprovechamiento eficaz de los demás recursos disponibles. A estos tres elementos se suma la capacidad de sus líderes o directores que, si bien muestran conocimiento de la normatividad e interés por mejorar su labor, el marco de actuación que tienen para hacer frente a su responsabilidad se ve limitado por los recursos de que disponen y la posición subordinada del municipio frente a otras instancias de gobierno. Agregándose cierta resistencia a aplicar a cabalidad la normatividad urbana por los costos sociales y políticos que su ejercicio representa.

Si bien indudablemente los factores estructurales configuran el contexto administrativo del suelo en el cual se encuentran inmersos estos municipios, también es innegable que la ausencia –o el poco desarrollo de sus capacidades institucionales– incrementa las dificultades para superar sus externalidades negativas.

Además, lo anterior sorprendentemente se presenta de forma similar en ambos casos, a pesar de contar con recursos económicos considerables –y aún superiores respecto a otros varios municipios del estado y del país, e inclusive entre ellos–. Por lo que se puede afirmar que en este caso la disponibilidad de recursos económicos no resulta una variable que se traduzca automáticamente en una mayor efectividad en la administración del suelo urbano. Si bien tampoco pueden descartarse por sí mismos, sí se tiene que considerar estudiar más a fondo su empleo y aprovechamiento tanto como su disponibilidad.

Finalmente destacan cuatro hallazgos: la administración del suelo urbano se centra en regular el uso en zonas que reúnen los requisitos de su tramitología, no en todo el territorio municipal. Se tiene una baja capacidad municipal de desarrollar una adecuada función de vigilancia que es un mecanismo esencial de prevención y control. No existen a nivel directivo incentivos suficientes que motiven el adecuado seguimiento del marco normativo, y de hecho su omisión no es sancionada por instancia alguna, como sucede, por ejemplo, con la revisión de las finanzas municipales. Por último, parece que en esta zona metropolitana se carece de una visión integral de la administración del suelo urbano por parte de los municipios que la integran.

En definitiva, teniendo en cuenta el grado de urbanización que presenta México y la problemática que genera un crecimiento urbano sin planificación, se hace patente la necesidad de considerar a la efectiva administración del suelo urbano como una de las herramientas a través de la cual se puede tratar de encausarlo y atenuar sus efectos nocivos. Para ello es indispensable fortalecer el estudio de las capacidades institucionales reales.

CITAS

- ¹ “Considerando la gestión como la capacidad de llevar a cabo lo propuesto, por gestión pública podemos entender la capacidad de los actores gubernamentales para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda con base en sus prioridades de desarrollo local” (Ramos y Corral, 2009:168).
- ² El Plan Municipal de Desarrollo Urbano constituye el instrumento técnico – jurídico que en materia de planeación urbana determinará los lineamientos aplicables al ámbito municipal y promoverá la coordinación de esfuerzos federales, estatales y municipales que garanticen un desarrollo sustentable y armónico con el medio urbano, social y natural. Para el caso del Estado de México la norma vigente sobre el desarrollo urbano se encuentra en el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.
- ³ De acuerdo con Merino (2004) -basado en datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal- para el año 2000 ya el 72% de los municipios del país contaban con un área de desarrollo urbano y servicios. Cifra que resulta discordante con las características del crecimiento urbano que persisten en las ciudades mexicanas, pues se esperaría encontrar avances significativos en la mayoría de los casos.
- ⁴ En general se reconoce que si bien el funcionamiento orgánico de los municipios en México, así como sus funciones y atribuciones presentan algunas variaciones de acuerdo a los estados donde se ubiquen, no obstante, la problemática de acceso al suelo urbano, su ocupación y aprovechamiento, presenta ciertas similitudes en diferentes estados de la República, como lo constatan diversos trabajos en la materia.
- ⁵ “A more capable state can be a more effective state, but effectiveness and capability are not the same thing. Capability, as applied to states, is the ability to undertake and promote collective actions efficiently –such as law and order, public health, and basic infrastructure; effectiveness is a result of using that capability to meet society’s demand for those goods. A state may be capable but not very effective if its capability is not used in society’s interest” (World Bank, 1997:3).
- ⁶ Por ejemplo el gobierno municipal de Metepec ejerció en el año 2009 un presupuesto real de \$760,998,700.00 correspondiente por ejemplo al 24.52% respecto al ejercido en ese mismo periodo por el municipio de Ecatepec de Morelos, México (el presupuesto más grande del Estado y de los más importantes del país, por lo que se considera una referencia), mientras que Zinacantepec ejerció en ese mismo periodo \$293,615,176.00, el 9.46% del egresado por el municipio de Ecatepec de Morelos.

Ahora respecto al municipio de Toluca, también en el ejercicio fiscal 2009, Metepec ejerció el 36.66% y Zinacantepec el 14.14% de los egresos de este municipio, capital del Estado y ciudad central de la zona metropolitana, por lo que se ofrece también de referencia. Como se aprecia, financieramente guardaban una mejor posición económica que varios otros municipios del propio estado e incluso del país.
- ⁷ Hoy en día la ZMT se integra por 14 municipios de acuerdo a la Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005 elaborada por CONAPO-INEGI- SEDESOL; estos son: Almoloya de Juárez; Calimaya; Chapultepec; Lerma; Metepec; Mexicaltzingo; Ocoyoacac; Otzolotepec; Rayón; San Antonio la Isla; San Mateo Atenco; Toluca; Xonacatlán y Zinacantepec. Mientras que el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca considera 22 municipios, al agregar los siguientes ocho: Almoloya del Río; Atizapán; Capulhuac; Jalatlaco; Temoaya; Tenango del Valle, Texcalyacac y Tlanguistenco (GEM, 2009).

BIBLIOGRAFÍA

- Cabrero, E. & Mejía, J. (1992). *Marco teórico-metodológicos para el estudio de políticas descentralizadas en México*. México: CIDE.
- Carrera, A. (coordinadora) et al. (2005). *Hacia un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales: Caso de estudio "Valle de Santiago"*. México: Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)-UAEM.
- García del Castillo, R. (1999). *Los municipios en México, Los retos ante el futuro*. México: CIDE-Porrúa.
- Gobierno del Estado de México. (2009). *Conformación de las Zonas Metropolitanas*. México: Consejo Estatal de Población.
- Iracheta, A. (1997). *Planeación y Desarrollo, Una visión del futuro*. México: Plaza y Valdés.
- Jiménez, M. (2007). *Autonomía municipal y planeamiento urbanístico*. México: Universidad Autónoma de Chiapas-Fontarama.
- Merino, M. (2004). *Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional*. Documento de Trabajo Número 145. México: CIDE.
- Moreno, C. (2007). *Los límites políticos de la capacidad institucional: Un análisis de los gobiernos municipales en México*, en Revista de Ciencia Política, vol. 27, no. 2, pp.131-153. Recuperado de: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v27n2/art07.pdf>
- Ramos, J. & Corral, B. (2009). Gobiernos locales, desarrollo económico y energía, en José Ramos e Ismael Aguilar (coordinadores), *La gestión del desarrollo local en México*. Problemas y agenda. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte-Porrúa, pp. 165-193.
- Rébora, A. (2008). Por un replanteamiento de las bases institucionales de la gestión urbana en México, en Alfonso Iracheta y Susana Medina (coordinadores), *Irregularidad y suelo urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?*, Memorias del II Congreso Nacional de Suelo Urbano. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, pp.517-542.
- Stein, E. & Tommasi, M. (2006). *La Política de las Políticas Públicas, en Política y Gobierno*, Vol. XIII, Núm. 2, Segundo Semestre de 2006. México: CIDE, pp.393-416.
- United Nation-Habitat. (2009). United Nations Human Settlements Programme. *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements*. Londres: Earthscan. Recuperado de: <http://unhabitat.org/grhs/2009>
- World Bank. (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

GLOSARIO

DDU: Dirección de Desarrollo Urbano

PMDU: Plan Municipal de Desarrollo Urbano

ZMT: Zona Metropolitana de Toluca

EJE NO.4

**APORTES ACADÉMICOS EN EL MARCO DE LOS
DERECHOS A LA CIUDAD Y AL TERRITORIO**

PONENCIA 38

LA CONSTRUCCIÓN IRREGULAR. UN ACERCAMIENTO A SUS CAUSAS Y EFECTOS

Mgt. Gonzalo Enrique Flores Juca
Arq. Estefanía Andrea Mora Arias
Arq. Jessica Graciela Chica Carmona
Universidad de Cuenca

INTRODUCCIÓN



El incremento acelerado de la población y la consecuente urbanización de las ciudades generan debates constantes sobre los procesos de ordenación de estos espacios (Pérez, 2013). Desde inicios del siglo XX, cuando aparece el urbanismo, se intenta resolver el problema de ordenación de las urbes a través de dos modelos: el progresista y el culturalista.

El plan de ordenamiento de una urbe progresista se caracteriza por dos imperativos: la eficacia y la estética, ambas de igual importancia. Por lo tanto, una ciudad es herramienta y espectáculo, que se gobierna de manera rigurosa, en el que cada espacio ocupa su sitio. Además, se prioriza al individuo y no a la comunidad (Chaoz, 1970). Desde este enfoque, la ciudad es ordenada mediante la creación de instrumentos técnicos y normativos orientados a generar modelos de uso y ocupación, en el que prima los principios estéticos en beneficio del 'embellecimiento' de la ciudad.

La ciudad culturalista se caracteriza por la ordenación de las zonas apegadas a su historia, a los procesos de recuperación de identidad, en el que cada espacio se forma de manera imprevisible. En este modelo se impone la totalidad, la comunidad, ante sus partes, los individuos (Chaoz, 1970). En consecuencia, las ciudades se conciben a partir de normas flexibles orientadas a generar espacios con diversidad.

En la mayoría de las ciudades de América Latina, como el caso de Cuenca, se planifica siguiendo los lineamientos del modelo progresista, en el que a través de planes y normativas técnicas se regula el crecimiento de las urbes (Carrión, 2001). De esta manera, éstas deberían ser fruto de las estipulaciones establecidas en sus instrumentos de planificación; sin embargo, la ciudad construida es diferente a la planificada, debido quizá a que, el modelo de hacer ciudad considera únicamente aspectos técnicos y estéticos sin analizar la parte social como elemento fundamental de la ordenación territorial.

Cuenca atraviesa un proceso de rápida urbanización, fruto del crecimiento demográfico, situación que desborda la capacidad del gobierno local para regular y controlar el uso y la ocupación del suelo, lo que genera una serie de problemas: i) asentamientos informales que son una agrupación de edificaciones de tipo precario emplazados en predios privados de manera fortuita; ii) edificaciones informales que se construyen sin seguir los formalismos necesarios (licencia urbanística, permiso de construcción, aprobación de planos); y, iii) edificaciones irregulares que se construyen, modifican o amplían, incumpliendo las normas urbanísticas vigentes en la ciudad y cuyos efectos influyen negativamente en la calidad de vida de la población, en el medio ambiente y en el paisaje urbano.

En este sentido, el objetivo de la ponencia es identificar las edificaciones irregulares, que infringen la normativa urbanística vigente en determinados sectores de Cuenca, en busca de establecer las principales causas y efectos de esta problemática.

La planificación de Cuenca

Los diferentes instrumentos de planificación de Cuenca -el Plan Regulador (1947), el Plan de Desarrollo Urbano (1971), el Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana (1982), la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca (1998, actualización 2003)- han guiado el crecimiento de la ciudad. La planificación actual del cantón se lo realiza en función de la ordenanza vigente desde el año 2003 -Reforma Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano-, la cual divide a Cuenca en tres áreas principales: zona urbana, zona influencia inmediata y el resto del territorio rural cantonal, con el fin de establecer características especiales de uso y ocupación con base en el modelo planteado de crecimiento.

Las determinantes de ocupación del suelo son normas obligatorias, que están dirigidas a regular las condiciones físicas de los predios y de las edificaciones que en él se emplacen. Las variables que se describen en la ordenanza son: densidad poblacional, tamaño de lote, frentes mínimos y máximo, tipo de implantación, altura máxima de la edificación, retiros, Coeficiente de Ocupación del Suelo [COS], Coeficiente de Ocupación del Suelo [CUS] y determinantes especiales (área verde en el retiro frontal, permeabilidad de los cerramientos, etc) (Municipio de Cuenca, 2003).

Por otro lado, las determinantes del uso del suelo son las actividades humanas que se pueden realizar en un predio, las cuales están en función del sector en el que se emplacen. Los usos se agrupan en tres: principal, complementario y compatible.

Para la ejecutabilidad de la Ordenanza de Uso y Ocupación de Suelo, en Cuenca existe la Ordenanza de Control para las Zonas: urbana, De expansión, y Rural del cantón Cuenca, la cual contempla las sanciones e infracciones que se pueden producir en una construcción.

Metodología

Áreas de estudio. La selección de las áreas se realizó en función de cinco factores: la disposición de cartografía, la planificación del territorio, las zonas no aptas para receptor asentamientos humanos, el crecimiento de la población, y las infracciones levantadas por la Dirección de Control (2012-2015). De esta manera se determinaron once sectores de análisis emplazadas en las tres zonas del cantón: urbana, periurbana y rural. (ver Figura 1)

Datos. Ante la limitada información predial existente en las entidades municipales, se realizó un levantamiento de datos en campo a través de una ficha tipo, que se aplicó con la finalidad de conocer las características principales de los predios y edificaciones.

Se analizaron dieciocho variables: localización del predio en la manzana, forma de acceso al predio, accesibilidad al transporte público, material de la calzada, material de la acera, uso de la calle o acera, permeabilidad del cerramiento, suelos no aptos para asentamientos humanos, ocupación del predio, superficie de predios sin edificación, tipo de implantación de la edificación, altura de la edificación, estado general de la edificación, porcentaje de áreas verdes privadas, análisis del cumplimiento de los retiros mínimos, ocupación de los retiros, y uso de las edificaciones en el retiro. Estas variables permitieron determinar si la ciudad construida es congruente con el modelo propuesto a través de su planificación.

El procesamiento de información se realizó mediante la utilización de herramientas digitales, que permitieron territorializar los datos (SIG, Access). De esta manera se pudo agrupar de mejor manera las áreas de estudio en función de su grado de consolidación: suelo consolidado, en proceso de consolidación y suelo rural. (ver Cuadro 1)

Resultados. Una visión de lo construido

Zona consolidada. En el primer plan de Cuenca, 1947, se estableció que este sector tenga un uso no urbano, es decir que sea una zona de quintas y huertas con edificaciones de baja altura con producción agrícola para el aprovisionamiento de la urbe. Sin embargo, esto no se cumplió por la expansión que tuvo la ciudad, es así que en el Plan de 1971 se determina que esta zona sea de

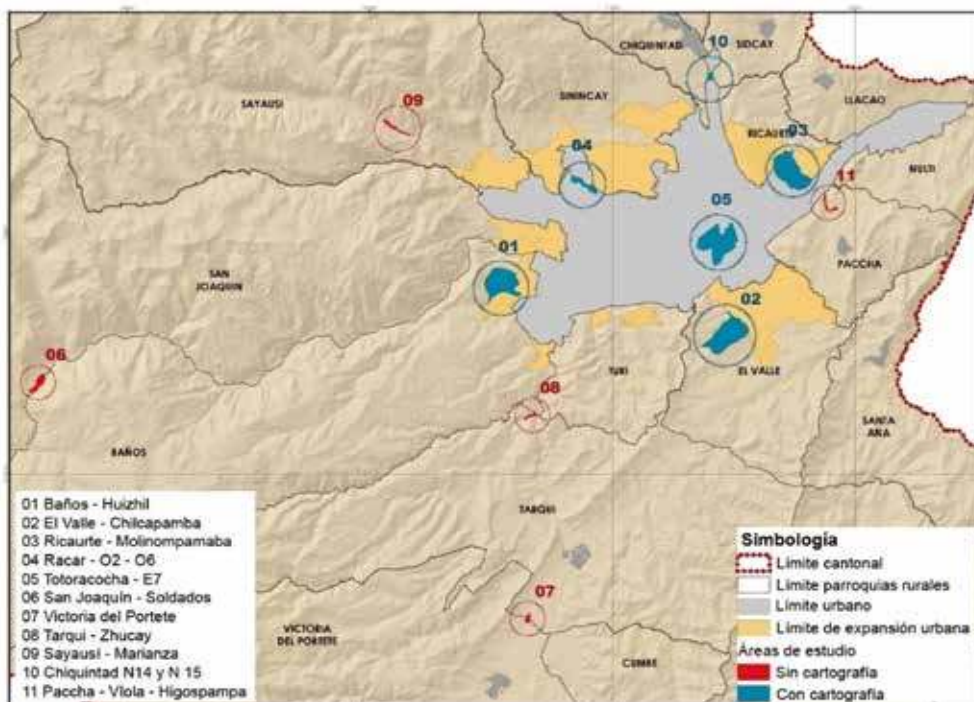


Figura 1. Áreas de estudio. Fuente: Universidad de Cuenca, 2016

Tipo de suelo	Parroquia - Sector	Superficie (ha)	Manzanas	Predios
Consolidado	Totoracocho – sector E7	159,72	207	4417
	Baños - Huizhil	131,80	45	1636
En proceso de consolidación	El Valle - Chiclapamba	153,06	36	1132
	Ricaurte - Molinopamba	142,02	53	998
	Racar – O2 – O6	25,53	20	400
	San Joaquín – Soldados	18,65	-	-
Rural	Victoria del Portete – Tarqui	8,19	-	-
	Tarqui – Zhucay	4,64	-	-
	Sayausí – Marianza	10,04	-	-
	Chiquintad – N14	7,62	12	72
	Paccha – Higospamba – Viola	14,87	-	-
Total		676,14	373	8657

Cuadro 1. Cantón Cuenca. Áreas de estudio por grado de consolidación según información levantada. Fuente. Universidad de Cuenca, 2016

viviendas en hilera, es decir que la densidad incrementaría. En el Plan de 1982, las características de ocupación van en busca de densificar aún más al sector, pues contaba con una infraestructura adecuada para hacerlo. Mientras que la Ordenanza de 1998 y su respectiva reforma, conserva las características predominantes de Totoracochoa.

El sector construido es diferente al planificado, debido a que las edificaciones superan la altura establecida, el uso de retiro en su mayoría se aleja del objetivo de constituir un área verde o jardín con cerramiento transparente, para implantarse principalmente comercios y garajes. Estas irregularidades, tanto de uso como de ocupación, cambian el patrón urbano, provocan afecciones al paisaje urbano, alteran la trama urbana y provoca una pérdida progresiva de áreas libres (retiros).

Zona en proceso de consolidación. Al ser áreas 'alejadas' del núcleo urbano de Cuenca, pertenecían a la zona rural en los planes de 1947 y 1971, en el Plan de 1982 ya se los considera como reserva de suelo agrícola, sin embargo, poco a poco se empiezan a consolidar, es por ello que en la Ordenanza de 1998 y su respectiva actualización en el 2003, se establecen características de uso y ocupación de suelo para estas áreas, pero enfocadas a que el uso principal era el agrícola.

Las edificaciones construidas no reflejan el modelo planteado para dichos sectores. Se construye en lotes menores a los establecidos, con alturas que sobrepasan los dos pisos permitidos, se utiliza el retiro frontal para comercios, garaje y bodegas, en virtud de las características de la actividad de sus habitantes en las que se combinan actividades urbanas con otras de carácter rural. Además se construye en zonas catalogadas como no urbanizables. La trama urbana no está definida y su incorporación no obedece a un proceso de planificación, por lo que la accesibilidad a los predios presenta dificultades. En general, la irregularidad en estas áreas de estudio provoca alteración al modelo planteado, ocasionan afecciones al paisaje, limitan la ampliación de vías y principalmente ponen en riesgo la integridad física de las personas que emplazan su vivienda en zonas de riesgo.

Zona rural. Al estar estas áreas alejadas del centro urbano de la ciudad, se han considerado como zonas rurales en los planes de 1947, 1971 y 1982, en los cua-

les no se especifican características de ocupación, pero en la Ordenanza de 1998 y su respectiva actualización se estipulan a estas áreas como de protección, es por ello que se les asigna características especiales de uso y ocupación.

Al igual que las áreas de estudio anteriores, las edificaciones construidas en este sector no siguen el modelo planteado. La principal irregularidad es que se edifica en zonas de riesgo, además se construye en predios menores a los comúnmente establecidos (10 000 m²), no se respetan los retiros y existe problemas de accesibilidad a los predios. En general estas irregularidades ponen en riesgo latente a los pobladores, que construyen en suelos no urbanizables a más de causar afecciones al paisaje.

Hacia una ciudad justa

La gestión de una ciudad requiere de dos componentes: i) la gestión urbana que es la que genera los instrumentos y mecanismos para normalizar el uso y la ocupación del suelo; y, ii) las fuerzas políticas (gestión política) en representación de la sociedad, que tiene la finalidad de lograr procesos de planificación urbanística en el que prevalezca el bien común sobre el privado.

La correcta vinculación entre técnicos y políticos permite gestionar una ciudad de manera adecuada, sin embargo, en América Latina esta relación deja mucho que decir puesto que, los técnicos (gestión urbana) se insertan en una estructura organizada municipal sin autonomía, pasando a ser parte de un engranaje en el que atienden las disposiciones de quienes manejan la ciudad (políticos de turno), preparando proyectos que exalten la imagen de la ciudad. Se produce por lo tanto, un círculo injusto en el que las fuerzas políticas desatienden los debates sobre la producción de un modelo de ciudad social e incluyente (Ramírez y Burbano, 2015).

Es por ello que es necesario hacer cambios importantes en el concepto, la producción y la gestión de las ciudades y de los territorios, los cuales deben estar orientados a generar un nuevo criterio, 'la ciudad justa'. Para ello, la ciudadanía debe involucrarse activamente en los procesos de construcción de la urbe (pronunciamiento organizado, sistemático y representativo). De esta manera se podrá tener una ciudad en la que predomine la justicia social, equidad territorial y conciencia política.

Conclusiones

La problemática identificada en los sectores analizados se puede resumir de la siguiente manera: proliferación de construcciones en lotes de menor tamaño a lo que la normativa establece, alto porcentaje de edificaciones perennes en los retiros frontales de los predios edificados, multiplicación de construcciones en altura más allá de lo permitido, e implantación de viviendas en suelos no urbanizables (márgenes de ríos y quebradas, lotes con pendientes superiores al 30%, suelo con problemas geológicos y de deslizamientos). Estos resultados muestran los datos de los once sectores analizados, pero reflejan la realidad de lo que ocurre en todo el cantón Cuenca, en el que la construcción irregular es un tema de todos los días. Además, la irregularidad presentada da lugar a problemas más apremiantes y pasan desapercibidos a los ojos de quienes gestionan las ciudades como: la ocupación de suelo no urbanizables que constituye un peligro latente para la población que emplaza sus edificaciones en estos lugares; la disminución progresiva del área verde privada, que menoscaba la calidad del paisaje de la ciudad; el crecimiento horizontal, disperso y expansivo de la mancha urbana.

Cabe mencionar que los instrumentos de planificación y control del suelo han propiciado de cierta manera esta construcción irregular, pues se enfocan únicamente en la norma técnica, sin considerar la parte social como principio básico para el acceso al suelo, por tal razón estas normas están ‘condenadas’ ya al incumplimiento. Esto se evidencia de mejor manera en las zonas catalogadas como no urbanizables, en el que la planificación no da soluciones para los propietarios de dichos predios afectados, por lo que la población construye irregularmente ante la ausencia de cualquier otra alternativa, sin importar el riesgo que implique dicho proceso.

Las construcciones irregulares no constituyen un hecho, en el que intervienen únicamente los propietarios de los inmuebles sino que es un proceso que involucra varios actores sociales y políticos, como resultado de una deficiente planificación y control. Por lo tanto, determinar el grado de irregularidad constituye un parámetro de medición de la eficacia de la gestión de la ciudad.

La deficiente organización político-administrativa del GAD Municipal, que impide que sus diferentes instan-

cias y dependencias funcionen en forma armónica y con características de un sistema, la inexistencia de evaluación que retroalimenten los procesos de planificación y control en función de las dinámicas de la cambiante realidad social, económica y cultural, la falta de ‘modernización’ de la administración que no logra estructurar un sistema de información, que este permanentemente actualizado; la suma de estos problemas generan un modelo de gestión que no responde a las exigencias actuales de la sociedad.

Por lo tanto, para que la producción de la ciudad sea un proceso equilibrado, participativo y justo, se debe trabajar conjuntamente entre las fuerzas políticas, los accionares técnicos y la población en general.

BIBLIOGRAFÍA

- Carrión, F. (2001). *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43650.pdf>
- Chaoz, F. (1970). *El Urbanismo. Utopías y Realidades*. Editorial Lumen, Barcelona.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC]. (2010). *Población y tasas de crecimiento intersensal 2010-2001-1990 por sexo, según parroquias*. Ecuador
- Municipio de Cuenca. (2003). *Reforma, actualización, complementación y codificación de la ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Determinantes de uso y ocupación del suelo urbano*. Ecuador.
- Pérez, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*, 10(22), 45–67. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000200004
- Ramírez, G. y Burnano, L. (2015). La producción intelectual de Carlos Matus en ciencias y técnicas de gobierno. *Planificación y gobierno*, 1–19. Recuperado de http://www.academia.edu/19150411/LA_PRODUCION_INTELLECTUAL_DE_CARLOS_MATUS_EN_LAS_CIENCIAS_Y_TECNICAS_DE_GOBIERNO_Versión1
- Universidad de Cuenca. dir, Flores, E. (2016). *La construcción irregular, un acercamiento a sus causas y efectos*. (Proyecto de investigación). Ecuador.

PONENCIA 39

EL DERECHO A LA MOVILIDAD COMO MEDIO PARA EL DESARROLLO

Mgt. Gonzalo Enrique Flores Juca
Mgt. Estefanía Andrea Mora Arias
Arq. Jessica Graciela Chica Carmona
Universidad de Cuenca

INTRODUCCIÓN

La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad define a la ciudad por su carácter físico como toda metrópoli, urbe, villa o poblado que se organiza como una unidad local de gobierno, incluyendo tanto el espacio urbano como el entorno rural y semirural, que forma parte de su territorio. Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población, en su mayoría, está privada o limitada -en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad- para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos (Foro Social de las Américas [FSA], 2012).

En la actualidad la mitad de la población mundial vive en ciudades, y entre los años 1950 y 2014 la población urbana aumentó de 746 millones a 3 900 millones (Bocarejo S. & Oviedo H., 2012). Por otra parte y de acuerdo a las proyecciones expuestas en la nueva Agenda Urbana, para el año 2050 la población urbana mundial se duplicará, de cumplirse estas proyecciones, producirá efectos en lo relacionado a la vivienda, infraestructura, servicios básicos,

seguridad alimentaria, salud, movilidad, etc., por tanto es necesario establecer desde la investigación, metodologías que ayuden a dar soluciones a la problemática actual y a sus futuras consecuencia. En este contexto se desarrolló el proyecto de investigación denominado *Identificación y análisis de indicadores de sostenibilidad para el transporte: el caso del área rural del cantón Cuenca*, cuyo principal objetivo fue el de identificar un conjunto de indicadores de sostenibilidad para el transporte rural con la finalidad de convertirse en una herramienta de planificación, que permita evaluar el derecho a la movilidad y mejorar sus condiciones sociales, económicas y ambientales (Flores Juca, García Navarro, Chica Carmona, & Mora-Arias, 2017).

Esta ponencia desarrolla un marco conceptual en el que se tratan temas sobre la conformación de urbes, derecho a la ciudad y la movilidad, y la accesibilidad como un derecho. Luego se aborda la identificación de indicadores y sus resultados más relevantes en el caso del cantón Cuenca; y en el último apartado se presentan las conclusiones.

Conformación de territorios

Conforme crecen las ciudades, sus estructuras se vuelven más complejas, por este motivo, la movilidad debe planificarse o actualizarse, de tal manera que pueda mantenerse a la vanguardia. En virtud, es imperativo conocer los procesos de conformación de los territorios.

Diferentes autores han definido el proceso de crecimiento de las ciudades. Los procesos de cambio están estrictamente relacionados con las condiciones políticas y económicas de cada sociedad. La revolución industrial fue uno de los acontecimientos que marcó la historia, no únicamente por el avance tecnológico y el mejoramiento de las condiciones económicas de la época, sino por el impacto que produjo en las ciudades en su estructura, morfología y funcionalidad.

Es necesario entender que la delimitación de los territorios responde a las características socio-culturales propias, Gutiérrez Puebla & García Palomares (2008) dividen en cuatro fases la evolución de las ciudades, dejando ver con claridad como lo urbano se toma el territorio rural y como los desplazamientos trascienden del medio no motorizado a la prevalencia del medio motorizado (ver Figura 1):

- Fase 1: Ciudad peatonal.- Asentamiento como un núcleo urbano preindustrial, con generalización de medios no motorizados y desplazamientos cortos.
- Fase 2: Ciudad tentacular.- El asentamiento nuclear se transforma, se urbaniza, aparece la industria, crece principalmente sus vías de acceso e instala la necesidad de movilidad motorizada, garantizando los desplazamientos medios.
- Fase 3: Ciudad del automóvil.- La ciudad región con influencia de sus asentamientos rurales, la movilidad motorizada es indispensable, es la ciudad del automóvil y priman los desplazamientos largos.
- Fase 4: Ciudad de la autopista.- La ciudad región con influencia de sus asentamientos rurales se expande, la movilidad motorizada es indispensable. Priman los desplazamientos largos.

En este sentido la mayor parte de las ciudades del Ecuador se encuentran en la tercera fase de evolución, y es responsabilidad de todos los que realizan planificación, que los problemas que se evidencian actualmente sean por lo menos atenuados antes de su paso a la fase cuatro.



Figura 1. Proceso de conformación de los territorios. Fuente: Gutiérrez Puebla & García Palomares (2008).

Derecho a la ciudad y el territorio

Varias definiciones se han establecido en lo relacionado al derecho a la ciudad. Henry Lefebvre definió el derecho a la ciudad como el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad, y hacer de esta un espacio privilegiado de lucha anticapitalista (1978). Desde el punto de vista jurídico, se ha definido al derecho a la ciudad como: (a) el usufructo equitativo de lo que la ciudad tiene para ofrecer a sus habitantes; (b) el mandato de construcción colectiva y participativa de los asuntos de ciudad; y, (c) el goce efectivo de los derechos humanos en los contextos urbanos (Montoya, 2010). Por lo expuesto anteriormente, el derecho a la ciudad no hace referencia únicamente al acceso a la vivienda, sino que busca garantizar el acceso justo de todos los ciudadanos a las diferentes oportunidades de desarrollo (trabajo, educación, movilidad, etc.) que pueda ofertar la ciudad. Por otra parte, la nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible [Hábitat III] ha definido el derecho a la ciudad como

la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, buscando promover la inclusión y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. (ONU-HABITAT, 2016, pp.5)

Para garantizar el derecho a la ciudad es necesaria la participación de todos los actores de la sociedad, incluyendo todos los niveles de gobierno, instituciones públicas y privadas, la ciudadanía, etc.

Entonces, el derecho a la ciudad abarca diferentes temáticas, entre ellas están: economía, política, participación ciudadana, acceso a la información, uso de los espacios públicos, seguridad, libre acceso a los servicios básicos, así como el uso del transporte público y la movilidad urbana.

Enmarcados en la temática general del simposio *–Derecho a la ciudad y al Territorio–* y fundamentados en lo expuesto en el artículo XIII de la Carta Mundial por El Derecho a la Ciudad, en el numeral uno ha establecido lo siguiente: “las ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad”, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precio razonable y adecuados a las diferentes necesidades ambientales y sociales (Foro Social de las Américas [FSA], 2012), este trabajo desarrolla el tema de la movilidad como un derecho para acceder al desarrollo.

Movilidad y accesibilidad como un derecho

La movilidad nace como un derecho y se puede cuantificar entre otros elementos por el nivel de accesibilidad que tiene cada grupo social, mientras más accesibilidad exista en una ciudad, se incrementarán las oportunidades de desarrollo poblacional equilibrado de ella. El sociólogo francés François Ascher (2001) indicó que la importancia de la movilidad como tema social y político, radica al menos en tres razones fundamentales: primero, porque es indispensable desde

el punto de vista económico y social, pues es una condición clave de acceso al mercado laboral, a una vivienda digna, a la educación, a la cultura y el ocio, a la vida en familiar, etc.; segundo, porque la movilidad se convierte en el factor principal en la vida cotidiana activa de las personas; y finalmente, la movilidad tiene un costo económico, social y medioambiental.

La movilidad es uno de los principales factores para el desarrollo del territorio, ya que interviene en la mayoría de las actividades diarias del ser humano, que al ser planificada regulada y controlada de la manera correcta podrá ayudar a evitar los problemas de segregación social. Por tanto es imperativo establecer lineamientos que propongan mejores alternativas y condiciones de movilidad en las ciudades. Además se puede definir a la movilidad como el desplazamiento de las personas de un lugar a otro, principalmente con la finalidad de satisfacer necesidades básicas y que permitan mantener una vida digna y en ejercicio del derecho a la libre circulación (CNDH, 2013).

Por otro lado, la accesibilidad es la facilidad con la que una persona puede desplazarse de un punto A a un punto B. Sin embargo, la accesibilidad determina, en buena parte, la igualdad de oportunidades e influye en los niveles de exclusión social (Miralles-Guasch & Cebollada i Frontera, 2003). Los distintos niveles de accesibilidad territorial están definidos por la oferta de transporte público de uso colectivo. Sin embargo, la dotación desigual del transporte público es el resultado de las grandes diferencias de cobertura territorial, horaria y de frecuencia.

Accesibilidad, bienestar y equidad

La accesibilidad depende de las oportunidades ofrecidas por la ciudad y de las capacidades que tengan los ciudadanos para tomar ventaja de ellas (ver Figura 2). Un individuo puede estar rodeado de autopistas que no le signifiquen nada si no cuenta con un medio de transporte. Del mismo modo puede tener la red de transporte público muy cercana, pero ello tampoco significará demasiado si no cuentan con las condiciones económicas o información necesaria para su correcto uso. Cuando no existe accesibilidad se produce lo que algunos teóricos llaman ‘desajustes espaciales’.



Figura 2. Esquema de activos y estructuras de oportunidades, donde se incluye la accesibilidad como un activo. Fuente: Hernández, 2012

Los desajustes espaciales se hacen visibles por el lado de la transportación pública, para la población de bajos recursos que se ubican en determinados sectores de una ciudad (Kain, 1968). En el caso de América Latina, esta población se ubica mayoritariamente en las zonas periurbanas.

En tal sentido, la oferta de transporte público es crucial, la población pobre es cautiva respecto de este modo de transporte, convirtiéndose prácticamente en su única alternativa de movilizarse o al menos la que dichos sectores pueden pagar ya que su localización —periferia— excede la capacidad de llegar caminando a los sectores en los que se concentran el trabajo y estudio. Por tanto, buena parte de la atención, debería estar puesta en identificar ajustes y desajustes entre el transporte público y los riesgos de movilidad para la población. A manera de ejemplo, puede ser posible que las personas que realizan viajes más largos en transporte público no puedan tener más que una actividad económica, e inversamente quienes poseen un medio de transportación propio, generan a través de él, más ingresos económicos pues incrementan sus horas de trabajo al disminuir el tiempo invertido en movilizarse.

Medir la accesibilidad

La accesibilidad es un proceso espacial y puede ser medido a través de indicadores, los cuales permiten

conocer y evaluar la evolución de un determinado fenómeno. A través del proyecto de investigación, *Identificación y análisis de indicadores de transporte rural sostenible, el caso del área rural del cantón Cuenca*, se planea un conjunto de indicadores a partir de la revisión bibliográfica, sobre movilidad, transporte y sostenibilidad, contribuyendo a las acciones para garantizar el derecho a la movilidad y la accesibilidad, y por ende el Derecho a la Ciudad, y que también podrán servir como instrumento para la institución pública encargada de establecer alternativas de solución.

En este sentido, en la definición de indicadores existe confusión, por ello es relevante distinguir entre indicadores e índices. Los primeros son información procesada generalmente de carácter cuantitativo, constituidos por la combinación de dos o más datos que generan una idea clara y accesible sobre un fenómeno complejo, su evolución, y sobre cuánto difiere de una situación deseada. (Escobar, 2006; Wautiez, Llaveró, & Riveros, 2001).

Los indicadores se convierten en un índice mediante una función matemática que los sintetiza. Además, los índices son una herramienta cuantitativa que simplifica a través de modelos matemáticos los atributos y pesos de múltiples variables, con la intención de proporcionar una explicación más amplia de un recurso o el atributo a evaluar y gestionar (Escobar 2006).

Para la construcción de indicadores se requiere identificar las variables que se van a calcular y definir parámetros de medición, para posteriormente derivar resultados de su aplicación y tomar las decisiones del caso. Un indicador ideal debe ser fácil de comprender y de aplicar, tener requisitos tecnológicos modestos, ofrecer mecanismos para que su respuesta sea entendida, argumentarse fácilmente y, en lo posible, evitar la ambigüedad.

Bajo este contexto es necesario establecer criterios o características que permitan establecer los indicadores adecuados en el marco de la movilidad urbano-rural, además de una metodológica que permita sistematizar la selección.

El primer listado de indicadores obtenido en el proyecto de investigación es el resultado de la revisión bibliográfica realizada en el marco teórico, en la que se identificaron aproximadamente 150 indicadores referentes a la temática de movilidad.

Dichos indicadores fueron sometidos a una matriz en la que se consideran “Criterios de elegibilidad” (ver Cuadro 1), con el fin de seleccionar a aquellos que cumplan cada una de dichas características, siendo aspectos fundamentales la disponibilidad de datos y la pertinencia en el proyecto de investigación.

Código	Criterio de Elegibilidad
CR_1	Relevancia y pertinencia
CR_2	Claridad de enfoque y significado
CR_3	Medibles y verificables
CR_4	Disponibilidad y calidad de datos
CR_5	Universales y comparables
CR_6	Sensibles

Cuadro 1. Criterio de elegibilidad para la selección de indicadores. Fuente: Flores Juca, García Navarro, Chica Carmona, & Mora-Arias (2017)

De esta manera, el sistema de indicadores final contempla veintinueve, los mismos que permitirán evaluar periódicamente la situación actual de la movilidad rural.

Los indicadores se agrupan en tres ámbitos de actuación: tránsito, transporte y vialidad, que se presentan a continuación:

Indicadores de tránsito:

1. Índice de motorización.
2. Vehículos privados en circulación.
3. Viajes en medios no motorizados.
4. Intensidad media diaria en la red vial urbano – rural.
5. Accidentabilidad de tránsito anual.
6. Vehículos que consumen energía alternativa o renovable.

Indicadores de Transporte:

7. Viajes con transbordos hacia el área urbana.
8. Tiempo medio de viajes en transporte público por motivo trabajo.
9. Tiempo medio de viajes en transporte público por motivo estudio.
10. Tiempo medio de viajes cotidianos hacia el área urbana del cantón en transporte público.
11. Costes promedio del usuario de transporte público por motivo de estudio.
12. Costes promedio del usuario de transporte público por motivo de trabajo.
13. Usuarios de transporte público que pagan más de una tarifa completa por motivo de estudio.
14. Usuarios de transporte público que pagan más de una tarifa por motivo de trabajo.
15. Gasto en transportación en función del nivel de renta familiar disponible.
16. Comunidades con acceso al servicio de transporte público colectivo.
17. Uso de transporte público colectivo.
18. Capacidad vehicular del transporte público colectivo por habitantes.
19. Velocidad promedio del transporte público colectivo.
20. Frecuencia de paso del transporte público colectivo.
21. Edad del parque automotor del transporte público colectivo.
22. Calidad del transporte público colectivo.

Indicadores de Vialidad

23. Vías de acceso adecuadas.
24. Espacio viario para peatones.
25. Accesibilidad del espacio de tránsito peatonal.
26. Espacio viario para bicicletas.
27. Nivel de accesibilidad al transporte público colectivo.
28. Espacio viario para transporte público.
29. Proximidad de paradas de transporte público colectivo.

Si bien en el proyecto de investigación se definió un grupo de veintinueve indicadores para evaluar la movilidad sostenible, un siguiente paso es jerarquizarlos con la finalidad de establecer aquellos que son más representativos y que tendrán prioridad de ser medidos.

Caso Cuenca

Con la finalidad de ilustrar la aplicación de los indicadores antes mencionados, se considera el caso Cuenca, en dónde las áreas de estudio seleccionadas son las parroquias rurales del cantón señaladas como Nodos de Desarrollo,

según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial actualizado en el año 2015 (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015). Tras ser identificadas las parroquias de estudio, en cada una de ellas se seleccionó cuatro asentamientos humanos de mayor jerarquía en el sistema territorial; finalmente se determinó veinte centros poblados en los que se realizó el levantamiento de información mediante la combinación metodológica cualitativa y cuantitativa; y la aplicación de cuatro tipos de encuestas: a) motivo de viaje, b) conteo vehicular, c) ocupación vehicular, y d) levantamiento vial. El número de encuestas levantadas se calculó con el 95% de nivel de confianza.

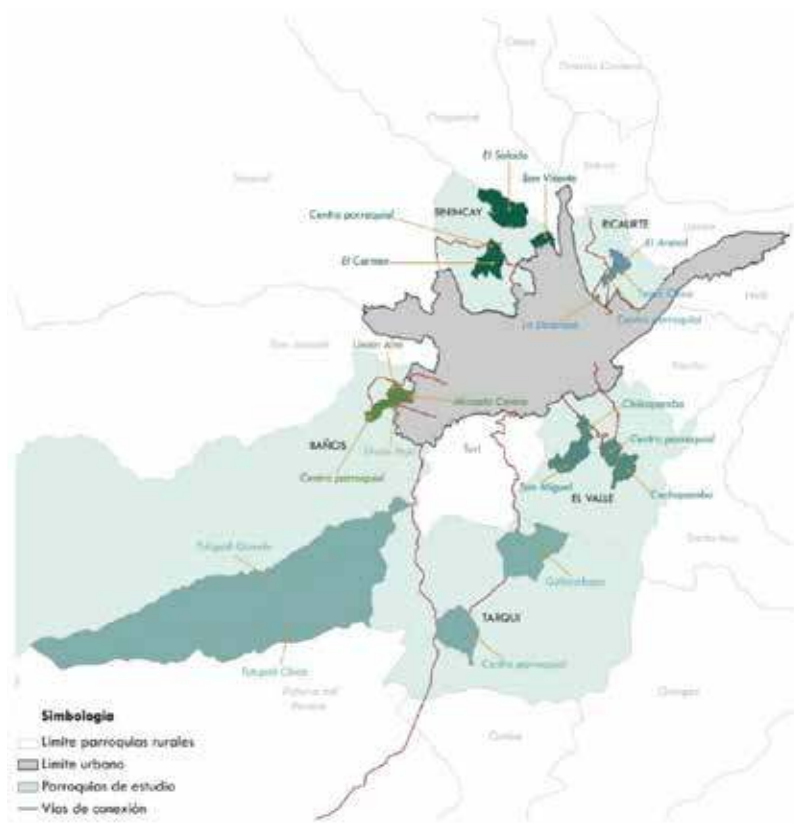


Figura 3. Área de estudio. Fuente: Flores Juca, García Navarro, Chica Carmona, & Mora-Arias (2017)

Finalmente del cálculo de indicadores como resultado se puede conocer el nivel de accesibilidad de los territorios establecidos como áreas de estudio como su puede observar en la siguiente figura.

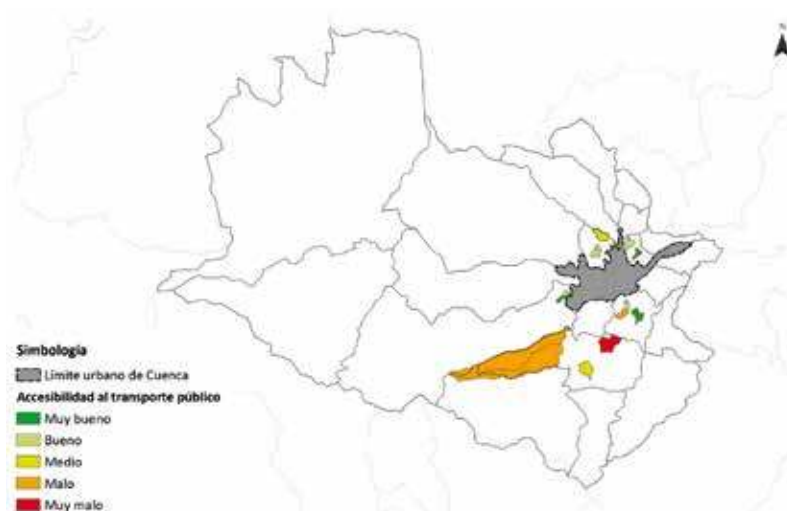


Figura 4. Nivel de accesibilidad de las áreas de estudio. Fuente: Propia, 2018.

Conclusiones

El derecho a la ciudad no se resume únicamente en generar programas de vivienda social o disponer espacios para la participación ciudadana, pues como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, está compuesta por diferentes variables. En general, las ciudades no presentan oportunidades de forma igualitaria para todos sus habitantes. En la mayoría de los casos, los mejores beneficios se destinan a la población que por sus cualidades económicas, sociales o intelectuales pueden tomar ventaja de ellos, generando así desequilibrios, que no afectan únicamente a la población, sino que generan problemas en la ciudad.

La movilidad forma parte esencial del desarrollo, ya que intervienen en todas las actividades económicas, políticas, sociales y ambientales de las ciudades. La movilidad forma parte del conjunto de derechos a los que la población tiene la oportunidad de acceder para mejorar sus condiciones de vida; y es la definición de indicadores la herramienta clave de planificación y gestión, que permita a la ciudad ser un escenario de control y normalización. Entonces, la movilidad debe pensarse en función a los activos de la población (recursos económicos, vehículos que posee, etc.) y como estos le permiten acceder y aprovechar las oportunidades que ofertan las ciudades. En la medida que estas variables trabajen

de forma conjunta ampliarán la accesibilidad o, por lo contrario vulnerarán a los ciudadanos.

En cuanto al objetivo del proyecto de investigación, cabe anotar que uno de los limitantes fue la escasa información oficial sobre hábitos de movilidad en el Ecuador, por lo que se cree necesario dar seguimiento periódico a los indicadores propuestos, no únicamente desde la academia, sino desde los entes gubernamentales pertinentes. Es por ello que resulta indispensable el generar alianzas estratégicas entre la academia y los gobiernos autónomos, con la finalidad de facilitar el acceso a la información y la difusión de resultados de las investigaciones a través del uso de plataformas digitales abiertas. Esto permitirá contar con una base científica para la formulación de proyectos de actuación con base en indicadores, permitiendo, en el caso de la movilidad:

1. Mejorar la accesibilidad al transporte público de manera particularizada según los requerimientos de la población.
2. Integrar tarifariamente los subsistemas de transporte público existentes.
3. Integrar administrativa y funcionalmente los actores del transporte.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional Constituyente. (31 de diciembre de 2014). Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial. Registro oficial No.398
- Ascher, F. (2001). *Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día.* (de l'Aube, Ed.). Madrid, España.
- Bocarejo S., J. P., & Oviedo H., D. R. (2012). Transport accessibility and social inequities: a tool for identification of mobility needs and evaluation of transport investments. *Journal of Transport Geography*, 24, 142–154. <http://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2011.12.004>
- CNDH. (2013). Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (2), 1–34.
- Escobar, L. (2006). Tema central. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 30(96), 73–98. Retrieved from <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1312>
- Flores Juca, E., García Navarro, J., Chica Carmona, J., & Mora Arias, E. (2017). Identification and analysis of sustainability indicators for mobility. *Estoa*, 6(11), 99–109. <http://doi.org/10.18537/est.v006.n011.a07>
- Flores Juca, E., Mora-Arias, E., García Navarro, J., & Chica Carmona, J. (2017). Identificación y análisis de indicadores de sostenibilidad para la movilidad Identification and analysis of sustainability. *ESTOA*, 6, 99–109. <http://doi.org/10.18537/est.v006.n011.a07>
- Foro Social de las Américas (FSA). (2012). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. *Revista Paz y Conflictos*, 7221(5), 184–196.
- GAD Municipal del Cantón Cuenca. (2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca Actualización 2015. Cuenca, Ecuador. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Gutierrez Puebla, J., & García Palomares, J. C. (2008). Movilidad metropolitana y modelo territorial: el caso de Madrid. *Revista Del Instituto de Estudios Económicos*, (4), 23–51. Retrieved from https://previa.uclm.es/cr/caminos/publicaciones/Cuaderno_Ing_Territorio/4jornadas/JavierGutierrezPuebla/6.pdf
- Hernández, D. (2012). Activos y estructuras de oportunidades de movilidad. Una propuesta analítica para el estudio de la accesibilidad por transporte público, el bienestar y la equidad. *Eure*, 38(115), 117–135. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612012000300006>
- Kain, J. F. (1968). Housing segregation, negro employment, and metropolitan decentralization. *Quarterly Journal of Economics*, (82), 32–59.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad.* <http://doi.org/10.1177/072551369203300110>
- Miralles-Guasch, C., & Cebollada i Frontera, A. (2003). *Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.* Fundación Alternativas. Barcelona. Retrieved from file:///Users/Marmi/Downloads/fa70_15-11-06_doc25.pdf
- ONU-HABITAT. (2016). *Nueva genda rbana.*
- Wautiez, F., Llaverro, A., & Riveros, C. (2001). Indicadores Regionales de Desarrollo Sustentable en Chile: ¿Hasta qué Punto son Útiles y Necesarios? *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, XXVII(81), 85–95. Retrieved from <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1251>

PONENCIA 40

EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA CIUDAD EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN URBANA

Lorena Vivanco Cruz

Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

Universidad de Cuenca

Ana Cecilia Salazar

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Universidad De Cuenca

RESUMEN

La presente ponencia aborda los nuevos debates del derecho a la ciudad, a partir de un tratamiento articulado entre la visión de la sociología urbana y la arquitectura, buscando un vínculo entre la práctica arquitectónica y la acción social, con el propósito de alcanzar un análisis integral y complementario. Para ello, tomamos como referencia el concepto de Derecho a la Ciudad de Lefebvre, quien lo define como el derecho no solamente a ocupar el espacio público sino también a transformarlo. En este marco, el presente trabajo considera como la planificación urbana es una disciplina técnica pero sobretodo una acción política. El derecho a la ciudad implica, entonces, entender la ciudad como hábitat en cuanto a su materialidad, pero también como el escenario en donde habitamos en el sentido más amplio de la palabra; lo que nos permite entender la complejidad de la vida en la ciudad, que debe garantizar tanto el acceso a bienes y servicios, sino también la posibilidad de que sus habitantes puedan incidir en su entorno, según

sus necesidades humanas, sociales y culturales.

La ponencia también profundiza el análisis de los factores restrictivos e impulsores del derecho a la ciudad en la ciudad, uno de los cuales constituye el sentido de pertenencia al territorio y el empoderamiento que los habitantes desarrollamos, no como apropiación del uso exclusivo del espacio sino como capacidad de hacer, ocupar, transformar y decidir sobre él.

1. Introducción

Además de una estructura material y una realidad objetiva, la ciudad es un conjunto de interacciones permanentes, de relaciones sociales que hacen de ella *un escenario de múltiples historias y experiencias que moldean la vida y la conveniencia de los seres humanos; situaciones que influyen en la personalidad de sus habitantes y en las formas de organización social* (Salazar, 2016).

Las transformaciones del espacio urbano definen la manera en la

que las ciudades cambian de forma física, social y cultural. La acumulación de la población en el territorio convierte a las ciudades en espacios de génesis y desarrollo de las problemáticas propias de la sociedad moderna, donde los conflictos sociales se presentan cotidianamente (Harvey, 2013). Vivimos en ciudades sometidas a la lógica de la modernización y el mercantilismo, cuyas consecuencias son la deshumanización del espacio y la fragmentación de la ciudad, atentando contra el sentido de su existencia. Nos hemos ido acostumbrando a las inequidades en el acceso a los servicios, a los pocos espacios públicos de calidad, a la saturación del tráfico, a la contaminación medioambiental, a las largas distancias y a las *incomodidades de todo tipo, convencidos de que ese es el estilo de vida en las ciudades modernas; pero estas incomodidades son consecuencia de los criterios con los que se construyen las ciudades, sujetos a la influencia del urbanismo modernizante y a los intereses de una minoría con poder político y económico* (Salazar, 2017).

Entender el derecho a la ciudad requiere de metodologías que permitan recoger la complejidad de lo urbano, poner en el centro la vida cotidiana de los habitantes y el uso de los espacios públicos, los que permitirá desbordar las fronteras disciplinarias y entender la ciudad a partir de los espacios compartidos. El espacio público es un elemento fundamental del espacio urbano, su diseño incorpora nuevas perspectivas para reforzar la dimensión pública de la ciudad contemporánea. La participación de la población en la definición, diseño y uso de esos espacios comunes integra los intereses sociales de manera pertinente y objetiva a su transformación y de la ciudad en su conjunto, pues el espacio público es el lugar de enunciación social, cultural y política, lo que lo convierte en un recurso público muy significativo.

Necesitamos repensar el derecho a la ciudad desde el sentido de lo público y el sentido de territorio, elementos que actualmente no son incorporados adecuadamente al ejercicio de la ciudadanía; ya que la población espera que todo le den haciendo, cuidando o conservando. Esta mentalidad limita la motivación para que la gente se organice, ya que todo se deja en manos de los técnicos y funcionarios del gobierno local. Repensar el derecho a la ciudad obliga a comprender que el "urbanismo es local. Cada ciudad tiene una es-

pecificidad propia y los marcos políticos y jurídicos son de ámbito estatal y local", (Llop, JM. & Vivanco, L. 2017), por lo tanto el urbanismo como lo planteó Lefebvre (1976) y Jordi Borja (2009), es una condición necesaria de la buena política urbana, y "(...) cada época debe reconstruir el urbanismo como política, teniendo presente que los procesos sociales, económicos, tecnológicos y culturales son globales" (Borja, J. 2009).

El Derecho a la Ciudad, "es un concepto multidimensional, articulador local de todos los derechos constitucionales y, a la vez, un movilizador social y objeto de la acción gubernamental a nivel de los espacios urbanos" (Brenes, M.; Paniagua, L.; Sánchez, A.; Mata, C.; Rojas, M., 2014). El término apareció en 1968 cuando Henri Lefebvre escribió su libro *El derecho a la ciudad* y tomó en cuenta el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países de economía capitalista, que la habían convertido en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital. Este filósofo y geógrafo francés enunció que entre los derechos básicos de los ciudadanos, junto al derecho de libertad, trabajo, salud o educación se debía incluir el Derecho a la Ciudad; es decir, el derecho de los ciudadanos a vivir en territorios propicios a la convivencia y pluralidad de usos diversos, en los cuales los equipamientos públicos sean factores de desarrollo colectivo e individual. "El derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural". Lefebvre se oponía así, a la "deshumanización de las ciudades y trataba de rescatar al ser humano como elemento real y principal protagonista de la ciudad que él mismo ha construido.

La ciudad no es simplemente un proceso espontáneo o mecánico sino todo lo contrario, es un proceso deliberado que busca responder a las necesidades humanas. En este sentido, la ciudad es una realidad sociopolítica y como tal, va más allá de las casas, calles, edificios, puentes, es la expresión de un conjunto de ciudadanos que constituyen esa realidad. Hardt, M. & Negri, A. (2013) sostienen que hoy la ciudad representa el *espacio de lo común* y, por consiguiente, la base territorial para la acción colectiva. En consecuencia la ciudad es un territorio en disputa, lo que demanda urgentemente el ejercicio del Derecho a la Ciudad, que "no implica únicamente el derecho a ocu-

par la ciudad, sino también a transformarla a través de acciones, y según las necesidades” (Lefebvre, citado por Harvey 2008).

Como afirma Harvey

(...) el tipo de ciudad que queremos no puede separarse del tipo de personas que queremos ser, del tipo de relaciones sociales que pretendemos, de las relaciones con la naturaleza que apreciamos, del estilo de vida que deseamos y de los valores estéticos que respetamos; el derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual a los beneficios urbanos; sino que implica un derecho a cambiar y reinventar la ciudad, lo que depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización. (Harvey, 2012)

Se trata de recuperar de las ciudades, los elementos tangibles e intangibles, donde sus habitantes comparten espacios para el desarrollo de sus actividades, donde se construyen los proyectos de vida personal y colectiva, donde se desarrolla una historia común, y también una memoria común, con la exigencia por garantizar una buena vida urbana para todos, “una ciudad con sentido, con implicaciones emocionales y significativas que nos motiva a la solidaridad y el compromiso” (Quintero, 2017).

Nuestro espacio cotidiano está sometido a los procesos de urbanización, que responden en su mayoría a un sistema de dominación, exclusión y despojo, cambios profundos y transformaciones sujetas a la dinámica que dicta el sistema económico. En pocas palabras, “las ciudades son, básicamente, unidades de organización del consumo y si se quiere ser más contundente, unidades de reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo” (Castells, 1974).

Es la categoría de consumo colectivo, la que define la problemática urbana especialmente en las ciudades que crecen sin planificación, donde el desorden, la especulación inmobiliaria, la violencia, la contaminación, la intolerancia van ganando terreno. Estas características de ciudad, nos incita a fugar de ella, a buscar ambientes sanos en el campo, junto al mar o en la montaña; la vida citadina nos expulsa, pero que al mismo tiempo nos atrae.

Pascual I. (2015) concuerda que el derecho a la ciudad “es un derecho colectivo que confiere legitimidad de acción y de organización a los habitantes, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un nivel de vida adecuado”. Adicionalmente, Llop, JM. & Vivanco, L. (2017) sustentan que el Derecho a la Ciudad requiere nuevas maneras de pensar la tenencia y el uso del suelo urbano. “Este planteamiento promueve el reconocimiento de la función social de la tierra y aprovecha las capacidades de las comunidades urbanas en la identificación y formulación de alternativas a las intervenciones de desarrollo actuales”.

2. El ejercicio del derecho a la ciudad en los procesos de planificación territorial en Ecuador

La Carta del Derecho a la Ciudad define como principios estratégicos del Derecho a la Ciudad los siguientes:

1. **El ejercicio pleno de la ciudadanía:** asegurar el bienestar colectivo de los habitantes y la producción y gestión social del hábitat.
2. **Gobernanza y control de gestión democrática de la ciudad:** participación de la sociedad de forma directa y participativa en el planeamiento y gobierno de las ciudades.
3. **La función social de la propiedad y de la ciudad:** equidad distributiva y usufructo pleno por parte de todos los habitantes de los recursos, bienes y servicios que la ciudad ofrece, privilegiando el interés común por encima del derecho individual y de los intereses especulativos del suelo urbano.
4. **Principio de autosuficiencia energética y de recursos naturales:** manejo sustentable y responsable de los recursos naturales y energéticos en la ciudad y su entorno.
5. **Disfrute democrático de la ciudad:** la ciudad como espacio abierto al intercambio, al encuentro, al ocio, a la recreación y a la creatividad colectiva.
6. **Participación democrática en el planeamiento de la ciudad y sus espacios habitables:** derecho de los ciudadanos a participar directamente en la planificación y producción de los espacios en los que se desarrolla la vida cotidiana.

Con base en estos principios, el Derecho a la Ciudad es inseparable del concepto de justicia social y debe ser incorporado en las diferentes actividades que los gobiernos locales desarrollan, explícitamente en los instrumentos de la política pública como avance al Derecho a la Ciudad. Para el efecto deben considerarse los siguientes aspectos:

- **Normas Jurídicas:** construir un marco legal e institucional a partir de los principios y fundamentos estratégicos del Derecho a la Ciudad que promuevan la inclusión social y territorial de la Ciudad (...)
- **Instancias participativas institucionales:** el derecho de participación directa, equitativa y deliberativa en la política pública, las normas y los programas de gobierno son esenciales para la realización de la función social de la ciudad (...)
- **Herramientas de planificación:** existe la necesidad de legalizar y efectivizar la ordenación del espacio destinado a la protección de la vivienda y a los bienes comunes de la población, así como también asegurar el presupuesto para la ejecución de las políticas y programas de planificación urbanística para la consolidación del Derecho a la Ciudad. (Llop & Vivanco, 2017)

El punto clave para el desarrollo de políticas, planeamiento y proyectos de desarrollo urbano recae en el Gobierno central y en los gobiernos locales, que deben promover la inclusión y la justicia social en las ciudades. No existen fórmulas únicas de implementación del Derecho a la Ciudad. Cada contexto social, cultural, ambiental, económico y político debe ser evaluado para encontrar mecanismos propios que lleven a consolidar este derecho; tales mecanismos deben incluir herramientas específicas, con enfoque de intervención territorial además de ser articuladas por el poder público.

América Latina tiene algunas experiencias y Ecuador es uno de los pocos países que incluye -dentro de su Constitución (2008)- el derecho a la ciudad que "representa la garantía del acceso equitativo a los beneficios de vivir en una ciudad, la posibilidad de construir participativamente los asuntos de esa ciudad y el cumplimiento de los derechos humanos para quienes habitan la misma" (Artículo 31 de la Constitución de la República del Ecuador).

Estando de acuerdo en que el Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos y concebidos integralmente, éste incluye, por tanto, todos los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos que están reglamentados en los tratados internacionales de los Derechos Humanos.

Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a la seguridad social; a salud pública; al agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a la alimentación, vestido y vivienda adecuada; a la educación pública de calidad y la cultura; a la información, a la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a libre movilidad. Muchos de estos derechos se incluyen en la legislación nacional guardando coherencia con la normativa internacional de derechos humanos (Gráfico 1).

El territorio de las ciudades y su entorno rural son también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos, como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades.

El marco legal nacional, con miras a procurar la efectividad de los derechos constitucionales de la ciudadanía, ha establecido dentro del ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo: el derecho a un hábitat seguro y saludable; el derecho a una vivienda adecuada y digna; el derecho a la ciudad; el derecho a la participación ciudadana y el derecho a la propiedad en todas sus formas. El Ecuador consagra en su marco constitucional el derecho humano a la ciudad y este comprende:

- a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.
- b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas.

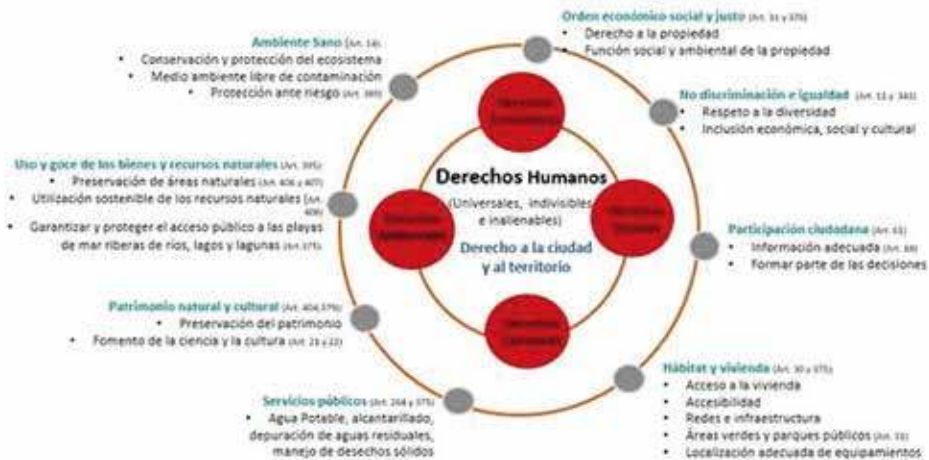


Gráfico 1. Representación gráfica de los Derechos Humanos, el Derecho a la Ciudad y el Derecho al Territorio, de acuerdo a la legislación ecuatoriana. Elaboración: Adaptación a partir de Constitución de la República del Ecuador (2008) y ONU Hábitat (2015)

c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable, (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

El Derecho a la Ciudad puede sintetizarse en el derecho a no ser excluido y el vivir dignamente sin discriminación alguna independiente del género, la edad, la colectividad a la que se pertenezca o de cuestiones sociales, económicas, educativas, culturales o cualquier otra. Atender este derecho supone que al modelo de exclusión se debe contraponer un modelo inclusivo, de integración social y territorial, igualdad de oportunidades para el disfrute de los bienes, servicios y recursos que ofrecen las ciudades posibilitando el ejercicio real de los derechos.

3. Factores significativos del derecho a la ciudad

Los espacios son territorios de encuentro, diálogo o interacción que funcionan como escenarios de acción social, política y cultural. Los espacios públicos son espacios simbólicos, contenedores de significados,

donde la sociedad se visibiliza, se deja ver e influenciar a la vez. Todas las personas tenemos derecho a estar en el espacio público para participar activamente, ya sea de manera consciente o inconsciente, del intercambio cultural, de los procesos de cohesión social y de la diversidad de aprendizajes prácticos que ahí se generan.

Salazar, A & otros (2017) profundizan sobre el análisis de los factores restrictivos e impulsores del derecho a la ciudad en la ciudad de Cuenca y enfatizan que, *los espacios públicos son territorios en disputa; por lo tanto, uno de los factores importantes para impulsar el derecho a la ciudad constituye el sentido de pertenencia al territorio y el empoderamiento que los habitantes desarrollamos, no como apropiación del uso exclusivo de ese espacio, sino como capacidad de hacer, ocupar, transformar y decidir sobre él.*

Entre los factores que restringen e impulsan el derecho a la ciudad podemos citar:

a) Organización social. Permite asegurar que los procesos de toma de decisiones sean incluyentes, de

modo que las políticas, las leyes, los procedimientos y las decisiones relativas a los procesos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, reflejen de manera adecuada los derechos, las necesidades y las aspiraciones de aquéllos que serán afectados. Sin duda, este es un factor que impulsa el ejercicio de una ciudadanía activa; sin embargo, muchas veces existe una cultura política que tiende a replicar formas tradicionales de liderazgo y organización basadas en un poder vertical que impone su voluntad. En otras ocasiones, las organizaciones sociales o barrios están en función de los compromisos electorales entre autoridades y sus dirigentes, por lo que si bien la presencia de vecinos organizados permite incidir sobre el espacio público, la cultura política local requiere mejorar su calidad. Queda claro es que la debilidad de las organizaciones territoriales no propicia la apropiación del espacio y, por tanto, restringe el derecho a la ciudad.

Otro aspecto vinculado a este factor es la información y rendición de cuentas transparentes, que debe ser asegurado por medio del acceso público sin trabas y oportuno a toda la información territorial que pueda contribuir al debate público y la toma de decisiones, en todas las etapas de planificación urbana.

b) Inclusividad y seguridad. El derecho a la ciudad implica que los espacios puedan ser diseñados y ocupados por todas las personas sin distinciones. Este es un factor impulsor del derecho a la ciudad. El espacio debe disponer de elementos que garanticen visibilidad y accesibilidad asegurando la diversidad social, y una percepción de inclusión para los diversos grupos sociales, culturales, étnicos. En muchos espacios públicos existen barreras que impiden el acceso a la población por sus condiciones físicas como ancianos o personas que usan sillas de rueda, o porque aún persisten comportamientos sociales excluyentes.

La seguridad, por su parte, constituye un indicador compuesto por factores impulsores y restrictivos. Los primeros se refieren al control de la delincuencia, a la presencia de guardias, cámaras de vigilancia, buena iluminación y buen mantenimiento del mobiliario urbano; pero sobre todo lo que genera la percepción de seguridad es la presencia de mucha gente: el uso del espacio constituye el mejor factor para que la gente sienta confianza. Por el contrario, la ausencia de personas, la

percepción de abandono, descuido o soledad, además de la mala conexión física o visual a calles o espacios adyacentes, invita a que la gente desarrolle una percepción de inseguridad.

Cabe anotar que las situaciones de inseguridad están ligadas a variables como el género y la edad. Mujeres, niños y personas de la tercera edad se sienten más vulnerables en los espacios públicos, debido a que en la mayor parte de casos han sido diseñados sin tener en cuenta sus necesidades. En ocasiones, los elementos de seguridad como guardias y cámaras no siempre garantizan la percepción de seguridad sino de control, lo que más bien se convierte en un elemento restrictivo del derecho a la ciudad, pues bajo el pretexto de resguardar el espacio se aprueban normas que terminan restringiendo este derecho, y confunde seguridad con control. El derecho a la ciudad se basa en una cultura de paz, en la que el control no tiene cabida, en su lugar promueve la confianza y la convivencia, lamentablemente la concepción de seguridad aún responde a la necesidad de vigilancia y sanción. La cultura de la seguridad basada en el miedo y el castigo se opone al ejercicio libre del derecho a la ciudad, se torna indispensable motivar otra mirada sobre lo que significa la convivencia, retomar la importancia de mejorar las relaciones sociales, pues la sensación de seguridad depende y está relacionada con el sentido de pertenencia, por ello nos sentimos más seguros en nuestro propio barrio.

En este sentido cabe considerar “los derechos territoriales seguros”, los cuales respetan y protegen los derechos colectivos inherentes a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al tenor de lo establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales.

c) Espacios de vida colectiva. El uso y apropiación del espacio público facilita el encuentro para la realización de actividades con valor social, lo que mejora el nivel de interacción social y relación convivencial. El espacio público es un impulsor del derecho a la ciudad cuando, sin importar las diversidades, la gente puede desarrollar en él actividades significativas e importantes según sus propios intereses. Así, el uso de comercios formales o informales actúa como un factor impulsor, lamentablemente los agentes municipales suelen desalojar a los vendedores que se ubican

en los espacios públicos bajo el criterio de que alteran el paisaje urbano.

Lo expresado tiene coherencia con las afirmaciones de Ana Casal (2011), quien sostiene que “el derecho a la ciudad es la territorialización de los derechos”, quitándose al crecimiento económico de las ciudades ese papel protagónico como factor que atiende el desarrollo de las ciudades. Por lo tanto, la legitimización de las demandas locales y las prácticas de las políticas territoriales requieren la territorialización de los derechos, tales como:

d) Derecho a la ruralidad. Las áreas rurales comienzan efectivamente a cumplir nuevas funciones sociales, distintas a las conocidas tradicionalmente como la producción y provisión de alimentos, pero también procesos demográficos que impactan la estructura de la familia rural, y la configuración de tejidos urbanos en los territorios rurales, que plantea nuevas interrelaciones entre lo urbano y lo rural. En este caso, es necesario pensar lo rural no sólo como un espacio aislado y caracterizado por la producción primaria, sino visualizarlo como un espacio articulado e integrado de forma diferencial, en el cual se intercalan actividades del sistema económico productivo primario, secundario y terciario.

e) El derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda digna y adecuada. La gente tiene derecho a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales, en sus entornos significantes. Por lo tanto, las autoridades locales están obligadas a proteger a las poblaciones vulnerables que pueden sufrir procesos de expulsión por parte de las iniciativas privadas y a los procesos de gentrificación. Entonces el derecho a la vivienda, debe de considerar que si la vivienda no está integrada en un tejido urbano articulado con el resto, en el que conviven poblaciones y actividades diversas, puede suponer el hecho de una exclusión territorial.

El derecho al hábitat y a la vivienda digna son derechos de rango constitucional; es así que nuestro ordenamiento jurídico establece que el Estado -en todos sus niveles de gobierno- garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna y adecuada; y corresponde al gobierno central, la rectoría para la planificación, regulación, control y financiamiento. Sin embargo,

para que este derecho realmente se materialice en prestaciones concretas a favor de los más pobres es necesario que, tanto el gobierno nacional como los gobiernos locales, diseñen políticas públicas eficaces en materia de vivienda.

f) Derecho a la centralidad, la movilidad y a la accesibilidad. Todas las áreas de la ciudad deben poseer lugares con valor de centralidad y todos los habitantes deberían poder acceder con igual facilidad a los centros urbanos y sus entornos inmediatos. El derecho a moverse con facilidad por la ciudad debe universalizarse. La accesibilidad de cada zona es indispensable para los otros y está estrechamente vinculada a las centralidades o zonas más compactas y diversificadas, que ofrecen más empleos y una mayor oferta de servicios.

g) Derecho a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales. Como derecho a la calidad de vida integral y como derecho a preservar el medio para las generaciones futuras. Este derecho incluye el uso de los recursos naturales y energéticos, el patrimonio histórico cultural y la protección frente a las agresiones a la calidad del entorno, provocadas por contaminaciones, congestiones u otros.

h) Derecho a tener sistemas agrícolas en pequeña escala. Asegurar la distribución equitativa de la tierra y la inversión pública, que apoye los sistemas agrícolas de pequeña escala, incluyendo a través de reformas agrarias distributivas que contrarresten la excesiva concentración de la tierra, promuevan el uso y el control de la tierra en forma segura y equitativa, apoyando a los pequeños productores a través de cooperativas y modelos de negocios en asociación.

Un factor fundamental a considerar es entonces:

el derecho a la ciudad debe empezar en el derecho al plan; y, el derecho a que la población entienda el plan porque solo así podrá participar en su mejora, en su gestión y, por tanto, los planes serán más transparentes, y pueden ser los instrumentos que reduzcan las restricciones e impulsen el derecho a la ciudad, por ello consideramos que la planificación urbana es una intervención de carácter técnico pero también político. (Llop, 2013)

4. Conclusiones

Las ciudades son un bien común, por ello debemos recuperar su naturaleza rescatándola de la lógica mercantil y retomando su valor de uso en beneficio de los habitantes, por encima de cualquier otra justificación. Entender la complejidad de las ciudades requiere que la investigación académica en el ámbito urbano no esté vinculada a la acumulación de capital, sino a responder a las necesidades sociales, a garantizar derechos, a democratizar beneficios, a potenciar capacidades humanas y territoriales, a medir los impactos sociales y ambientales del desarrollo urbano.

Promover el respeto del “Derecho a la Ciudad como un Derecho Humano”, permitirá la construcción de ciudades habitables, donde el correcto crecimiento urbano y el adecuado andamiaje institucional sean producto de políticas públicas con enfoque de pertinencia social y con presupuestos públicos adecuados para su aplicación.

Una de las prerrogativas del derecho a la ciudad es el derecho al plan, en donde el Urbanismo es una condición necesaria en la construcción de las ciudades. Toda realidad ampliada del mundo actual genera la reflexión de cómo actuar en redes, las mismas que no son elementos estables y visibles para todos. Por tanto, deben ser pensadas de un modo especial y espacial para que puedan formar parte de los contenidos de la educación y del urbanismo. El Derecho a la Ciudad implica el derecho al plan, un plan debe dar una visión y objetivos a mediano y a largo plazo de aquello que debe ser la ciudad. Un plan es la garantía de futuro que cristaliza las aspiraciones de los diferentes grupos que habitan la ciudad; por tanto, un plan debe disponer de instrumentos para su gestión y fiscalización que garanticen técnica y jurídicamente su implementación.

El derecho a la ciudad podría ser definido como la oportunidad de los ciudadanos de apropiarse de la ciudad. No se trata de que todas las decisiones deban ser participativas, la principal regla del juego es la corresponsabilidad social, entendida como lo pensamos y lo hacemos juntos, en el marco de una democracia deliberativa que demanda nuevas relaciones entre autoridades y habitantes, y el diálogo sobre la definición de las políticas públicas. De otra manera, los derechos

fundamentales seguirán confundiendo con favores y las garantías ciudadanas con concesiones clientelares. El derecho a la ciudad implica la posibilidad de construir un imaginario de la ciudad en la que queremos vivir, rechazar la comodidad de pensar únicamente en el bienestar propio y desentenderse del malestar de los otros.

El derecho a la ciudad implica la capacidad de provocar un movimiento democratizador que luche por ciudades pensadas en la gente. Existe una escasa identificación de los habitantes con los espacios públicos, lo que debilita su sentido de pertenencia y posibilidad de apropiación y de la acción social sobre el derecho al ejercicio ciudadano activo y responsable. Esta cultura política afecta a la organización social de los actores y gira en torno a temas concretos y no al interés colectivo. De ahí la urgencia de reconstruir relaciones, sostener solidaridades, fortalecer la identidad local y el sentido de proyecto colectivo. La ciudad en la que vivimos marca lo que somos y lo que podemos ser.

BIBLIOGRAFÍA

- Borja J. (2012). *Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual*. Universidad de Barcelona. Recuperado de https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/83360/01.JBS_1de2.pdf;jsessionid=856AE9233D187E07BAC4F8D8F75051AB?sequence=1
- Harvey, D. (2008). The Right to the City. *New Left Review* 53. Recuperado de <http://newleftreview.org/ll/53/david-harvey-the-right-to-the-city>
- Lefebvre, H. (1976). *La apropiación del espacio. Ciudad, espacio y sociedad*.
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política*. Barcelona: Península.
- Lefebvre, H. (1996). *Revista Sociedad Urbana*. Urbanismo y cotidianidad, Ed. ECU.
- Llop, JM. & Vivanco, L. (2017). *El derecho a la ciudad en el contexto de la agenda urbana para ciudades intermedias*. Universidad de Cuenca.
- M. Hardt y A. Negri (2009). *Commonwealth*. Harvard University Press. Cambridge, pp.250
- Salazar, A. (2017). El riesgo del crecimiento urbano bajo la urbanización planetaria. *Revista Coyuntura*, No. 21, pág. 78-85. Universidad de Cuenca.
- Talledos Sánchez, E. (2015). David Harvey, Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. *Estudios sociológicos*, 33 (99), 688-693. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-64422015000300688&lng=es&tlng=es.

PONENCIA 41

EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PROCESO DE APRENDIZAJE

Mónica González Llanos
Ximena Salazar Guamán
**Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
Universidad de Cuenca**

RESUMEN

El rol histórico de la universidad en la sociedad

La universidad se encuentra inmersa en una sociedad que experimenta cambios constantes, se enfrenta a grandes incertidumbres y a procesos multidimensionales y multiescalares cada vez más complejos, lo que motiva al debate sobre cuál es el arquitecto urbanista que ella requiere. Surge entonces la necesidad de cuestionar la vigencia de modelos educativos mecanicistas y reduccionistas que bloquean la visión holística de la realidad, y, por el contrario, avanzar a un aprendizaje autorreflexivo, en el que los estudiantes estén expuestos a diversos puntos de vista y alentados continuamente a desafiar sus propias suposiciones (Korobar & Siljanoska, 2016) de cara a problemáticas en contextos tangibles.

En tanto -generadora de un recurso humano crítico-, la universidad está llamada a cumplir una función social que no se centra únicamente en la formación de los estudiantes, sino busca instruirlos de forma integral, humanística con conciencia ética, social, política e histórica. El reto es consolidar un modo de producción del conocimiento que emerja de las necesidades prácticas de la realidad, pero además de sus problemáticas diversas y en general de las realidades complejas que presenta, centrando el modelo educativo en el aprendizaje (Ver Figura 1). Resulta imperante anticiparse al futuro para preparar profesionales críticos con bases conceptuales, metodológicas y operacionales, que les permitan afrontar su disciplina en una sociedad que cambia a ritmos vertiginosos en algunos ámbitos y -a su vez- requiere cambios profundos en estados estáticos que no le permiten desarrollarse.



Figura 1. Interacción Universidad Sociedad. Fuente y elaboración: Autoras

En el Ecuador, al igual que en casi toda Latinoamérica, el sistema territorial ha experimentado un modelo de desarrollo cuyas consecuencias han derivado en grandes desequilibrios e inequidades (Pauta Calle, 2013). Al respecto, la cobertura de las reflexiones y trabajos que abordan la realidad de lo urbano con frecuencia han seguido esta tendencia, centrándose preferentemente en metrópolis y ciertos centros urbanos intermedios (Bermúdez, y otros, 2016) (Kanai, Grant, & Jianu, 2018). Mas allá de esas grandes y medianas centralidades, existe una extensa red de pequeños centros poblados que -en muchos casos- constituyen, por sus funciones, “lugares centrales” o “eslabones de conexión” entre las ciudades y el entorno rural (Capel, 2009). Sin embargo, están generalmente fuera del foco de atención de los diálogos de planificación y políticas, lejos de donde se toman las decisiones y luchan por insertarse en las agendas de trabajo de los organismos decisorios (Rumbach, 2016).

Lo expuesto destaca la necesidad de continuar democratizando los estudios e intervenciones urbanas a través de la elaboración de instrumentos como los planes de ordenación urbanística. La universidad en ese sentido cumple un doble rol, da respuesta al requerimiento de estos planes en centros urbanos de tamaños bastante inferiores a lo que podría calificarse como ciudad, y en este proceso, a la par forma profesionales en el ámbito de la planificación urbana. Vale indicar que la profesionalización de los actores involucrados en lo urbano en el país muestra una apertura disciplinaria en los últimos años, aunque aún a nivel de pregrado se mantiene cierta hegemonía en las Facultades de Arquitectura.

En este contexto, la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca -desde 1987- ha planteado en las diferentes versiones de sus planes de estudio el fortalecimiento de la formación profesional de los estudiantes en ámbitos específicos, creando opciones curriculares de carácter vocacional en el último año de la carrera. El estudiante elige una de las áreas en función de sus propios intereses, de tal forma que él mismo decide de qué manera desea completar su instrucción. En el actual Reglamento de Régimen Académico, estas opciones constituyen itinerarios académicos configurados sobre la integración de conocimientos teórico disciplinares, metodológicos y tecnológicos; siendo considerados -según el Artículo 19- como “trayectorias de aprendizaje que profundizan en un ámbito específico

de la formación profesional, fortaleciendo el perfil de egreso con relación al objeto de la carrera” (Reglamento de Régimen Académico, 2019).

Es así como las opciones o itinerarios de Diseño Arquitectónico, Planificación Urbana y Conservación Patrimonial buscan responder con eficacia a las demandas de formación profesional que subyacen en las normas constitucionales y legales en materia de ordenación territorial, vivienda y hábitat y patrimonio cultural y natural. A su vez, aprovechan y asumen el desafío académico de pertenecer a una ciudad patrimonio cultural de la humanidad, reconocida también por su arquitectura y ordenamiento urbano. El reto es además consolidar la vinculación con la colectividad local y regional, y contribuir más trascendentalmente a su desarrollo, con énfasis en los sectores público y comunitario, en especial, a través de los trabajos prácticos desarrollados.

En particular, la Opción de Planificación Urbana constituye una propuesta académica coherente, que configura un contexto o ambiente de aprendizaje en el que sucede con creatividad y rigurosidad la integración de la teoría con la práctica. Con contenidos en constante actualización, este itinerario se ha retroalimentado con la incorporación de nuevos planteamientos y herramientas relativas a la planificación urbanística. De la misma forma, en su conjunto se ha acoplado a los diferentes cambios de la normativa relacionada a la educación superior, así como a las disposiciones del ente rector sin perder su esencia.

Vincular la agenda de formación profesional a metas colectivas como la ordenación de pequeños centros poblados, busca impactar positivamente en el futuro del estudiante y el caso de estudio. Por ello, el núcleo problemático de la Opción de Planificación Urbana se enmarca en los centros poblados de menos de dos mil habitantes (Jaramillo Medina, 2014), planteado una metodología de trabajo que cumplen un doble propósito. Por una parte, está la elaboración misma del plan con un sólido soporte teórico conceptual y rigurosidad técnica como respuesta a peticiones concretas de distintos gobiernos locales; y por otra, combinar estrategias pedagógicas que permitan al estudiante aprender haciendo e integrar conocimientos, de manera tal que pueda aplicarlos con sólidos argumentos en un ejercicio de ordenación urbana.

Se trata por tanto de formar al estudiante en los ámbitos teóricos, metodológicos y tecnológicos necesarios para enfrentar la redacción o formulación de planes de ordenación (Jaramillo Medina, 2014), bajo la premisa de aprender planificación urbana, haciendo planificación urbana. Al trabajar en estos territorios, con actores políticos y técnicos a partir de convenios interinstitucionales, se orienta el aprendizaje a la resolución de problemas integrando los conocimientos en situaciones reales (Olmedo Torre & Farrerons Vidal, 2017), en escenarios bastante similares a los que se presentan en el ejercicio profesional.

Ámbitos de actuación y núcleo problemático

El trabajo se desarrolla en entornos en los que, las dinámicas sociales, económicas y territoriales de las parroquias y sus cabeceras responden al modelo centro-periferia, constituido históricamente en el Ecuador y que se ha reproducido y ampliado a nivel de la región sur de las provincias y los cantones. Estas parroquias soportan diversos problemas, producto de una base económica sustentada en una agricultura tradicional, poco tecnificada y con niveles de producción y productividad muy modestos, que dan como resultado ingresos económicos familiares igualmente limitados, incidiendo en las condiciones de vida y trabajo de los habitantes. Se debe agregar que, a esta situación, ha contribuido el bajo nivel de instrucción de gran parte de la población, lo cual ha impedido el mejoramiento de sus actividades productivas o la incursión en nuevos emprendimientos.

De manera semejante a otros territorios rurales, la migración es un fenómeno presente en las parroquias,

en algunos casos con mayor incidencia desde el área rural de la parroquia hacia su cabecera, y en otros, de la cabecera parroquial a otras ciudades o al exterior. La situación descrita es la causa primordial de la generación de una elevada dependencia hacia centros urbanos de mayor jerarquía, dada por motivos de trabajo y adquisición de bienes y servicios, incluso de aquellos de demanda cotidiana.

Por otro lado, la ausencia sempiterna de ordenación urbanística y planificación ejecutada, que regule el uso y la ocupación del suelo, ha desencadenado en el fraccionamiento intenso e irregular del mismo en ciertas áreas, la creación de vías sin planificación o control; provocando limitaciones en cuanto a accesibilidad, dotación de servicios básicos, equipamientos e infraestructura, y el aprovechamiento adecuado del suelo. Cabe agregar, que los modestos ingresos económicos familiares limitan el estado de conservación del parque edificado del centro poblado, de ahí que, las edificaciones patrimoniales y con uso vivienda, con mayor frecuencia no se hallan en un estado óptimo, encontrándose las primeras en un estado regular - malo y las segundas, con déficits y condiciones inadecuadas de habitabilidad.

En lo referente al equipamiento comunitario, estas áreas presentan deficiencia principalmente en dotación de áreas verdes como parques infantiles, barriales y urbanos, lugares para el intercambio de productos y espacios destinados de uso exclusivo para actividades de la gestión pública. Situación similar se da en la prestación de servicios básicos y transporte.



Figura 2. Núcleo problemático. Fuente y elaboración: Autoras

El Proyecto y la vinculación con la sociedad y los gobiernos locales

La vinculación con la sociedad representa una posibilidad cognitiva de aprendizaje mutuo y una posibilidad sociológica de interacción social, derivado del logro del entendimiento cultural de los sectores de intervención. Este tipo de actividades son de suma importancia para la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, sobre todo al ser un referente académico comprometido con el desarrollo local, regional y nacional en los campos de su especialidad, ofertando y atendiendo las demandas sociales y servicios con incidencia en los sectores sociales de mayores necesidades.

Uno de los procesos académicos centra su trabajo en el campo de la planificación urbana, especialmente en la atención a las demandas de los gobiernos locales de nivel cantonal y parroquial, buscando el favorecer la formación profesional mediante la aplicación del conocimiento en contextos reales y diversos, como estrategia de aprendizaje con objetivos claramente definidos, que posibilitan la generación del conocimiento integrado y pertinente a la realidad del entorno. Además de contribuir a la formación personal mediante la conformación de valores: dignidad, ética, solidaridad, equidad, responsabilidad, actitud crítica y proactiva.

En esta perspectiva, en la que la experiencia de trabajo colectivo representa la oportunidad para la interacción social y la construcción de conocimiento, la actividad sustantiva de la vinculación con la sociedad y los gobiernos locales representa una oportunidad colectiva para el aprendizaje. Además, en las actividades de vinculación se genera la posibilidad de creación de puentes de comunicación para el entendimiento cultural y social, es decir, se proyectan las líneas para la creación de relaciones interculturales.

Abrir el aula de clase hacia la sociedad como fuente de enseñanza y práctica aplicada a la solución de problemas, particularmente enfocados a la ausencia de planificación urbana, busca ser un proceso creativo e imaginario cómo el estudiante puede aprender cumpliendo propósitos socialmente útiles y formándose como ciudadano responsable, fomentando la creación de talleres de aprendizaje, y articulando las disciplinas (por la necesidad de un enfoque multidisciplinario e interdisciplinario)

Aprender Planificación Urbana, Haciendo Planificación Urbana

La propuesta se orienta a desarrollar estrategias que permitan aprender planificación urbana, haciendo planificación urbana. (Ver Figura 3)

La inevitable fragmentación del conocimiento en asignaturas dentro del currículo, en la mayoría de los casos y con cierta fluidez se articula verticalmente. Sin embargo, afronta diversas dificultades al momento de establecer una integración horizontal, frente a una realidad que no es compartimentada, ya se trate de una gran ciudad o un pequeño centro poblado, se requiere la integración de saberes para afrontar un proceso de ordenación. (Figura 4)

En la Opción de Planificación Urbana se ha buscado generar un modelo en el que cada asignatura cumpliendo una función específica aporta a un currículo con pertinencia. Bajo un proceso dialéctico y sin perder su individualidad y alcances, sus contenidos y actividades se organizan de manera tal que consiguen armonización, inclusión, coordinación temporal y compartición, aspectos que según Harden (2000) constituyen peldaños básicos para un tránsito hacia la integración.

Ámbito Teórico-conceptual. “La construcción física del territorio es inseparable de las técnicas (lo factible) y las leyes (lo válido) que la regulan, orientan y determinan en mayor o menor medida” (Ruiz Sánchez, 2002, pág. 67). Para alcanzar una intervención rigurosa, se requiere de una base teórica que posibilite el entendimiento del objeto de estudio y la argumentación misma del proceso metodológico a seguir en un ejercicio de planificación. Asimismo, es evidente entonces que, junto con este abordaje, es imperante el conocimiento y reflexión del marco legal en materia de ordenación urbanística de una forma contextualizada, superando el frío repertorio de disposiciones vigentes (Ruiz Sánchez, 2002).

El soporte teórico fundamental para la práctica tanto en el taller como en el ejercicio profesional, lo cubren las asignaturas de Teoría de la Planificación Urbana 1 y 2, en las que se exponen los conceptos clave para aproximarse a la compleja realidad del territorio –que en el ejercicio práctico lo constituye el centro poblado– y el entendimiento del rol que va a desempeñar la planificación urbana en ella.



Figura 3. Pirámide de impacto en la retención. Fuente y elaboración: Autoras

Ámbito metodológico. En el taller el profesor orienta y guía explícitamente el desarrollo de los contenidos del plan de ordenación, desde las fases iniciales de levantamiento de información, análisis, problematización, hasta la formulación de propuestas de ordenación en términos de determinaciones, normativas y proyectos. Se concreta un espacio en el que el ejercicio práctico permite una lectura de la realidad y el riesgo que supone el ejercicio de la decisión (Costa, Ochoa, & Matos Silva, 2015), a través del manejo de abstracciones que posibilitan la construcción de argumentos, dando respuestas que, lejos de preconcepciones o asociación directa a situaciones conocidas, responden a la realidad de cada asentamiento poblacional.

En este contexto y a partir de una aproximación socio-crítica y etnográfica, prima un fuerte involucramiento de los alumnos en la formulación del plan que será expuesto y entregado a la comunidad, como una contribución real a la sociedad, promoviendo además las mejores condiciones para el aprendizaje, en la medida que los alumnos crean algo que va a ser compartido (Olmedo Torre & Farrerons Vidal, 2017).

Un aspecto clave en este proceso es el aprendizaje fuera del aula para abordar los problemas de los centros poblados, lo cual proporciona experiencia a docentes y alumnos en la vinculación de los contenidos teóricos y metodológicos a diferentes regiones y entornos cultu-



Figura 4. Modelo de integración curricular. Fuente: Pauta Calle, F., Salazar, X., & González Llanos, M. (2019). La integración de aprendizajes en la enseñanza de la planificación urbana articulada a contextos reales: Evaluación del proceso pedagógico en la formación del arquitecto a través de un caso de estudio. ARQUITECTURAS DEL SUR, 37(56), 100 - 119.

rales, sensibilizándolos con respecto a la variedad de posibles enfoques y soluciones. Como el aprendizaje experiencial descansa principalmente en el estudiante –quien interrelaciona acción, reflexión, abstracción y aplicación–, se traduce en un cambio en su actitud y conocimiento como consecuencia de la exposición a condiciones de la vida real (Korobar & Siljanoska, 2016) y convierte la realidad del territorio en un medio de enseñanza (García Martín, Villar Lama, Fraile Jurado, Sánchez Carnero, & Márquez Pérez, 2018).

En términos operativos concretos, el proceso metodológico seguido para la formulación del plan de ordenación urbanística se articula a los períodos académicos y, de forma horizontal, con las otras dos asignaturas del itinerario.

Se inicia con una aproximación al área de estudio como fase preparatoria. La siguiente etapa es la elaboración del diagnóstico que comprende un análisis sectorial, para luego y superando las fronteras disciplinares, realizar una síntesis. Por una parte, en esta fase el trabajo docente se centra en llevar al estudiante a un manejo adecuado de la terminología urbanística, evitando incluso la asociación errónea de ciertos términos a aspectos y componentes urbanos concretos. Por otra parte, en el taller se enfatiza la enseñanza de estrategias de análisis para la lectura e interpretación de la realidad, en un escenario en el que el alumno comprenda la realidad integrando las diversas dimensiones que la estructuran. (Figura 5)

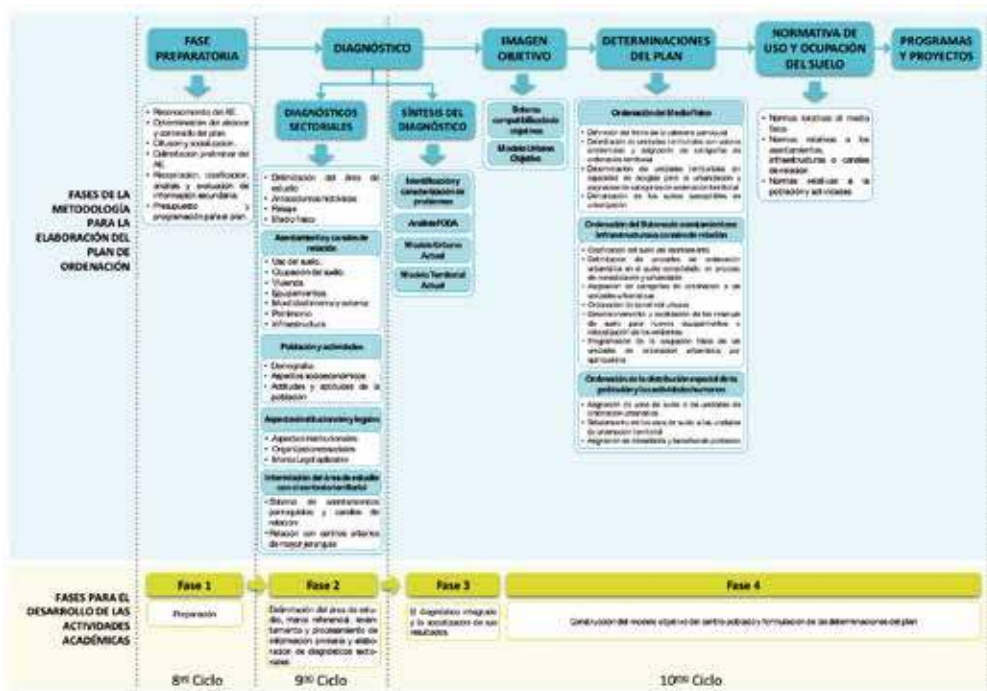


Figura 5. Etapas del proceso metodológico para la elaboración del Plan de Ordenación por período académico. Fuente: Pauta Calle, F., Salazar, X., & González Llanos, M. (2019). La integración de aprendizajes en la enseñanza de la planificación urbana articulada a contextos reales: Evaluación del proceso pedagógico en la formación del arquitecto a través de un caso de estudio. ARQUITECTURAS DEL SUR, 37(56), 100 - 119.

La participación de la población en la fase de diagnóstico e imagen objetivo se promueve a través de la elaboración de cartografía social, a través de talleres, conversatorios, visitas de campo, entre otros, que permiten disponer de la imagen colectiva que tienen los habitantes de los centros poblados de sus territorios.

Cada ejercicio se convierte en una reflexión para los docentes que los lleva a sumirse en un "bucle reflexivo ilimitado" (Ruiz Sánchez, 2002, pág. 20), que retroalimenta permanentemente la cátedra.

Ámbito tecnológico. Las herramientas tecnológicas facilitan la gestión y procesamiento de la información, en la medida en que permiten a los alumnos explorar y desarrollar su capacidad para visualizar espacialmente los fenómenos urbanos.

La asignatura Técnicas Aplicadas no se limita únicamente al manejo de un software, sino la gestión misma de la información territorial, articulándose al Taller a través de tareas integradas que apoyan el desarrollo del plan de ordenación.

Ámbitos territoriales abordados

La interacción Universidad – Comunidad – Gobiernos Locales ha permitido incrementar el conocimiento mutuo, adquirir un compromiso social, humanitario de desarrollo de estas localidades; y, generar sinergia de conocimiento. Estas actividades logran concretarse con la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno –cantonal o parroquial– y la Universidad de Cuenca para la intervención, a la fecha, de cuarenta y cinco cabeceras parroquiales en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. (Figura 6)

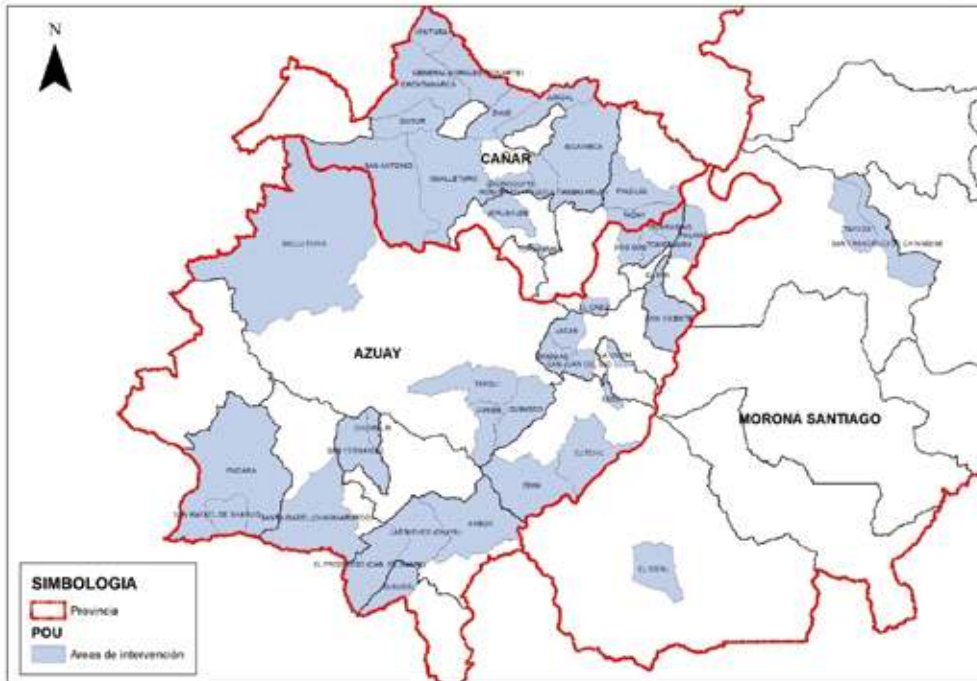


Figura 6. Ubicación de los territorios intervenidos. Fuente y elaboración: Autoras

Estos espacios de trabajo han constituido retos complejos a afrontar, pero sirven para ascender un escalón en la construcción de una cultura más democrática fortale-

ciendo procesos de aprendizaje innovadores, procesos formativos decisorios, cultura colaborativa y cultura democrática.



BIBLIOGRAFÍA

- Bermúdez, N., Cabrera, S., Carrión, A., Del Hierro, S., Echeverría, J., Godard, H., & Moscoso, R. (2016). La investigación urbana en Ecuador (1990–2015): cambios y continuidades. En P. Metzger, J. Rebotier, J. Robert, P. Urquieta, & P. Vega Centeno (Edits.), *La cuestión urbana en la Región Andina. Miradas sobre la investigación y la formación* (págs. 117-173). Quito, Ecuador: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Capel, H. (2009). Las pequeñas ciudades en la urbanización generalizada y ante la crisis global. *Investigaciones geográficas*(70), 07-32.
- Costa, J., Ochoa, R., & Matos Silva, M. (2015). Enfrentando las cuestiones urbanas. La enseñanza de la interdisciplinariedad por el proyecto de Urbanismo. *On the waterfront*, 34(5), 5-24.
- García Martín, M., Villar Lama, A., Fraile Jurado, P., Sánchez Carnero, N., & Márquez Pérez, J. (2018). Se hace Geografía al andar: la salida de campo itinerante y senderista. *Didáctica Geográfica*(19), 103-125.
- Harden, R. (2000). The integration ladder: a tool for curriculum planning and evaluation. *Medical Education*, 34(7), 551-557.
- Jaramillo Medina, C. (Ed.). (2014). Plan de Estudios Diseño Curricular de la Carrera de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca - Ecuador. Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca.
- Kanai, M., Grant, R., & Jianu, R. (2018). Cities on and off the map: A bibliometric assessment of urban globalization research. *Urban Studies*, 55(12), 2569-2585.
- Korobar, V., & Siljanoska, J. (2016). Challenges of teaching sustainable urbanism. *Energy and Buildings*, 115, 121-130.
- Malik, A., & Malik, R. (2011). Twelve tips for developing an integrated curriculum. *Medical Teacher*, 33(2), 99-104. doi:10.3109/0142159X.2010.507711
- Olmedo Torre, N., & Farrerons Vidal, O. (2017). Modelos Constructivistas de Aprendizaje en Programas de Formación. Barcelona, España: OmniaScience.
- Pauta Calle, F. (2013). Ordenación Territorial y Urbánística: un camino para su aplicación en el Ecuador. Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca.
- Pauta Calle, F., Salazar, X., & González Llanos, M. (2019). La integración de aprendizajes en la enseñanza de la planificación urbana articulada a contextos reales: Evaluación del proceso pedagógico en la formación del arquitecto a través de un caso de estudio. *ARQUITECTURAS DEL SUR*, 37(56), 100 - 119.
- Reglamento de Régimen Académico. (21 de marzo de 2019). Registro Oficial. Quito.
- Ruiz Sánchez, J. (2002). La enseñanza del urbanismo y la enseñanza de la práctica del urbanismo. Un proyecto docente en el marco de la realidad urbana compleja. Madrid: Instituto Juan de Herrera.
- Rumbach, A. (2016). Decentralization and small cities: Towards more effective urban disaster governance? *Habitat International*, 52, 35-42.

PONENCIA 42

EL BIENESTAR SUBJETIVO EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA CIUDAD Y AL TERRITORIO

Psic. Pablo Osorio Guerrero
**Superintendencia de Ordenamiento Territorial,
Uso y Gestión del Suelo**

INTRODUCCIÓN

Las teorías de desarrollo han dejado de centrar su mirada en el crecimiento económico para enfocarse en el bienestar de las personas. Este cambio de perspectiva permite comprender las necesidades de una sociedad desde su raíz, desde la cotidianidad de las personas, desde su forma de habitar la ciudad y el territorio.

Esta ponencia busca desentrañar parte de esta relación compleja utilizando la *Encuesta de Condiciones de Vida 2013-2014*, que se aplicó en todo el país. Ésta, a más de levantar las condiciones materiales de los hogares ecuatorianos, indaga sobre prácticas cotidianas y el bienestar percibido por las personas.

Esta relación embrollada en la que se fusionan condiciones materiales, prácticas cotidianas y nivel de satisfacción puede aportar interesantes reflexiones sobre lo que conocemos como derecho a la ciudad, y que no es más que una relación dinámica y positiva entre los habitantes y el lugar donde viven (habitan).

En gran medida el bienestar subjetivo está relacionado con aspectos particulares de las personas como el empleo o su situación familiar, a más de eso, la ponencia explora el peso específico de las condiciones materiales de la vivienda, el entorno y las prácticas cotidianas en el bienestar subjetivo de la población.

Como se observará en los resultados, la relación del entorno y la vivienda influyen levemente en el bienestar subjetivo, tal como se expresa en la literatura científica sobre el tema en otros lugares del mundo.

1. El bienestar objetivo y subjetivo de las personas

Se está gestando un consenso en la vida pública, que ya ocurrió en la academia hace años, de reconocer que los indicadores clásicos de crecimiento económico son insuficientes para medir la satisfacción de las necesidades en una sociedad, e incluso el bienestar de las personas. Aunque hay una relación positiva entre ingreso económico y bienestar, la correspondencia no es tan lineal como muchos analistas sostienen. De hecho, hay investigaciones que sostienen que un mayor crecimiento no necesariamente redundará en una mejor situación de las personas que viven en un país, y eso dejando a un lado aspectos ambientales de sustentabilidad.

A nivel mundial ha despertado el interés por la incorporación del bienestar subjetivo en las mediciones del desarrollo. Gobiernos nacionales, locales, organizaciones sociales y universidades han generado iniciativas interesantes para incorporar la percepción dentro de

los índices para el desarrollo económico. En Ecuador, la incorporación del concepto del Sumak Kawsay ha favorecido esta visión, por ejemplo, en el diseño de la metodología del índice de pobreza multidimensional.

Paradójicamente, en América Latina se expresan altos niveles de bienestar subjetivo, siendo la región más inequitativa del mundo, con niveles de desarrollo dispares entre los países. Por estas razones precisamente cabe preguntarse sobre los factores explicativos del bienestar subjetivo.

Los estudios sobre bienestar subjetivo se basan en la idea de que no se puede obtener esta información con base en constructos académicos, sino que tiene que salir de la vivencia de la persona. Las comparaciones que se realizan entre ciudades, provincias y países deben tener estas consideraciones, al no estar trabajando sobre parámetros objetivos es posible que, cotejar el bienestar subjetivo y explicarlo, se vuelva una tarea engorrosa para el investigador y para el lector y oyente de este tipo de pesquisas.

Sin embargo, es una situación que no se puede modificar, se trata de una premisa en la que no hay quién pueda definir mejor la calidad de su propia vida que el mismo sujeto. Por ello para averiguar cómo se sienten con los distintos aspectos de su vida, hay que preguntar a las personas, y sus respuestas constituyen nuestra base de datos sobre el bienestar.

Según Mariano Rojas (2007), el bienestar subjetivo está sustentado en los siguientes principios:

- a) Se basa en el bienestar reportado por la persona, usualmente recolectado gracias a encuestas o entrevistas.
- b) Se reconoce que el bienestar es esencialmente subjetivo. No es posible hablar de bienestar objetivo. Sin embargo, sí es posible hablar de variables objetivas que pueden ser utilizadas para medir aquellos factores relevantes para el bienestar. Aspecto que intenta justamente esta investigación.
- c) El papel del experto no es juzgar el bienestar de otros, sino de encontrar relaciones entre ese bienestar expresado y las variables concretas a partir de enfoques teóricos y la confirmación o no de hipótesis.

- d) Se requiere de un esfuerzo transdisciplinario para comprender la felicidad reportada. Por ello la felicidad desborda las fronteras de las disciplinas académicas tal como están concebidas en la actualidad.

A partir del concepto de bienestar individual se han gestado varias ideas relacionadas que complementan nuestro conocimiento sobre el tema. Una de ellas está relacionada con los estudios de bienestar vinculados a la comunidad. El bienestar comunitario se presenta como una idea compleja, propuesta en el año 2008 por Wiseman & Brasher en su artículo *Community Wellbeing in a Unwell World: Trends, Challenges, and Possibilities*. Estos autores proponen el bienestar comunitario como la combinación de condiciones sociales, económicas, ambientales, culturales y políticas identificadas por los individuos y sus comunidades como esenciales para desarrollar y realizar su potencial. Se trata de un concepto que va más allá de la visión individualista y avanza hacia lo que podría ser un *deber ser* de la política pública: no buscar el bienestar desde lo individual.

Las condiciones materiales que son importantes para la comunidad y que pueden tener impacto en el bienestar están vinculados a espacios públicos, lugares de encuentro y servicios diversos que facilitan la vida colectiva. Particularmente nos referimos a:

- Espacios públicos diseñados para que las personas se encuentren. Incluyendo calles, parques, plazas, canchas o centros comunitarios;
- Lugares de encuentro informal de personas o que sean usados como un uso extra a su rol primario. Por ejemplo, cafeterías, bares, librerías, escuelas, iglesias;
- Servicios que pueden facilitar el acceso a espacios de encuentro, incluyendo un buen diseño urbano, el paisaje, el arte, transporte, servicios de salud, vivienda de interés social.

Los datos de la encuesta de condiciones de vida nos permiten conocer si las personas tienen y valoran estos elementos y, por medio de un análisis de relaciones, averiguar cómo se relacionan con su bienestar en la escala de barrio antes que en el de ciudad o país.

También es necesario reconocer la importancia de espacios virtuales como las redes sociales. Para esta investigación se quedan fuera de análisis, aunque hay evidencias muy interesantes del impacto de que tienen las redes sociales en la sociedad contemporánea sobre todo en la conformación de relaciones sociales.

2. El derecho a la ciudad. ¿Cómo comprenderlo?

La Plataforma por el Derecho a la Ciudad nos ofrece una de las definiciones más trabajadas en este sentido: “el derecho a la ciudad consiste en el derecho de todos los habitantes (presentes y futuros, permanentes y temporales) a usar, ocupar, producir, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos justos, inclusivos, seguros y sostenibles, entendidos como bienes comunes” (Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, 2018).

Según la Plataforma, esta definición requiere comprenderla desde distintas aristas. En primer lugar, el derecho a la ciudad abarca múltiples derechos que como sociedad ya hemos incorporado en nuestras leyes y acuerdos. Esto implica que el derecho a la ciudad se convierte en una suerte de compilador de derechos en un territorio. Es donde el concepto de la función social de la ciudad se expresa de la mejor forma. Concepto que está presente en nuestros cuerpos legales, particularmente en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Ocupación del Suelo, denominada comúnmente LOTUS, y que ahora está en peligro de eliminarse por gestión de algunos asambleístas.

En segundo lugar, hay que considerar que el derecho a la ciudad no se vincula a un grupo social específico, más bien es un derecho difuso que no se lo puede apropiar, tiene una connotación de responsabilidad con las generaciones futuras y esta complejidad hace que muchas veces este derecho esté reñido con resoluciones sobre el territorio que apelan al derecho civil para zanjar diferencias.

El derecho a la ciudad también implica concebir a la ciudad como un espacio compartido, no como la suma de propiedades individuales y estatales. Esta idea está vinculada a otra muy importante: el disfrute de la ciudad debe ser para todos los habitantes en igualdad de condiciones. Una ciudad es un cúmulo de recursos, servicios, bienes y oportunidades de vida que deben ser aprove-

chados por todos sus habitantes. Cuando esto no ocurre y sólo un grupo de personas aprovechan de la ciudad se da lo que se conoce como extractivismo urbano. Concebir a la ciudad como un espacio común es particularmente importante para personas marginadas y excluidas.

3. El bienestar y el Derecho a la Ciudad: ¿transformar el entorno es suficiente?

Aunque hay evidencia prometedora sobre vínculo entre entorno y bienestar subjetivo, ésta no es tan robusta. Una serie de estudios intuyen que existe una relación, sin embargo, pesan mucho más las condiciones materiales individuales a la hora de que alguien exprese su opinión sobre su bienestar individual.

El entorno puede ser medido por los servicios que llegan hasta el hogar (telecomunicaciones, agua, saneamiento); por la calidad del entorno (veredas, parques, plazas); por las prácticas que te vinculan con la sociedad (participación, interés en asuntos públicos). Estos elementos se pueden relacionar para promover una mayor vinculación de las personas en su comunidad, al tiempo que mejoran su percepción de bienestar.

Los estudios de este tipo no han podido aportar evidencia lo suficientemente contundente para dar directivas de acción pública demasiado específicas, sin embargo, se pueden hacer algunas afirmaciones de las tendencias que se observan en estos estudios y han generado situaciones de éxito en las comunidades donde se han realizado, así como se pueden conocer aquellos elementos que no tienen un proceso evidente de relación con el bienestar de las personas.

La principal evidencia que se encuentra está relacionada con diversas formas de espacio público y relaciones sociales que promueven el encuentro. Hay evidencia que sugiere que los centros comunitarios promueven la cohesión social juntando a personas de diferentes clases sociales o generacionales; así como incrementa el capital social y construye confianza entre vecinos; e incrementa el conocimiento y las habilidades de las personas.

Cambios en el diseño del espacio público a nivel barrial afecta positivamente el sentido de pertenencia y orgullo por una comunidad. Quizá por eso los resultados de

intervenciones vinculados a la llamada 'regeneración urbana' tengan resultados enfrentados, con gente que los defiende frente a gente que los critica por ser intervenciones que apuntan más a la imagen de la zona que a una intervención integral.

El espacio público de tipo 'verde' y 'azul' es muy valorado en los estudios consultados. Los parques, orillas de ríos, mares y lagos, y el agua en sí, conforman espacios muy valorados por los habitantes de las ciudades, no sólo de los vecinos de la zona. Zonas verdes y azules permiten la interacción de la gente en actividades que no se pueden conseguir en una plaza seca o en la calle. Son actividades que promueven interacciones, encuentros con personas diversas, vínculos que generan capital social. Además, fomentan la actividad física y la alimentación saludable en la comunidad que los utiliza. Algunas investigaciones aseguran que mejoran las habilidades y el conocimiento de los miembros de la comunidad. Otros aspectos que quedan fuera de análisis cuantitativo en este artículo, pero que cada vez resulta más importante es la incidencia de las intervenciones en el espacio público y que pueden ayudar a promover cohesión social entre diferentes grupos, a salvar barreras entre grupos diferentes y muchas veces que no se pueden ver. Un ejemplo pueden ser los conciertos de música, que invita de la misma forma a amantes del género musical que fuera de todos los estratos.

4. La encuesta de condiciones de vida

La Encuesta de Condiciones de Vida 2013-2014 es la sexta ronda de este tipo de instrumento que indaga sobre la situación de los hogares ecuatorianos. Su representatividad alcanza a las provincias y a cuatro ciudades: Quito, Guayaquil, Cuenca y Machala. La unidad de análisis es el hogar y el individuo, y reúne información valiosa de múltiples dimensiones del bienestar y calidad de vida de los hogares como: consumo y pobreza, acceso a servicios y bienes públicos, salud, educación, situación de la vivienda, bienestar psicosocial. El tamaño de la muestra para esta encuesta fue de 28 846 viviendas y fue calculada con base en datos censales de 2010.

Un acierto de la encuesta de condiciones de vida es que indaga sobre la relación de la persona con distintos ámbitos de acción y experiencia: el trabajo, la vivienda, el ocio, sus finanzas, su salud, su familia, su tiempo libre,

su estado civil, sus relaciones sociales, y termina preguntando sobre una percepción general de su bienestar. De esta encuesta se han seleccionado variables relacionadas con el individuo, la vivienda, el entorno y la vida en comunidad. Cada una de estas variables se las ha relacionado de una forma gráfica con el bienestar subjetivo expresada por cada jefe/a de hogar con la intención de indagar sobre la existencia de patrones que vinculen estas variables.

5. Vínculo entre el bienestar personal y el derecho a la ciudad

A continuación se presentan las relaciones encontradas en cada uno de los grupos de variables que se analizaron con respecto al bienestar subjetivo de la población. Se inicia la exposición con las variables de tipo individual. Se analizó la relación de algunos aspectos personales para constatar su relación con el bienestar subjetivo. En el Gráfico 1 se observa la relación con sexo, edad, seguridad social y años de escolaridad. La edad y la escolaridad parecen no tener relación con el bienestar subjetivo, mientras que en el caso del sexo se puede observar pequeñas variaciones: los hombres y las y los afiliados al seguro social presentan mayor satisfacción con la vida.

En el caso laboral prácticamente no hay cambios. Como se ve en el Gráfico 2, la situación laboral no es un elemento que diferencie el bienestar de las personas. En el caso del ingreso se puede intuir una relación leve pero no es relevante (el gráfico de ingresos tiene su eje x en logaritmo de base 2 para facilitar la visualización).

También se indagó sobre la relación entre uso de tiempo y bienestar. Particularmente sobre los tiempos dedicados a dormir, descansar, traslados y tiempo dedicado a la comunidad. Estas relaciones se pueden observar en el Gráfico 3, donde las horas de sueño y las horas de traslado no presentan relación directa. En el caso de las horas de descanso y el tiempo dedicado a la comunidad, parece haber una relación directa positiva, aunque no es tan manifiesta para toda la población.

Por último, en las variables de tipo personal se analizó algunas prácticas ambientalmente saludables como clasificación de desechos, ahorro de agua y ahorro de

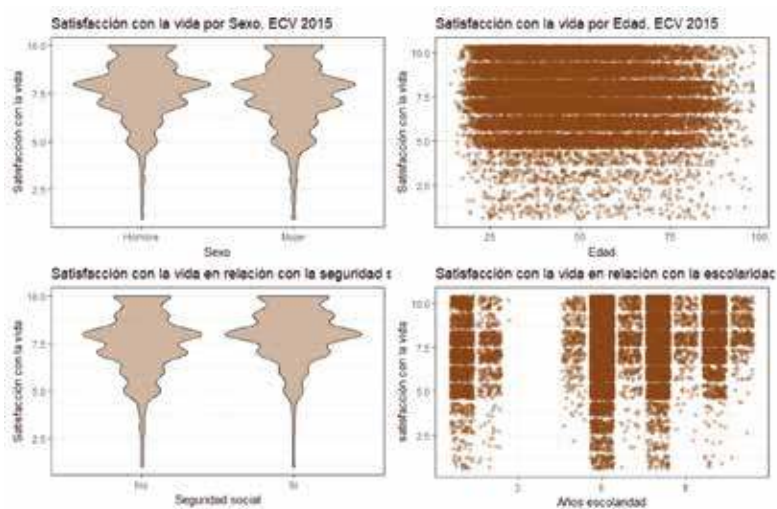


Gráfico 1. Demografía y bienestar subjetivo

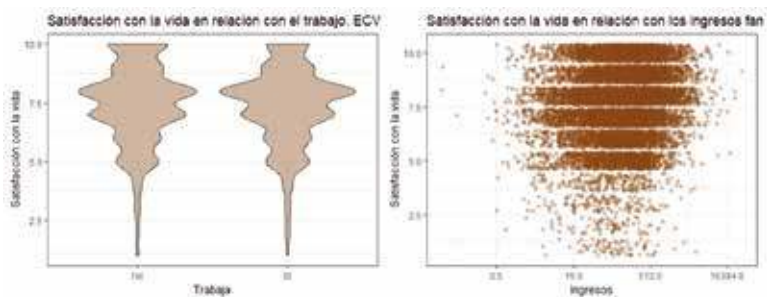


Gráfico 2. Trabajo-ingreso y bienestar subjetivo

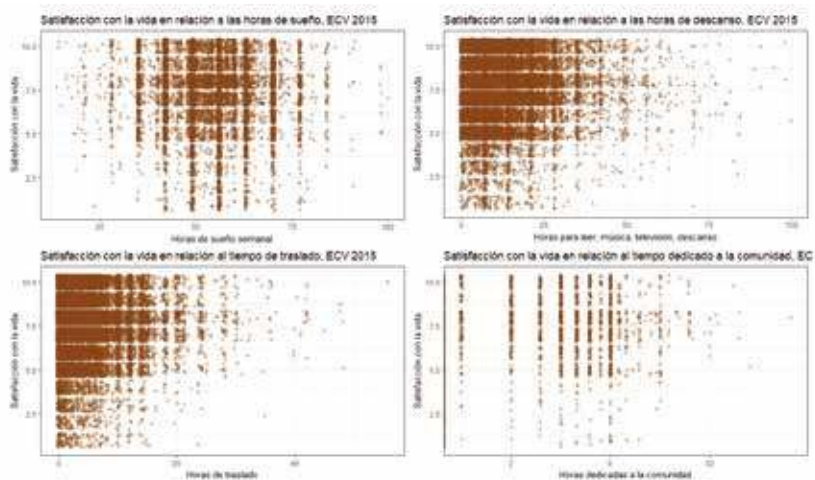


Gráfico 3. Uso de tiempo y bienestar subjetivo

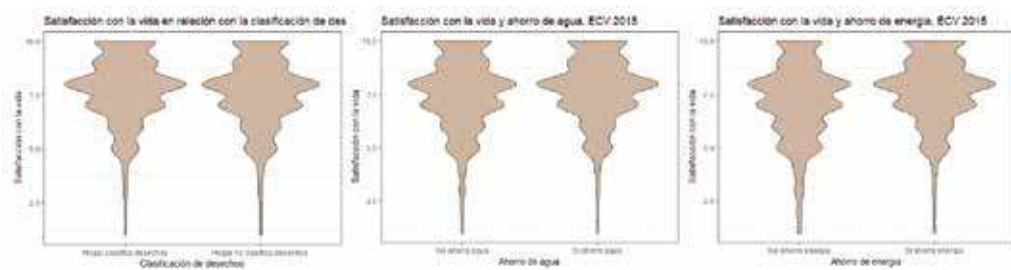


Gráfico 4. Prácticas ambientales y bienestar subjetivo

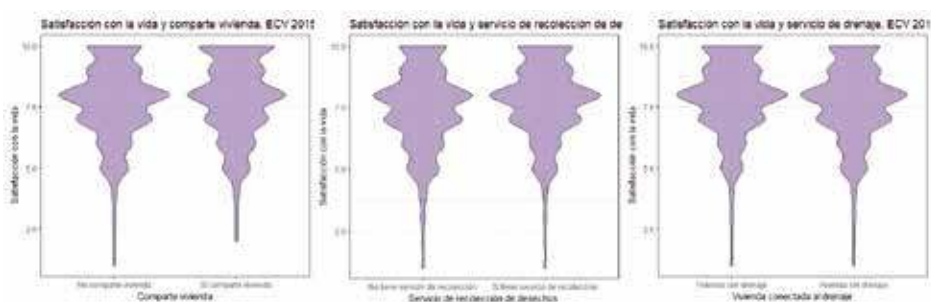


Gráfico 5. Vivienda y bienestar subjetivo

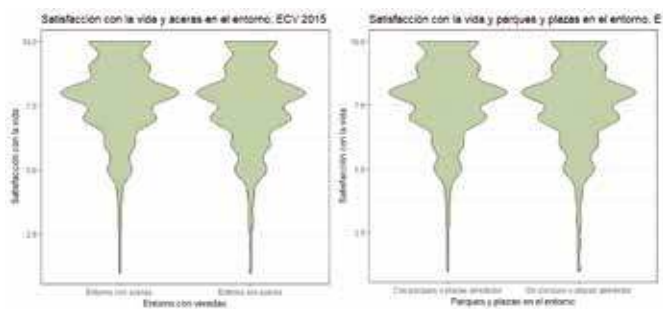


Gráfico 6. Entorno y bienestar subjetivo



Gráfico 7. Comunidad y bienestar subjetivo

energía. Estas relaciones se pueden apreciar en el Gráfico 4, donde sólo el ahorro de energía parece presentar mayores niveles de bienestar.

Un segundo grupo de análisis son las variables relacionadas a la vivienda. Aquí se ha analizado si el hogar comparte vivienda con otros hogares, y si tiene servicio de saneamiento: recolección de desechos y drenaje. El resumen se lo puede apreciar en el Gráfico 5, donde compartir vivienda no es determinante para el bienestar subjetivo, mientras que carecer de servicios de recolección de desechos y drenaje sí influyen en el bienestar subjetivo, pero de una forma poco obvia.

Un tercer grupo de análisis es el entorno, en el cual la diferencia es muy leve en la relación entre los espacios públicos y el bienestar subjetivo de los habitantes, como se puede observar en el Gráfico 6. Se analizó la existencia de veredas, parques y plazas en el entorno.

En el último caso, se relaciona el bienestar subjetivo con la organización comunitaria y barrial para enfrentar problemas. Los resultados se pueden apreciar en el Gráfico 7, donde la unión, participación y reunión con autoridades presentan leves mejoras en el bienestar subjetivo de la población.

6. Conclusiones

Los resultados obtenidos a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2013-2014 no muestran relaciones concluyentes entre el bienestar individual y aquellas condiciones que pueden vincularse con el derecho a la ciudad. El bienestar está asociado a situaciones individuales en las cuales el entorno espacial cumple un papel tangencial.

A pesar de lo expuesto, la evidencia es prometedora y no resulta conveniente dejar de investigar sobre el bienestar, el entorno construido y las prácticas asociadas a la apropiación de la ciudad. En este sentido la Encuesta de Condiciones de Vida ofrece otras variables de percepción del bienestar que deben ser analizadas.

La evidencia obliga a sugerir a los generadores de políticas públicas tener presente que los espacios públicos requieren de accesibilidad adecuada (aspecto que no puede ser analizado con datos de la encuesta), para

que diversas personas accedan sin importar discapacidad, edad, sexo, actitud, cultura, recursos, transporte o ubicación del lugar. Espacio público que debe acoger e involucrar a los miembros de la comunidad para organizar y planificar cambios que el barrio requiera.

Esto necesita del apoyo de la comunidad y de líderes barriales para ampliar la comprensión de lo que es el espacio público y qué implica un ambiente accesible, confortable, seguro y amigable. Muchas veces estas palabras tienen sentido para hombres, adultos, pero que tienen otras implicaciones para niños, niñas, mujeres, ancianos, adolescentes, personas con discapacidad, mujeres embarazadas y otros grupos que históricamente han estado excluidas de las decisiones del espacio público.

Desde la actividad política de grupos en el espacio público es necesario reconocer la necesidad de eliminar barreras que permitan incluir a una mayor diversidad de personas. Momentos específicos como reuniones para la decisión sobre aspectos comunitarios son especialmente importantes de generar situaciones de inclusión para que las decisiones que se den en ese momento y lugar incorporen las visiones de la diversidad de habitantes.

No siempre esto es posible desde la propia iniciativa comunitaria. El gobierno local puede tener un impacto muy interesante aportando en la facilitación de esos espacios para asegurar que todos los sectores de la comunidad son representados y que el consenso pueda ser alcanzado.

PONENCIA 43

ACERCAMIENTO AL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CENTRO POBLADO INDÍGENA SAN JOSÉ UTUNKUS SUR

Arq. Katia Paola Barros Esquivel
Arq. María Belén Vásquez Crespo
Universidad de Cuenca

1. INTRODUCCIÓN

Los asentamientos, sea cual sea su tamaño, son una construcción social conformada por elementos interrelacionados de carácter económico, cultural y ambiental; que se manifiestan físicamente por la presencia de un núcleo poblado y constituyen un referente para la población que allí vive o trabaja.

Una construcción social, como es el centro poblado de San José de Utunkus Sur, ha de tener una herramienta técnica para la planificación y ordenamiento de su territorio; a través del convenio entre la Universidad de Cuenca y el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sucúa, se realiza el siguiente trabajo, como muestra de la vinculación con la sociedad.

Diagnóstico sectorial

- Visita a campo para conocer la realidad local.
- Levantamiento de información a través de fichas y encuestas.
- Estrategias audiovisuales: entrevistas y fotografías

Síntesis del diagnóstico

- Socialización con la población.

Imagen objetivo

- Proceso de retroalimentación en base a las aspiraciones y aptitudes de la población.

Formulación del plan

- Socialización con la población de las determinantes técnicas propuestas

Programas y proyectos

- Taller participativo para la difusión y diseño de los programas y proyectos.

2. Diagnóstico

El diagnóstico sectorial se refiere al conocimiento y entendimiento de cómo es y cómo funciona el asentamiento; se apoya en el deslinde predial otorgado por la Municipalidad y el levantamiento de información en campo a través de fichas y encuestas referentes a cada uno de los temas del diagnóstico.

Antecedentes. San José de Utunkus Sur se localiza en la parroquia Asunción perteneciente al cantón Sucúa, provincia de Morona Santiago (ver Figura 1). Es una de las trece comunidades indígenas del pueblo Shuar del cantón Sucúa, que presentan condiciones similares en cuanto a dotación de infraestructura, paisaje natural y edificado, viabilidad, equipamientos, uso y ocupación del suelo, aspectos culturales y socioeconómicos.



Figura 1. Ubicación geográfica de San José de Utunkus Sur. Fuente: Sistema Nacional de Información, 2017. Elaboración: Propios, 2017.

Para delimitar el área de estudio, y una vez realizada la visita a campo, se toma como base la cartografía entregada por el municipio del cantón Sucúa. Debido a las características del asentamiento de tener una ocupación del suelo dispersa en torno a la vía principal de acceso, se plantean paralelas a la vía de 100 metros en la parte Norte y Sur, y de 200 metros en la parte central o núcleo del asentamiento, (ver Figura 2) se establecen doce hitos que encierran un área total de 49.9 hectáreas, donde al 2017 existían 84 edificaciones y una población de 185 personas.

Diagnósticos sectoriales. Con el objetivo de facilitar el estudio se realizan diagnósticos sectoriales enfocados en cada una de las problemáticas, los que se detallan a continuación, señalando los principales indicadores que reflejan la situación del asentamiento al año 2017.

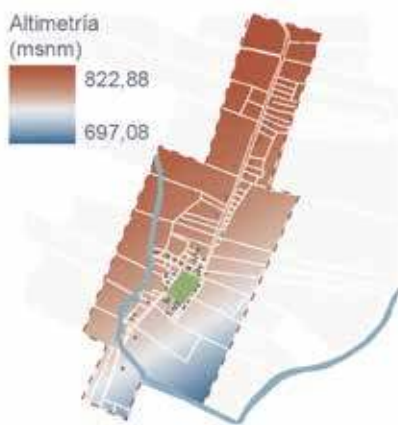


Figura 2. San José - Cantón Sucúa: Altimetría. Fuente: Sistema Nacional de Información, 2017. Elaboración: Propia, 2017.

2.1 Medio físico y paisaje. El estudio de medio físico abarca el entorno natural y las actividades, en las cuales se alteran y modifican sus componentes en beneficio del desarrollo humano, razón por la cual a menudo conlleva a impactos ambientales en el clima, suelo, el agua y el paisaje.

La inclusión de este análisis en los estudios de planificación territorial se justifica tanto por los condicionantes que éste impone al crecimiento, como por la necesidad de mitigar los cambios en la dinámica de los sistemas naturales y su gestión, convirtiéndose en una herramienta determinante para asignar mejores usos al territorio, y conservación del área y los recursos naturales.

Indicadores

- 01 Temperatura promedio 24°C
- 02 Fuentes hídricas: Río Tutanangoza
Quebrada Cangrejos
- 03 Pendientes: 0 - 25 %
- 04 Cobertura Uso Suelo
Uso Potencial: Aprovechamiento forestal
Uso Actual del suelo: Uso Agrícola

2.2 Aspectos demográficos y socioeconómicos. El estudio se estructura de acuerdo a los factores determinantes que son la situación actual de la población, sus tendencias

de crecimiento, su densidad y la prospectiva poblacional, indicadores que relacionados con los aspectos socioeconómicos reflejan la situación actual de la población.

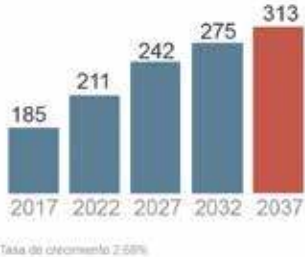


Figura 3. Proyección de la población. Fuente y elaboración: Propia, 2017

2.3 Vialidad y movilidad. El sistema vial de San José de Utunkus Sur se configura por una vía principal que atraviesa el asentamiento. Los habitantes de San José utilizan transporte privado para salir a centros poblados cercanos, siendo el destino principal Sucúa.

El principal motivo por el que la población de San José se desplaza es para realizar compras y abastecerse de alimentos cada semana. Otros factores importantes que obligan a la población a movilizarse son el trabajo, estudio, salud y distintos trámites públicos a realizarse en Sucúa (Ver Figura 4).

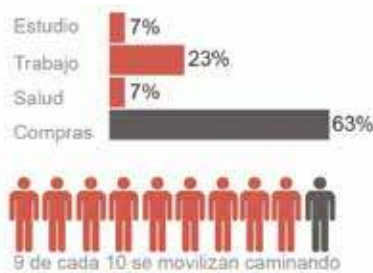


Figura 4. San José - Cantón Sucúa: Movilidad. Fuente: Encuesta vivienda y hogares, 2017. Elaboración: Propia, 2017.

2.4 Uso y ocupación del suelo. Se realiza el análisis del aprovechamiento del suelo como soporte de las actividades predominantemente secundarias y terciarias, sin perjuicio de que existan actividades primarias, que presenta

el centro poblado. Se busca además señalar las características más importantes de ocupación del volumen edificable en un terreno en consideración de criterios como altura, dimensionamiento, localización o forma.



Figura 5. San José - Cantón Sucúa: Combinación de usos. Fuente: Encuesta vivienda y hogares, 2017. Elaboración: Propia, 2017.

Indicadores

- 01 Tamaño poblacional 2017: 185 personas
- 02 Densidad poblacional: 3,7 hab/ha
- 03 Población económicamente activa 87,2%
Población económicamente inactiva 12,8%
- 04 85,89% Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas

Indicadores

- 01 El sistema vial responde a una longitud de 2.1km
- 02 Material de la calzada: 1.2km Sin material. 0.9km Lastre
- 03 Estado de la calzada: 57% Malo 43% Regular
- 04 23% de los predios no tienen acceso.

Indicadores

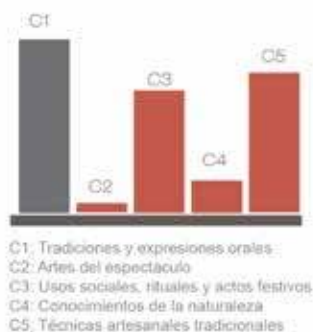
- 01 Vivienda: 34 usos Equipamiento: 5 usos
Producción primaria: 69 usos Especial: 54 usos
- 02 Suelo apto para la urbanización: 47,64 ha - 95%
- 03 Tipo de implantación predominante: Aislada
- 04 Fraccionamiento del suelo: 250m² hasta 4ha

2.5 Aspectos culturales y vivienda. Se toma como referencia los documentos de la UNESCO, y su enfoque hacia el patrimonio, protección y criterios de actuación. Se entiende al patrimonio a partir de dos grandes grupos: patrimonio material y patrimonio inmaterial, en el primer caso tomando en cuenta la vivienda tradicional shuar y en el segundo, las categorías de patrimonio inmaterial (Ver Figura 6).

En cuanto al parque edificado, existen dos viviendas típicas de la cultura Shuar, las demás viviendas han adquirido

influencia occidental, pues se construyen de forma ortogonal y con materiales de cubierta como el zinc.

Las prácticas que aún se conservan son las tradiciones y expresiones orales, principalmente por el idioma shuar, y las técnicas de pesca practicadas en el río Tutanangoza. Por otro lado, algunas categorías como la vestimenta, las prácticas shamánicas y con la naturaleza; se han perdido por la occidentalización de la cultura.



Indicadores

- 01 Autoidentificación shuar: 98.4%
- 02 Identificación de la vivienda:
2 tradicional 28 convencional
- 03 Estado de la vivienda: 80% estado regular
- 04 Material predominante: Madera
- 05 Ninguna vivienda cuenta con baño privado

Figura 6. San José - Cantón Sucúa: Categorías de patrimonio inmaterial. Fuente: Encuesta patrimonio y cultura, 2017. Elaboración: Propia, 2017

2.6 Infraestructura de servicios básicos. Se analiza las redes e instalaciones públicas con las que cuenta el centro poblado, de tal manera que se disponga de una imagen general de los predios y la población servida por

los diferentes servicios de agua, evacuación de aguas servidas, recolección de basura, energía eléctrica, telefonía fija, telefonía móvil e internet.



Indicadores

- 01 Abastecimiento de agua: 27% cubiertos
Pozo séptico: 3% predios cubiertos
Recolección de basura: 12% predios
Energía eléctrica: 18% predios
Telefonía móvil: 60% cuenta con celular

3. Síntesis del diagnóstico

3.1 Modelo Urbanístico actual. El modelo urbanístico actual permite conocer la situación actual del área de estudio, identifica y caracteriza los problemas particulares de

cada uno de los temas contenidos en la etapa de diagnóstico. A partir de los indicadores de la situación actual, se evalúa, según Gómez Orea en su libro *Ordenación Territorial*, a estos problemas por varios atributos asignados, entre los cuales se encuentran: la localización, la evolución, etc.



Figura 7. San José - Cantón Sucúa: Síntesis de problemas. Fuente y elaboración: Propia, 2017

3.2 Análisis FODA. El modelo urbanístico actual facilita la identificación de fortalezas propias del medio, que pueden a futuro proporcionar estrategias al momento

de solucionar problemas, aprovechar oportunidades o disminuir las amenazas existentes en el asentamiento.

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Condiciones climáticas y características del suelo favorables para las actividades agropecuarias.	Gestión e impulso por parte del GAD Parroquial para disminuir la tasa de analfabetismo a un 7%.	Tendencia de crecimiento en forma de corredor	Mejores ofertas de trabajo en Sucúa
Condiciones aptas para la ocupación.	Proyectos para dotar al 27% de los hogares de la parroquia tengan acceso al servicio de agua potable y alcantarillado.	El 60% de las vías carecen de material de capa de rodadura	Asignación de presupuestos municipales en función del tamaño de la población
La población es en su mayoría joven y en edad productiva.	Programa para incrementar los espacios comunitarios, de servicios y espacios lúdicos.	El 60% de las vías se encuentran en mal estado.	
El asentamiento presenta una buena calidad ambiental.	El Plan Nacional de desarrollo 2017 - 2021 promueve la construcción espacios de encuentro.	Déficit de más del 75% de cobertura y dotación de servicios básicos	
La población posee conocimientos tradicionales actividades agropecuarias	Incrementar el turismo mediante el aprovechamiento de los recursos naturales, escénicos y la cultura shuar.	Limitado acceso a la educación	
El centro poblado presenta condiciones homogéneas de ocupación de suelo.	Mejorar la conexión e infraestructura vial por parte del GAD Cantonal, Gobierno Provincial y Ministerio de Transporte y Obras Públicas	El 60% de las viviendas presentan condiciones de hacinamiento.	

Tabla 1. San José - Cantón Sucúa: Análisis FODA. Fuente y elaboración: Propia, 2017

3.3 Árbol de problemas

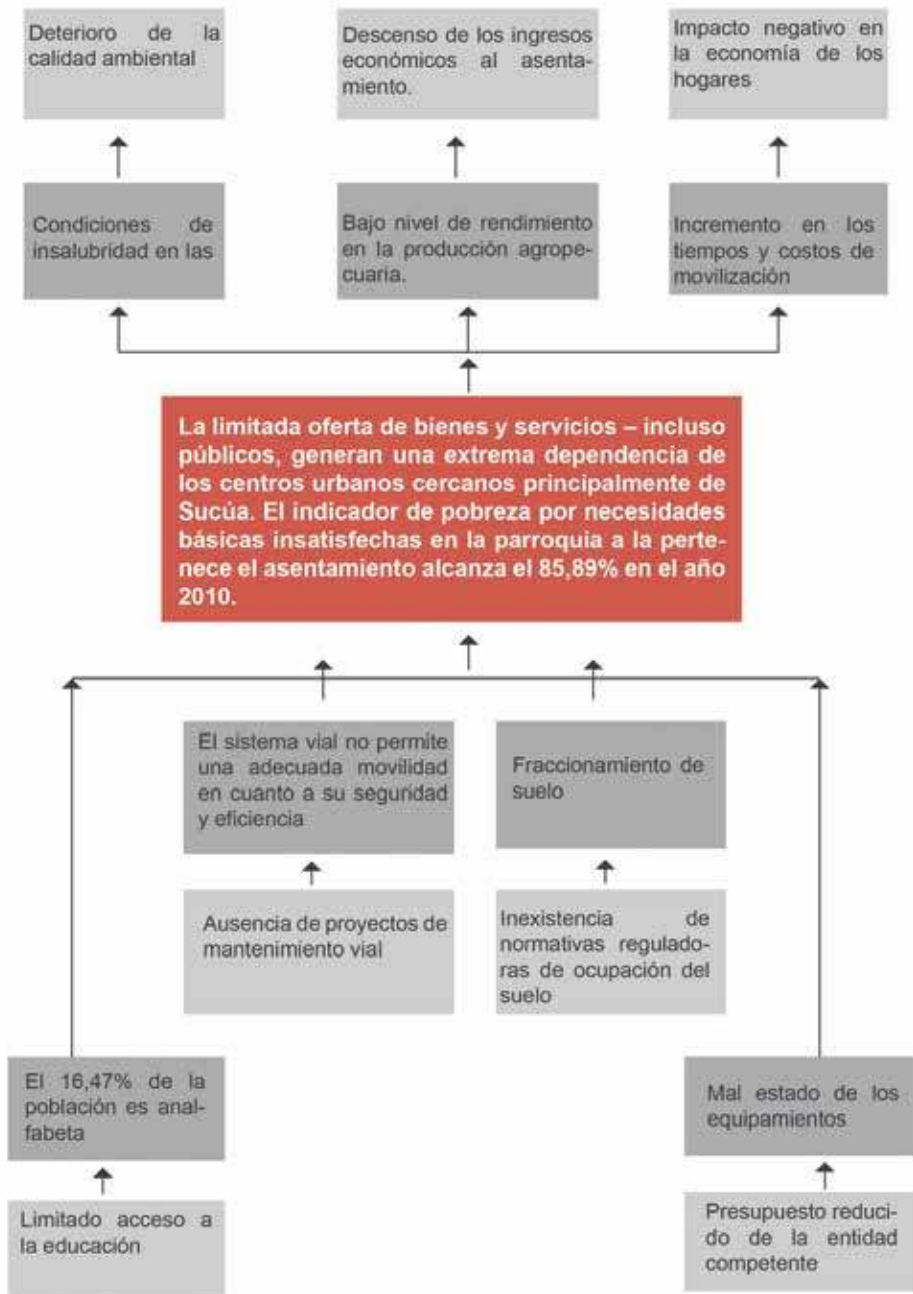


Figura 8. San José - Cantón Sucúa: Árbol de problemas. Fuente y elaboración: Propia, 2017

Indicadores generales

Pobreza por necesidades básicas insatisfechas
El centro poblado presenta un 85.89% por NBI.



Educación



Trabajo y seguridad social



Salud, agua y alimentación



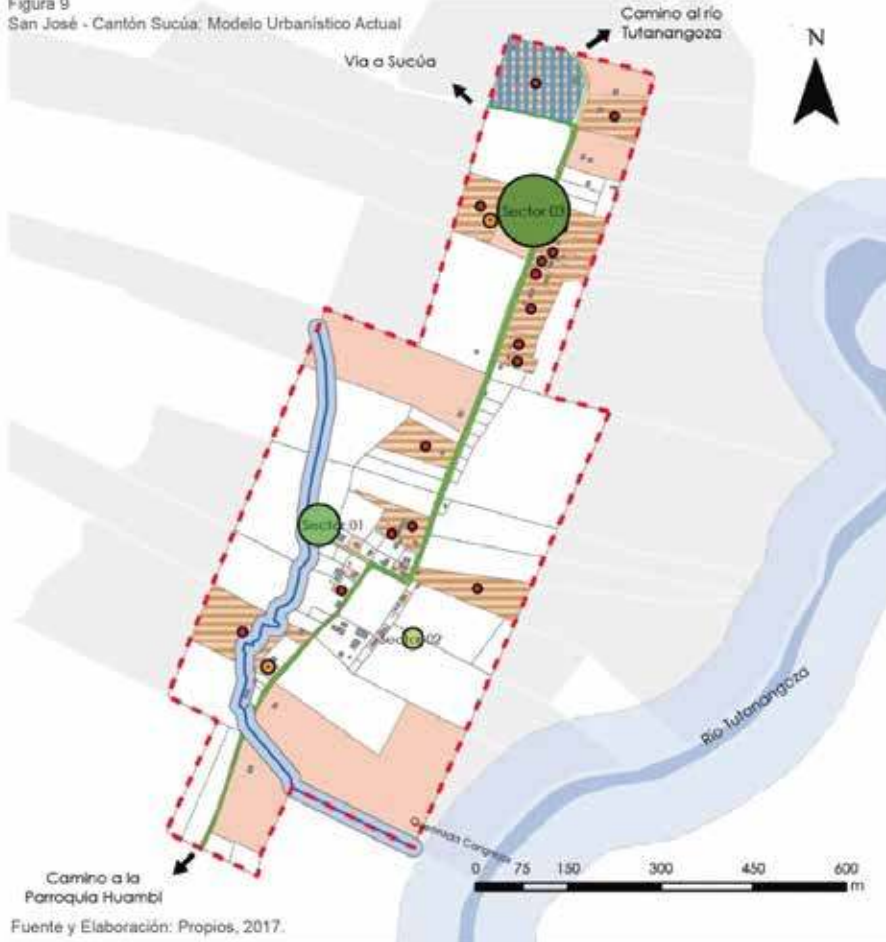
Hábitat, vivienda y ambiente sano

Pérdida de patrimonio cultural



2% de viviendas muestra una tipología tradicional shuar.

Figura 9
San José - Cantón Sucúa: Modelo Urbanístico Actual



Fuente y Elaboración: Propios, 2017.

SIMBOLOGÍA	Uso de suelo	Densidad poblacional por sector
Límite del AEP	Vivienda e intercambio	01.34
Hidrografía	Vivienda y ganadería	3.78
Predios	Vivienda y crianza de animales	6.71 (hab/ha)
Edificaciones	Vivienda y agricultura	Incompatibilidad de usos
Llanura de inundación		Jerarquía vial
		Colectora
		Sendero
		Local

4. Imagen objetivo

El modelo urbanístico objetivo tiene como finalidad establecer los propósitos y estrategias previstas para el asentamiento en el periodo de planificación. En este contexto,



se realiza el modelo basándose en la socialización realizada el mes de diciembre del año 2017 con la comunidad de San José, lo que motivó un acercamiento tomando como referencia la metodología planteada en el libro *The field guide to human – centered design* por el grupo IDEO.org.

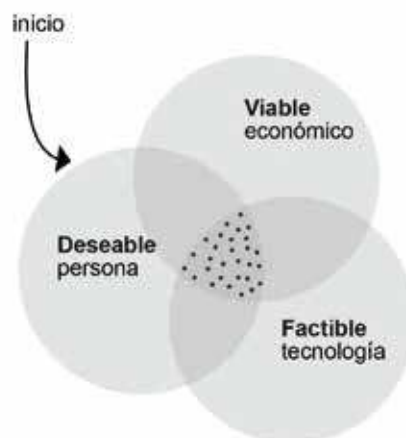


Figura 10. Fuente: IDEO.org, 2015. Elaboración: Propia, 2017

En este contexto, el modelo urbanístico objetivo pretende mejorar la calidad de vida de la población, alcanzando condiciones óptimas en lo que se refiere a habitabilidad, trabajo e ingresos y medio ambiente (Ver Figura 10).

Considerando que la principal actividad económica de la población se da en el sector agropecuario, se proyecta mejorar los rendimientos en la productividad, con el objetivo de aumentar el capital económico. De la misma manera, se plantea incrementar la oferta de bienes y servicios, a fin de disminuir la extrema dependencia de los centros urbanos cercanos principalmente de Sucúa. Se proyecta generar una normativa que regule el fraccionamiento de suelo intensivo en los predios con frente a

la vía principal para detener la tendencia de crecimiento en forma de corredor y poder crear una centralidad en el asentamiento. En lo referido al patrimonio edificado, se plantea el mejoramiento y mantenimiento de las viviendas para garantizar condiciones óptimas de habitabilidad. Por otra parte, se plantea que en la construcción de nuevas edificaciones sea posible la reincorporación de los materiales tradicionales de la zona, con el fin de recuperar la vivienda shuar tradicional y, a su vez, mejorar la calidad ambiental y visuales del paisaje construido. En consecuencia y como resultado de los objetivos planteados, se proyecta disminuir la pobreza de la población y alcanzar el buen vivir.

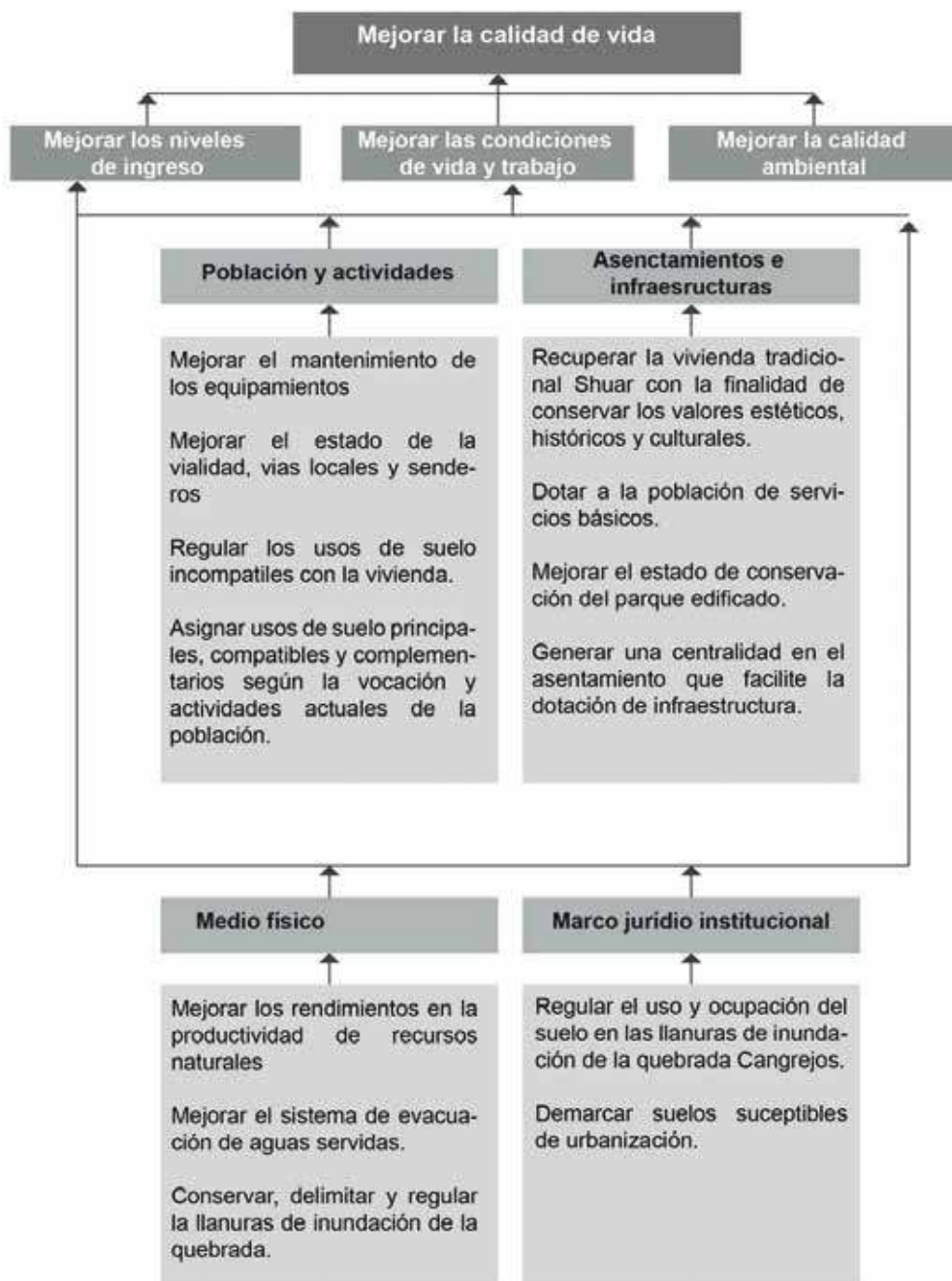
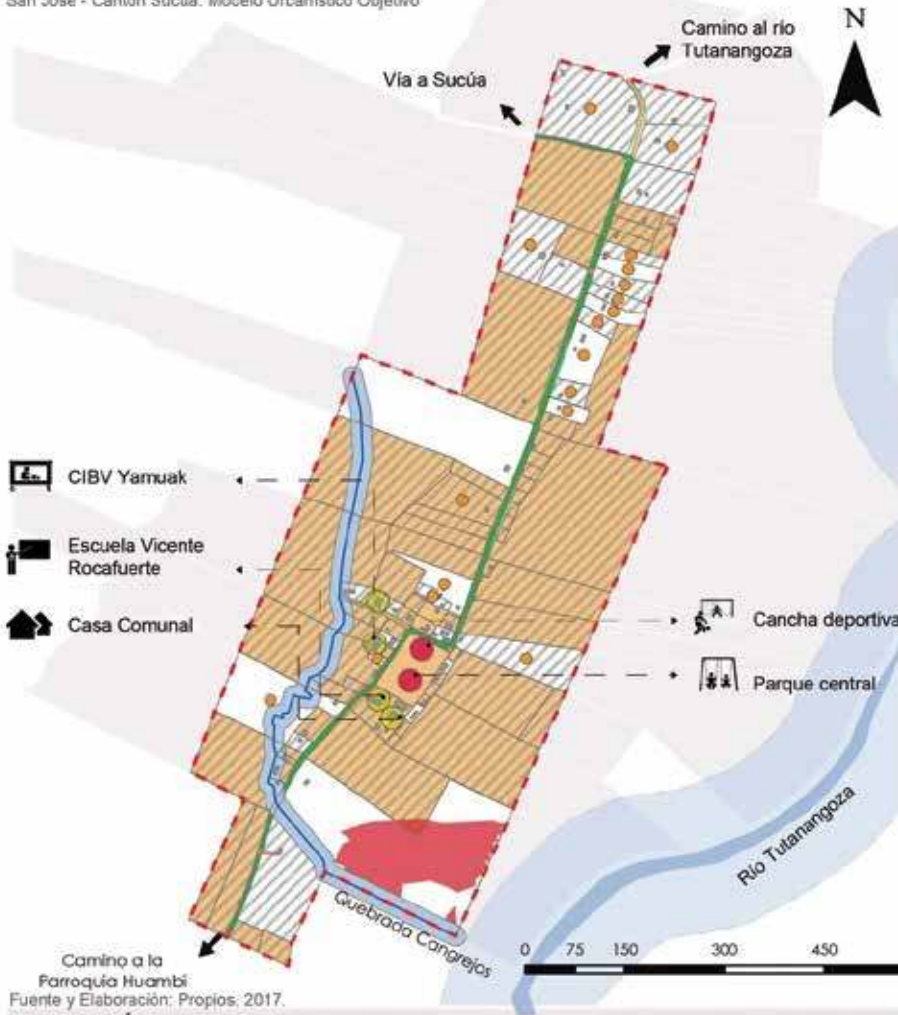














Figura 11. San José - Cantón Sucúa: Árbol de objetivos. Fuente y elaboración: Propia, 2017

Mantener		Potenciar	
Agricultura Urbana		Emprendimiento	81% Jefes de familia
		Trabajo por Cuenta propia	60% PEA activa

Figura 12
San José - Cantón Sucúa: Modelo Urbanístico Objetivo



Camino a la Parroquia Huambí
Fuente y Elaboración: Propios, 2017.

SIMOLOGÍA		Dotar a los predios de los siguientes servicios	
 Límite del AEP	 Pendientes mayores al 30%	 Energía eléctrica	 Evacuación de aguas servidas
 Hidrografía	Mejoramiento de las vías	 Agua potable	
 Predios	 Colectora		
 Edificaciones	 Local		
 Llanura de inundación	 Sendero		

5. FORMULACIÓN DEL PLAN

La formulación del plan se desarrolla mediante los siguientes tres Subsistemas:

5.1 Subsistema de Medio Físico. En este subsistema se realiza la delimitación del asentamiento, guiándonos en el trazado vial planteado, eliminando zonas con pendientes mayores al 30%. A más de ello, se delimitan dos unidades territoriales, la UT1: la llanura de inundación de la quebrada Cangrejos que atraviesa la zona oeste del asentamiento. Se identifica por tener un valor funcional, se establece con una paralela al eje de la quebrada de 15m. Cabe mencionar que la delimitación tendrá el carácter de provisional hasta que la Municipalidad realice un estudio hidrológico, que establezca con mayor precisión la llanura de inundación. Y la UT2: el terreno que rodea las vías periféricas del asentamiento, posee una superficie de 11.88 ha. Se identifica por tener un valor productivo.

Las categorías de ordenamiento territorial asignados son conservación activa a la UT1, pues recoge elementos de alto interés y para que la actividad antrópica existente en las llanuras se conserve. Y a la UT2 la categoría de ordenación asignada es el uso agrícola, pues su valor está relacionado específicamente a esta actividad (Ver Figura 14).

5.2 Subsistema de Población y actividades. En este subsistema se asignan los usos de suelo: principales, complementarios y compatibles con el objetivo de mantener las actividades ya existentes y no alterar la forma de vida de la población. Se establecen para todas las unidades urbanísticas, como uso principal, la vivienda, y a más de ello, en la UU1, la administración y gestión, procurando generar una centralidad administrativa que coincida con la centralidad funcional del asentamiento. Y para las unidades urbanísticas 2 y 3 se plantea como uso principal la agricultura urbana, ya que es una de las actividades económicas que más se practica por la población.

En cuanto a la proyección de la población, a la ya establecida en la fase de diagnóstico, se le añade un factor de seguridad del 30%, es decir, la población incrementará de 185 a 407 personas. Una vez obtenida la proyección de la población, se establece una densidad bruta de 70 hab/ha para la unidad urbanística 1 y de 30 hab/ha para las unidades urbanísticas 2 y 3, y se realiza la distribución de la población por quinquenios.

Se observa que la capacidad de acogida del asentamiento es considerablemente superior al crecimiento poblacional proyectado, en base a la tasa de crecimiento de San José, incluso con el 30% de factor de seguridad. Es decir el tamaño del asentamiento es apto para recibir más población de la que podría aumentar en veinte años. (Ver Figura 15)

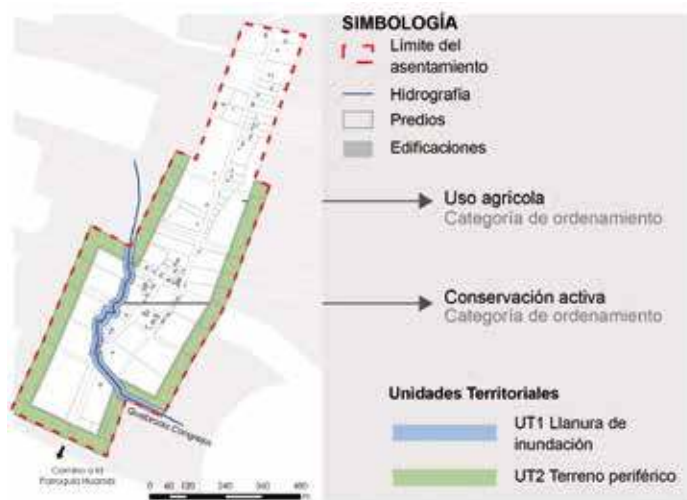


Figura 13. San José - Cantón Sucúa: Unidades territoriales. Fuente: Deslinde predial GAD Cantón Sucúa, 2017. Elaboración: Propia, 2018

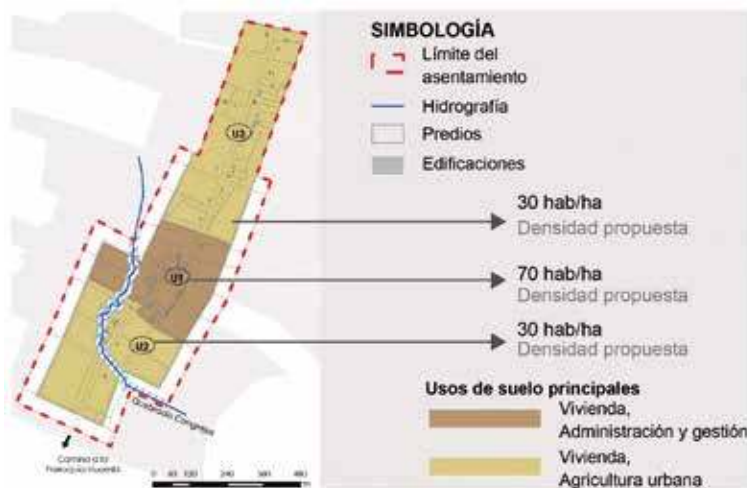


Figura 14. San José - Cantón Sucúa: Asignación de usos de suelo. Fuente: Deslinde predial GAD Cantón Sucúa, 2017. Elaboración: Propia, 2018

5.3 Subsistema de Asentamientos e infraestructuras o canales de relación. En este subsistema se clasifica el suelo del asentamiento, definiéndose 35 ha. del centro poblado como suelo en proceso de ocupación. Esta extensión de suelo se divide en tres unidades urbanísticas. La Unidad Urbanística 01 se encuentra localizada en el centro del asentamiento y comprende un área de 9.45 ha. En la U01 se ubican la mayor cantidad de equipamientos y edificaciones del centro poblado. Se busca además, crear la centralidad del asentamiento, concentrar los usos de gestión y administración, así como la vivienda. La Unidad Urbanística 02 y 03 permitirán el control en cuanto al crecimiento de San José que propicie la ocupación en la U01.

En cuanto a la ordenación de la red vial, se regula la geometría de las vías en su sección transversal, curvas horizontales y radio de giro en las intersecciones. Se realiza además, el trazado de nuevas vías que configuren manzanas, permitan la accesibilidad a los predios y ordenen el sistema vial del asentamiento en concordancia con el diseño vial ya existente propuesto por el GAD Municipal. (Ver Figura 15)

Por último, se destinan áreas de suelo para equipamientos. Estas reservas de suelo permitirán la ejecu-

ción de los proyectos planteados para resolver la problemática del asentamiento en términos de espacios recreativos y de servicios.

5.4 Normativa reguladora del uso y ocupación del suelo. Esta determinación se configurará por las normas a los ítems señalados a continuación, podrán ser generales y en todo caso tendrán el carácter de vinculantes.

Normativa relativa al medio físico: Son medidas de protección y directrices para el cuidado del medio físico natural en aspectos de suelo, vegetación, fauna, complejos fluviales y paisaje.

Normativa relativa a la población y actividades: La regulación de los usos de suelo busca normar los establecimientos prestadores de bienes y servicios en su comportamiento. Para este fin se regula el área de suelo y de construcción, localización, influentes, efluentes, requisitos administrativos, entre otros.

Las directrices señaladas permitirán el correcto desarrollo de las actividades en el territorio, promoviendo la mejora de la calidad ambiental y el aprovechamiento adecuado del suelo.



Figura 15. San José - Cantón Sucúa: Propuesta de secciones viales. Fuente y elaboración: Propia, 2018

Normativa relativa a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación:

Se proponen las características de ocupación de las Unidades Urbanísticas en cuanto a su dimensión de lote, alturas, tipo de implantación y retiros, con el fin de orde-

nar el suelo y mantener las prácticas agrícolas actuales y su cultura a la hora de ocupar el territorio, además de promover una centralidad así como la prevalencia de la silueta del asentamiento, en términos ambientales y de paisaje. (Ver Figura 16)

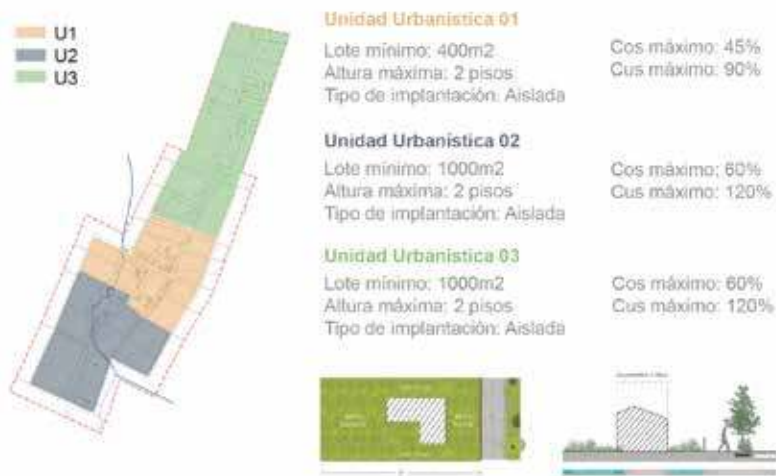


Figura 16. San José - Cantón Sucúa: Características de ocupación del suelo por unidad urbanística. Fuente y elaboración: Propia, 2017

6. Programas y Proyectos

Para la consecución del modelo objetivo del asentamiento, en el componente de inversiones, se plantean siete programas específicos, dentro de los cuales se establecen proyectos, ver diagrama a continuación:

6.1 Programas a nivel de idea.



6.2 Proyectos a nivel de prefactibilidad. Según la prioridad y necesidad de la población se plantean cuatro proyectos a desarrollarse a nivel de prefactibilidad, los que forman parte del programa de equipamientos establecido en la fase de programas y proyectos. (Ver Figura 17)



Figura 17. San José - Cantón Sucúa: Proyectos propuestos. Fuente: Propia, 2018

Los proyectos indicados se desarrollarán en las reservas de suelo establecidas en la fase de formulación del plan, incluyen el diseño arquitectónico y estructural del equipamiento, además del presupuesto de inversiones.

Es importante mencionar que los proyectos se establecieron considerando las peticiones de la población en las diferentes socializaciones para un posterior análisis técnico.



Perspectiva del proyecto parque central y parque infantil. Fuente: Propia, 2018



Perspectiva del proyecto de espacio cubierto. Fuente: Propia, 2018



Perspectiva de las baterías sanitarias públicas y lavanderías. Fuente: Propia, 2018

BIBLIOGRAFÍA

- Barros Esquivel, K. P., & Vásquez Crespo, M. B. (2018). *Plan de ordenamiento del centro poblado San José Utunkus Sur* (Tesis de pregrado). Cuenca, Ecuador.
- IDEO. (2015). *The field guide to human-centered design*. Canadá. Recuperado de: http://bestgraz.org/wp-content/uploads/2015/09/Field-Guide-to-Human-Centered-design_IDEOorg.pdf
- GAD Parroquial de Asunción. (2014). *Plan de desarrollo y ordenamiento de la parroquia asunción*. Recuperado de http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTALSNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1460015800001_03%20PDyOT_Asuncion_14-10-15_14-10-2015_12-30-09.pdf
- Gómez, D. & otros. (2013). *Ordenación Territorial*. Tercera edición. España.
- Pauta, F. (2013). *La ordenación territorial y urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca, Ecuador.

PONENCIA 44

**COMUNIDADES RESILIENTES.
DOBLE PEINE, NUEVO MODELO
DE CIUDAD ANFIBIA:
INTERVENCIÓN URBANA EN EL GUASMO SUR
DE LA CIUDAD DE GUAYAQUIL**

Holger Patricio Cuadrado Torres

Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL)

María Fernanda Luzuriaga Torres

Universidad Regional Amazónica IKIAM

Antonio di Campli PhD

Università di Camerino

RESUMEN



En Guayaquil, sobre los bordes del Estero Salado, en terrenos pantanosos e inundables, proliferan asentamientos informales caracterizados por marcados procesos de segregación social y degradación ambiental, que han generado progresivamente la pérdida de la biodiversidad y ecosistemas naturales preexistentes. Actualmente, estas zonas vulnerables, enfrentan con frecuencia una lucha constante contra las inundaciones y deslizamientos, sumándose la falta de redes de servicios básicos, que han conllevado a la urgente necesidad de reubicar la vivienda. En este contexto, el presente trabajo de

investigación y práctica del proyecto urbano busca poner en valor el proceso de creación de estos asentamientos, como formas urbanas que deben ser dignificadas, a través de intervenciones estratégicas adaptadas a espacios urbanos anfibios en contextos informales de limitados recursos económicos y materiales, sobre todo respetando las ecologías del lugar y las prácticas del habitar, descartando procesos de reubicación forzada de la vivienda.

Palabras clave. Comunidades resilientes, vivienda palafita, ecosistemas inundables.

Introducción

“Donde las ciudades crecen, la humanidad progresa; allí donde se deterioran, la propia civilización está en peligro”. Élisée Reclus

Según las Naciones Unidas, el 80% de la población en Latinoamérica vive en zonas urbanas, mientras que el 66% vive en zonas vulnerables a riesgos naturales ante eventos climatológicos sobre bordes urbanos con un alto potencial natural, por lo general carentes de servicios e infraestructura. Así, la desmedida ocupación del territorio, ya sea por procesos de urbanización liderados por el capitalismo o cambios de usos del suelo, es un tema latente en relación al cambio climático y sus afectaciones dentro de las ciudades, abordadas aquí desde la mirada de la resiliencia, cuestiones que los gobernantes y planificadores de las ciudades se desentienden por la complejidad implícita. No obstante, el urbanismo en tanto disciplina e instrumento político “tiene importantes y precisas responsabilidades en el empeoramiento de la desigualdad” y por tanto “el proyecto de la ciudad debe ser uno de los puntos de partida de cualquier política dirigida a su eliminación u oposición” (Secchi, 2015:15).

Un claro ejemplo, la ciudad de Guayaquil, que se convirtió gracias a las exportaciones, primero del cacao y luego del banano,¹ en un centro trascendental y relativamente independiente en la economía del país; en efecto, las características de su crecimiento y expansión están relacionadas directamente al desarrollo del sector agro-exportador, que generó un sistema salarial que atrajo a migrantes de la Sierra,² fundamentalmente. Otro aspecto que ha jugado un papel esencial ha sido la ubicación estratégica en la costa del Pacífico. Obviamente, esta dinámica de crecimiento de dinero, capital, producción y población, se adhieren a la historia de la acumulación de capital en pocas manos, siendo este hecho paralelo al crecimiento logístico de la urbanización bajo el mando del capitalismo (Harvey, 2008). Dando lugar a geografías propicias para sus intereses fundamentales, es así como los terrenos pantanosos e inundables,³ situados al oeste, actual suburbio, empezaron a ser poblados de manera informal por los trabajadores (invasiones, sistema tradicional controlado por el populismo), y el crecimiento longitudinal a lo largo del río Guayas se fue tomando poco a poco la extinta hacienda del Guasmo

(Allou et al., 1987), visibilizándose de esta manera una segregación en el hábitat, al margen de la normativa municipal y ambiental.

No obstante, Guayaquil puerto principal, sede privilegiada de innovaciones técnicas, culturales así como institucionales, ha sido también por excelencia el lugar de diferenciación y separación, de marginación y exclusión, dejando en evidencia las inequidades y contrastes no superados e incluso provocados por la planificación urbana y territorial. En efecto, los proyectos para dar solución, al menos parcialmente, al problema de la vivienda han sido escasos en estos sectores vulnerables, ocupados por casas construidas en caña o casas de una o dos plantas, hechas de cemento, que responden por lo general a un crecimiento progresivo, como procesos de ocupación basados en el sentido común de los habitantes; procesos que además son considerados como simples asentamientos urbano-marginales con una lucha constante y desafiante contra las inundaciones y deslizamientos, al estar las viviendas construidas sobre rellenos ganados a la línea natural de borde, sumándose la falta de redes de servicios básicos, siendo evidente diversos problemas y conflictos del habitar. También cabe señalar, que estos asentamientos y otras actividades antrópicas⁴ han provocado un alto grado de contaminación, conllevando a la pérdida de flora y fauna, ya que por ser una zona vecina al manglar, pertenece a un ecosistema muy rico y biodiverso;⁵ así pues el ecosistema se ha visto afectado conllevando al debilitamiento de actividades económicas propias del lugar como la pesca artesanal. A pesar de todo esto, la capacidad de adaptación de sus habitantes ha creado lazos y correlaciones con el lugar físico, manifestadas en sus diversas formas de apropiación, desde lo económico, social, cultural y simbólico.

Ante lo señalado, con el supuesto afán de recuperar estas zonas, se ha llevado a cabo reubicaciones forzadas (por parte de las autoridades nacionales y locales) que han provocado desarraigo territorial, expresado en una ruptura de las redes sociales, familiares y productivas, que habían logrado en su lugar de origen, consecuentemente las reubicaciones no han tenido éxito.

En efecto, dando atención a los problemas del hábitat popular e informal, el Gobierno Nacional del Ecuador, a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivien-

da, en colaboración con el Colegio de Arquitectos del Ecuador Pichincha-CAE-P, por motivo de la celebración de la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, celebrada en Quito en septiembre de 2016, planificó dentro de este evento el Concurso Internacional Universitario de Anteproyectos *CIUHABITAT: Retos del Hábitat Popular en el Sur Global Contemporáneo*. Comunidades Resilientes,⁶ convocando a propuestas de anteproyectos que traten de dar solución a tres específicas problemáticas reales del hábitat popular ecuatoriano,⁷ uno de estos relacionados con soluciones de vivienda en asentamientos urbanos marginales con niveles de precariedad en el Estero Salado de Guayaquil, cuyo objetivo fundamental fue la reubicación in situ o en un lugar lo más cercano posible, a familias que viven en condiciones precarias, en zonas de alto riesgo de inundación (en este caso en el llamado Tramo 11), dejando la posibilidad de investigar otras alternativas, como generar vivienda en altura.

En este sentido, la propuesta *DOBLE PEINE. Nuevo Modelo de Ciudad Anfibia*⁸, busca en primera instancia poner en valor el proceso de creación de estos asentamientos, como formas urbanas que deben ser dignificadas a través de intervenciones adaptadas a un contexto de limitados recursos económicos y materiales, sobre todo respetando las ecologías del lugar y las prácticas del habitar como base para un replanteamiento, descartando procesos de reubicación forzada de la vivienda. Entonces, el presente proyecto experimental de planificación urbana arquitectónica trata de ser oportuno y estratégico desde la perspectiva de la resiliencia urbana, entendida aquí como una condición de aceptar el riesgo natural -inundaciones y deslizamientos- como parte de la solución de los problemas en estos espacios urbanos informales. Es decir, se trata de generar un sistema de protección, respondiendo a aspectos del propio ecosistema natural así como a preocupaciones de habitantes. En efecto, las estrategias urbanas propuestas no sólo protegen a la vivienda contra las inundaciones y las aguas pluviales; sino también proporcionan beneficios sociales y ambientales a la comunidad, promoviendo además un espacio público mejorado, digno. En fin, cada estrategia es pensada como una oportunidad para la planificación e integración social, económica y comunitaria; debiendo anotar que se han tomado como referentes proyectos alineados a la propuesta, tal es el caso de *The Big U Rebuild by Design*⁹, en Manhattan.

Desde luego, “la ciudad perfecta no existe (...). Se trata de estar abiertos, innovando, escuchando a la ciudadanía y viendo lo que se hace en otras ciudades para hacer mejoras constantes” (Colau, 2016).

“Porque la GEOGRAFÍA no es una cosa inmutable, se hace y se rehace cada día, es modificada a cada hora por la intervención del hombre”. Eliseo Reclus

Ante lo expuesto, el objetivo principal corresponde a definir un modelo sostenible de desarrollo urbano, ambientalmente equilibrado, como respuesta a las condiciones del territorio, que derive en la regeneración y renaturalización de sus ecosistemas naturales.¹⁰ También se considera prioritario definir lineamientos para la reubicación in situ de las viviendas informales de borde, sin desconocer la capacidad de los habitantes que “han dado muestra de un ordenamiento natural de las prioridades habitacionales”, superando, incluso, los programas gubernamentales que generalmente tienden a “desarticular tendencias naturales en materia habitacional” (Turner & Fichter, 1976, pp.14). Por otra parte, como indica Secchi (2015, pp.27) “Las reglas y los dispositivos espaciales referentes a la construcción y la gestión de la ciudad y el territorio han tenido y tienen consecuencias relevantes en lo que respecta a las relaciones, de integración o exclusión”, entonces se cree oportuno el emplazamiento de dispositivos que promuevan y revitalicen las economías locales, así como espacios públicos para la interacción social a escala de proximidad, invirtiendo la condición actual de barrios segregados como lugares del miedo e intolerancia, que ha conllevado a separar actividades, edificios, espacios públicos y sobre todo a separar a los habitantes. Así pues, lograr que estas zonas lleguen a ser parte de la ciudad, cambiar el imaginario colectivo sobre la visión de ellas, prestando atención a lo señalado por Harvey (2008), la libertad de hacer y rehacer nosotros nuestras ciudades, es uno de los más preciosos pero más descuidados derechos del ser humano. Pero para lograr tal fin se debe reflexionar sobre cómo se han hecho y rehecho varias veces estos asentamientos, donde miles de habitantes se han convertido en simples mónadas arrojados en un vacío urbano, sin derecho a la ciudad, sin opción a reclamar la igualdad, la justicia, la democracia; convirtiendo la ciudad en un espacio especializado para determinadas formas de poder social con acceso a recursos, invisibilizando a los habitantes de geografías desiguales

e injustas, bien hace referencia Soja (2014, pp.143) al subrayar a lo que Lefebvre describió: “la lucha sobre el espacio urbanizado está entre aquellos que buscan continuar favoreciéndose, y la lucha de los desfavorecidos (...) para generar mayores transformaciones que satisfagan mejor sus necesidades básicas”.

Cuerpo del trabajo

Lo que contemplamos es la relación entre la gente y su entorno, (...). Es la relación lo que importa! No estamos hablando de gente, no estamos hablando de edificios, estamos hablando de la relación entre ellos. Ahí es donde está el significado (...)" John F. Turner.

La metodología utilizada se basa en el análisis e interpretación de la ciudad mediante mapas temáticos descriptivos y analíticos presentados en capas con sus respectivos indicadores. Este proceso permitió entender y ordenar de una manera mucho más clara la problemática local. Así, a partir del análisis cartográfico se evidenció el proceso de degradación ambiental del territorio en el tiempo, como resultado de la fuerza destructiva del hombre sobre la naturaleza, provocando la pérdida del manglar como reserva, y la imposición de lo construido, deteriorando no sólo el medioambiente sino también desplazando actividades económicas como la pesca artesanal. Esta lectura además permitió identificar las relaciones y las reglas implícitas del territorio así como los patrones de asentamiento del lugar. En tanto que el análisis de las formas de habitar permitió revalorizar las prácticas sociales sobre el espacio público, así como las relaciones entre la gente y su entorno natural y artificial, planteándonos preguntas como ¿qué tipo de relaciones sociales buscamos fortalecer? ¿qué relaciones con la naturaleza estimar? ¿qué estilo de vida cotidiana pensamos propiciar en los habitantes? ¿qué tipo de tecnologías e instrumentos consideramos apropiados?

De hecho, las lecturas del territorio, es decir, la metodología planteada tuvo como objetivo asumir la complejidad, la riqueza y el proceso histórico, social y económico, para llegar a una comprensión no fragmentaria del territorio que facilitaron identificar las relaciones entre las distintas ecologías. Considerando que estos procesos se dan sobre la transición desde la ciudad hacia el Estero, se identifica la ruptura y desconexión en la interfaz costera como principal problema, debido a que

la necesidad de vivienda ha hecho que la gente invada y construya sobre estos espacios, que sin ser el objetivo, fragmenta y rompe la conexión ciudad-estero, así como también al otro extremo actividades antrópicas van reduciendo el área natural, procesos que no llegan a ser cuestionados.

Entonces, el nuevo modelo de ciudad anfibia se fundamenta en el reconocimiento, por un lado, del territorio-contexto físico a través de un análisis cartográfico (desde arriba) que nos ha permitido definir estrategias, que corresponden a las principales “Ecologías del Estero”: 01. Construido-antrópico formal (cuadrícula vista como el único orden posible, que responde al orden colonizador no superado); 02. Reserva natural ecológica; separadas por 03. Construido-antrópico informal (partes de ciudad que no sigue el modelo colonizador, la cuadrícula, en este caso un crecimiento de manera emergente). Y por otro, un análisis de las formas de habitar-contexto socio cultural (desde abajo), enfrentando directamente problemas, cuestiones y caracteres del lugar (Ver Gráfico 01).

Después del análisis realizado se plantea un plan maestro que contempla tres estrategias, poniendo énfasis en la liberación del borde longitudinal de lo construido-antrópico informal (viviendas) y su reubicación en ejes perpendiculares al borde sobre el estero, aplicando un sistema-dedos, sistema urbano no lineal, puntual capaz de aceptar la condición de inundabilidad; extendiendo la recuperación ecológica del borde costero mediante el sistema Caltrope, sistema modular que ofrece una orientación orgánica como respuesta a los desafíos provocados por el aumento del nivel del mar que acelera el deterioro y la pérdida de tierras, siendo el objetivo principal de este sistema preservar y lograr una armonización de recursos, materiales y procesos naturales con la menor intervención. Recuperación que además puede lograr la reactivación y fortalecimiento de actividades propias del lugar como la pesca artesanal y el impulso de nuevas economías como el turismo comunitario como estrategia de revalorización de la reserva natural.

De hecho, el plan maestro se orientó a identificar estrategias para la recomposición espacial, económica y social, por medio de estructuras urbanas más inclusivas a partir de sus formas particulares de habitar e interacción social (Ver Gráfico 02).

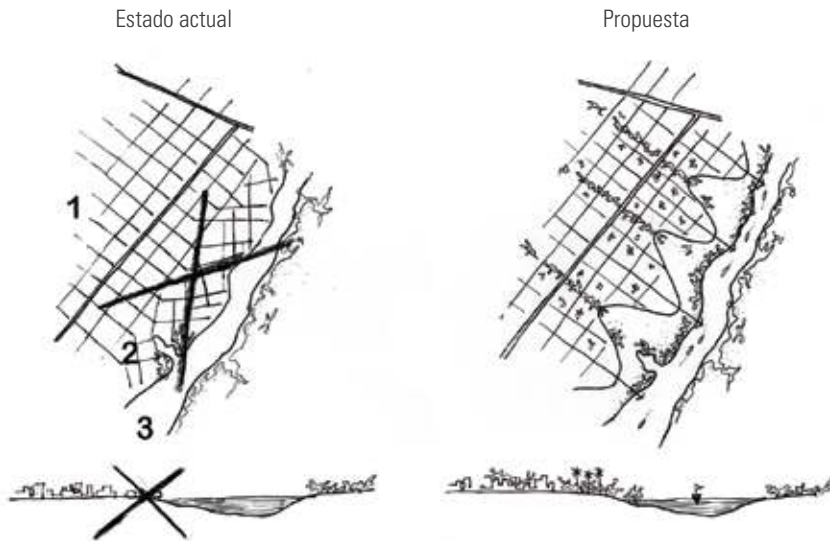


Gráfico 01. Síntesis de diagnóstico. Fuente: Elaborado por Holger Cuadrado



Gráfico 02. Plan Maestro. Fuente: Elaborado por estudiantes Taller de Proyectos Arquitectónicos TPA VI, 2016, bajo la tutoría de los autores

Estrategias.

01. Porosidad.



Gráfico 03. Vivienda palafita y sistema CALTROPE. Fuente: Elaborado por estudiantes Taller de Proyectos Arquitectónicos TPA VI, 2016, bajo la tutoría de los autores

V1 Eje de conexión. Transporte *terrestre_fluvial*: Re-definición de la red viaria. Sobre el tejido vial existente se propone una reestructuración enmarcada en un enfoque de servicio a la comunidad, transporte, sostenibilidad y socialización, dando prioridad al principal eje terrestre enfocado al transporte público. Por otro, lado se fortalece el transporte fluvial que actualmente es manejado desde la informalidad con personas del lugar, sin querer cambiar este aspecto, pero sí generar mejores condiciones que impulsen esta economía.

V2 Eje ecológico. *Sostenibilidad_huertos* urbanos: dotar al actual tejido condiciones de porosidad con la implementación de espacios seguros a través de configuraciones de espacios públicos, semipúblicos y comunitarios, la reconversión ecológica agrícola de los intersticios urbanos (lotes baldíos que el concurso ha dispuesto para la reubicación de las viviendas). El resultado es un espacio que invierte los caracteres de la ciudad mediante la corresponsabilidad social de sus habitantes.

V3 Eje dinámico. *Resiliente_densificación_socia-*
lización: se acepta las condiciones de inundación pero al mismo tiempo se alivia los efectos de la mis-

ma, proponiendo infraestructura hidráulica de evacuación fluvial conectada a este eje, serán espacios inclusivos abiertos con valor ambiental y social, generando calidad en la densificación y no cantidad.

02. Hábitat Anfibio_Vivienda Palafita.

“La conexión es el origen de la realidad: los objetos en sí mismos no tienen significado, sólo se hacen reales cuando se los concibe en relación” John F. Turner.

Una vivienda no es sólo un objeto material sino que interactúa con las circunstancias específicas de cada habitante y supone aspectos variables como el tipo de tenencia o la cercanía al trabajo, las redes de familiares y amigos. Para John F. Turner la casa no es sólo “lo que es” como producto acabado, sino lo que “hace”, en efecto desempeña un papel en un momento concreto en la vida del usuario (Oyón, 2016). En este sentido, tal noción relacional es la que ha impulsado a entender la necesidad de habitar en la ribera, como un sistema emergente *vivienda_palafita*, que como se anotó anteriormente, fragmenta al Estero, por lo que se propone liberar este espacio ocupado de una manera longitudi-

nal y reubicarla in situ, pero -esta vez- en ejes transversales (*sistema_dedos*) dando continuidad a los Ejes Ecológicos, que al mismo tiempo servirán de paso para la conexión fluvial (no sólo transporte sino también pesca artesanal), que activará al mismo tiempo economías (comercios locales: tiendas de abasto, restaurantes).

03. Condensadores sociales para el desarrollo de economía comunitaria (pesca artesanal_turismo).

En los terrenos dispuestos en las bases del concurso para la reubicación de las viviendas (lotes baldíos), se ha planteado en los de menor extensión y urbanos sostenibles, y en los dos de mayor extensión se ha propuesto el emplazamiento de dispositivos arquitectónicos que fortalezcan e impulsen actividades económicas propias del lugar. Así pues en el lote ubicado en el sur, dada su conexión directa al eje económico con salida al mercado del Guasmo, se proyecta un centro de apoyo al pescador, un lugar de acopio y distribución. Y en el lote ubicado en el norte (actual fábrica) se propone un punto de interacción y práctica de diversas actividades (canopi, natación, caminata, fotografía, etc.), que puedan fortalecer un turismo comunitario.

No obstante, la presente propuesta es un deseo de afirmar la capacidad del proyecto urbano como fuente de conocimiento en arquitectura, urbanismo y planeamiento urbano. Es un Plan Maestro a largo plazo, que permitirá reivindicar y rescatar las ecologías del lugar y las prácticas del habitar. Las estrategias planteadas presentan la misma importancia, cada una, enfocadas a la justicia espacial y social, participación ciudadana y sostenibilidad medioambiental y económica. La justicia espacial, en particular, se refiere a la promoción de los accesos a los bienes públicos, servicios, cultura, oportunidades económicas y entornos urbanos saludables a través de un diseño inclusivo o integrador, y la gestión de espacios y recursos urbanos. La participación se refiere a la mejora de la democratización en los procesos de diseño. Sostenibilidad medioambiental enfocada en generar procesos o ciclos cerrados y no lineales, reducir, pero al mismo tiempo hacer de este espacio una oportunidad económica para sus habitantes con la reactivación de actividades propias de la zona.

Finalmente, la propuesta actúa sobre tres escalas: territorio, ciudad y vivienda (arquitectura), valorando desde sus ecologías hasta sus formas del habitar en contra-

punto a las lógicas de la ciudad latinoamericana en general, que están basadas en un principio de extensibilidad e isotropía asociado a una arraigada idea falsa de libertad sobre la ocupación del suelo.

Conclusiones

El presente proyecto no pretende dar soluciones a todos los problemas, más ofrece una oportunidad para debatir el reto importante de cómo se planifican y gestionan las ciudades, no solamente prestando atención a las zonas "rosas", más el reto, está en aliviar fricciones en los sectores segregados, con el fin de generar ciudades motores del desarrollo sostenible.

Mucha gente ve el Guasmo como un problema, sin embargo las soluciones están en el mismo lugar, para eso, las personas no tienen que ser desplazadas de su propio hábitat, deben ser posicionadas en su territorio de una forma más digna, hacer que ellos se apropien del territorio y lo empiecen a cuidar para evitar una mayor contaminación. Así, la propuesta se plantea como un modelo prototipo experimental sobre espacios urbanos anfibios "tropicales", capaz de adaptarse y replicarse en otras situaciones similares.

Los gobiernos nacionales han reconocido la necesidad de revertir la situación de los asentamientos humanos en condiciones de precariedad para tratar de convertirlos en sostenibles, pero no se han dado pasos firmes para llevar a cabo cambios necesarios, pues los impactos generados apenas se consideran en la planificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, alejados de métodos de acción social y política enfocados en mejorar la equidad y el acceso a los derechos inherentemente urbanos de los habitantes. En otras palabras, se propone con este ejercicio, reclamar la democracia y justicia social como un esfuerzo continuo y radical en la reestructuración y reapropiación espacial de partes de ciudad invisibilizadas para conservar ciertas posiciones privilegiadas, por tanto es un desafío constante.

Si bien el proyecto nace en el marco del HABITAT III, los objetivos del concurso pasaron a un segundo plano, los resultados fueron archivados, y quizá como bien señala Carrión (2016) el resultado en general del evento mismo fue una Nueva Agenda Urbana general, que carece de fines y sus actores principales ausentes, por tanto no se indagó en los problemas esenciales e importantes de las ciudades.

CITAS

- ¹ Desde el año de 1870, la producción de cacao se incrementó, su excedente fue exportado con un superávit de ganancias. Pocos años después, entre 1886 y 1903, la superficie de la ciudad de Guayaquil se duplicó. Sin embargo, entre los años 1920-1925, la crisis cacaotera produjo periodos de recesión pero se produjo un crecimiento demográfico considerable, es así como la población de Guayaquil aumenta en un 182% entre los años 1929 a 1950, época en la que llega el nuevo ciclo económico, la producción del banano.
- ² Los paisajes abiertos de Guayaquil han sido considerados como espacios de libertad, haciendo más fáciles las condiciones de vida de los pobres.
- ³ Terrenos que fueron rellenados, dejando de ser inundables, aparentemente.
- ⁴ No solamente los asentamientos informales han causado graves problemas al ecosistema del manglar, sino también prácticas extractivistas como el emplazamiento de grandes extensiones de camaronas.
- ⁵ Con presencia de organismos marinos tropicales, así como de aves, peces, moluscos y crustáceos.
- ⁶ Concurso en el que participaron 441 personas de universidades de Europa, Asia y América. De ese número, 332 estudiantes y 109 profesionales. El jurado estuvo conformado por miembros nacionales e internacionales.
- ⁷ Tema 01. Arquitectura y Urbanismo para asentamientos en ecosistemas de manglar del Golfo de Guayaquil. Tema 02. Arquitectura y Urbanismo para asentamientos en zonas de riesgo por erupciones volcánicas en proximidades del volcán Tungurahua. Tema 03. Arquitectura y Urbanismo con soluciones de vivienda en asentamientos urbanos marginales de Guayaquil. Jurado presidido por el arquitecto Salvador Rueda.
- ⁸ Propuesta ganadora del primer lugar del Tema 03.
- ⁹ The Big U es un sistema de protección que rodea Manhattan, respondiendo a las necesidades y preocupaciones de las diversas comunidades de la isla.
- ¹⁰ El estudio ha tomado estructuras bioarquitectónicas experimentales – como CALTROPe – The Green Lace que ganó el concurso de arquitectura innovador de la Fundación Jacques Rougerie en la categoría Magnífica Mangle “Architecture & Sea Level Rise” en 2013.

BIBLIOGRAFÍA

- Allou, S., Cazamajor, P., Godard, H., Gómez, N., Gravelin, B., León, J., ... Rodríguez, J. (1987). *El Espacio Urbano en el Ecuador: Red Urbana, Región y Crecimiento*. Quito: Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica.
- Carrión, F. (2016). La “Agenda Oculta” de Habitat III en Quito. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres_urbanos/1478767051_442355.html
- Colau, A. (2016). Después de Hábitat III: un futuro urbano más fuerte deberá basarse en el derecho a la ciudad. *The Guardian*. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/cities/2016/oct/21/despues-habitat-iii-futuro-urbano-mas-fuerte-ada-colau>
- Harvey, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, II (53): 23–40.

- Oyón, J. L. (2016). John Turner, el arquitecto geddesiano. *ZARCH: Journal of Interdisciplinary Studies in Architecture and Urbanism*, (5), 40–45.
- Secchi, B. (2015). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Soja, E. W. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Turner, J. F. C., & Fichter, R. (1976). *Libertad para construir*. México: Siglo XXI.

PONENCIA 45

METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO INTEGRAL DESTINADO A LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL DE MONTAÑA

Delgado – Cruz, M J, Mgs.

Camargo – Mora, M G, PhD

Universidad Técnica Particular de Loja

RESUMEN



El presente trabajo persigue realizar una propuesta metodológica para abordar el diagnóstico territorial correspondiente al ámbito parroquial rural, mediante el análisis de sus elementos constituyentes, orientados por las competencias administrativas otorgadas por la normativa legal de ordenamiento territorial de Ecuador. El ámbito territorial, Parroquial Rural tiene competencias limitadas en cuanto a la administración del uso del suelo, ya que su regulación y administración le corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado [GAD] cantonal. La zonificación del uso del suelo parroquial rural es elaborada por la Junta Parroquial, por administración directa o por consultoría externa. En cuanto a las competencias establecidas el nivel de gobierno parroquial rural debe acoger el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial que ha sido consensuado. Pero si la ruta trazada por los niveles superiores no responde a las aspiraciones propias de la comunidad rural, ellos podrían -mediante su propio plan de ordenamiento parroquial rural- tomar la decisión de

solicitar que se modifique, considere, actualice y reforme dicho plan en función de sus intereses. Surge la necesidad de dar respuesta a la interrogante: ¿Cuál es el mejor procedimiento y la operacionalización entendida como la definición de los componentes o dimensiones, de las variables o características e indicadores, que permitan caracterizar, analizar y evaluar la realidad existente y la evolución futura de cada uno de los factores territoriales que definen a un ámbito territorial. Por lo tanto para un diagnóstico territorial en la parroquia rural?, para dar respuesta se siguió la metodología: I) Exploración del marco legal; II) Exploración comparativa de propuestas metodológicas existentes para abordar el diagnóstico integral; III) Valoración del momento de diagnóstico integral. Como resultado se diseña la propuesta metodológica para elaborar el diagnóstico integral para el ordenamiento territorial a nivel de parroquia rural de montaña.

Palabras clave: Ordenación Territorial, planes de ordenamiento, diagnóstico integral, parroquia rural.

1. Ordenación del territorio

Para Méndez (1990), la ordenación del territorio es un proceso planificado y una política del estado, de naturaleza política, técnica y administrativa, que está al servicio de la gestión ambiental y del desarrollo. Busca organizar, armonizar y administrar la ocupación del espacio, de manera que se puedan prever los efectos que provocan las actividades socioeconómicas y precisar los medios y líneas de acción apropiados para alcanzar los objetivos y prioridades de desarrollo; en un todo conforme con las nociones de uso sostenido y de viabilidad de uso y con los objetivos superiores del bienestar social, de la calidad de vida y de la valoración del medio ambiente (p.96). Para Gómez (2013), citado por Mendez & Patiño (2013),

se trata de una función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una "justicia socioespacial" y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico. Tal función, la concibe el autor, como de carácter "horizontal" que condiciona a la planificación sectorial, al urbanismo y a la planificación económica.

2. Planes de ordenamiento territorial

El Plan se convierte en el principal instrumento de la gestión en todos los niveles territoriales, pero tiene especial relevancia en los niveles locales, donde se materializa y se puede intervenir realmente los problemas, mediante la planificación de acciones o actuaciones que orienten la ocupación del área urbana y rurales, y las inversiones articuladas y priorizadas según su contexto particular de amenazas y riesgos Camargo, G. (2010). Los planes de ordenamiento territorial son un "instrumento que copila en un documento los diversos estudios y análisis de la realidad de un territorio", los posibles escenarios de desarrollo futuro y de las propuestas para generar los cambios requeridos que garanticen mayores niveles de calidad de vida y mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

Los planes territoriales comprenden momentos o etapas de la planificación, consecutivos e iterativos, que presentan propuestas para orientar la ocupación del territorio, tales como:

Momento I: Bases para Elaborar el Plan de Ordenamiento. Las bases del plan es el primer momento o etapa del proceso de planificación, la cual comprende todas las actividades que se deben realizar antes de iniciar la elaboración del Plan.

Momento II: Diagnóstico integral y análisis tendencial. Las elaboraciones de los planes de ordenamiento territorial contemplan el momento del diagnóstico integral o visión real, es el momento del proceso que permite a todos los actores generar el conocimiento adecuado de las características relevantes de la realidad del territorio.

Momento III: Análisis prospectivo o prognosis. A partir del diagnóstico de las variables físicas y funcionales de un ámbito territorial se procede a elaborar escenarios, fundándose en el ejercicio de imaginación, mediante las actividades siguientes: análisis tendencial y de prospectiva, elaborando alternativas futuras posibles; de forma que los ciudadanos puedan escoger un modelo, una visión para la ciudad y el territorio rural sobre cuya base se genera una relación de temas críticos y/o líneas de actuación genéricas.

Momento IV: Formulación de objetivos, estrategias y acciones. Esta etapa consiste en la formulación de objetivos y metas, y a partir de ellos, las líneas estratégicas y de actuación que permitirán alcanzar los escenarios para transformar la realidad hacia el territorio deseado. Tiene en cuenta el diagnóstico integral y la prospectiva para enunciar los objetivos y metas que se pretenden alcanzar a través de la gestión propiamente dicha. Una vez aprobados por las instancias competentes, se convierten en políticas, que le conciernen a toda la sociedad, por tanto, es un instrumento participativo y consensuado.

3. Normativa legal sobre el ordenamiento territorial en Ecuador

La Constitución de la República de Ecuador (2008), en el capítulo segundo, respecto a la "Organización del territorio", establece en el Artículo 242, "El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales (...)" (2012, p. 122).

El Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización, en el Título II, sobre la Organización del Territorio en el Artículo 10, de los Niveles de Organización Territorial, se encuentra en concordancia con el artículo referido en la constitución.

Otras consideraciones expuestas en el Artículo 250 (Constitución, 2012) se refiere al territorio de las provincias amazónicas como una circunscripción territorial especial, para la que existirá una planificación integral (...) y el principio del Sumak Kawsay (p.125). El Artículo 404, patrimonio natural del Ecuador exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Su gestión se llevará a cabo de acuerdo al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la Ley. Artículo 415, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes (...) (p.180).

La *Constitucion (2008)*, Artículo 240, sobre los gobiernos autónomos descentralizados “tendrán facultades legislativas y ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias” y el Artículo 241, “la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” (López, 2015, p.121); el “ordenamiento territorial se convierte en una política de Estado centralizada, pero jerarquizada con principios de complementariedad y subsidiariedad, en una visión multi-escalar de gestión” (López, 2015, p.301).

La nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, respecto del Ordenamiento Territorial en el título II, capítulo I, Artículo 9 establece que

el ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacialmente y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constara en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados. (LOOTUGS, 2016, p.18).

En el Capítulo II de la LOOTUGS (2016), en este apartado se describe Instrumentos de ordenamiento territorial, en

el Artículo 14.- Del proceso general de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

En común, todos los planes de ordenación territorial, provincial, cantonal y parroquial rural se formularán considerando los resultados del diagnóstico integral y la prospectiva del correspondiente sistema territorial, los lineamientos de planificación territorial contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la imagen objetivo definida por el Plan de Desarrollo provincial, cantonal y parroquial rural, y la articulación a los niveles superiores e inferiores de planificación, y serán específicas a los Planes de Ordenación Territorial Provincial, que corresponden al modelo territorial objetivo y a la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo provincial, cantonal y parroquial rural, según Pauta (2015).

En cuanto a las competencias establecidas el nivel de gobierno parroquial rural debe acoger el diagnóstico y modelo territorial a nivel cantonal y provincial, que ha sido consensuado. Pero si la ruta trazada por los niveles superiores no responde a las aspiraciones propias de la comunidad rural, ellos podrían -mediante su propio plan de ordenamiento parroquial rural- tomar la decisión de solicitar que se modifique, considere, actualice y reforme dicho plan en función de sus intereses. Por que, como sabemos, hay tendencias en el territorio que solo los lugareños logran claramente establecer y por esa razón ellos son los únicos que, a través de ese instrumento, pueden cambiar y mejorar los comportamientos en su territorio parroquial rural. Las competencias tribuidas al nivel de gobierno parroquial rural se sintetizarlas en la Tabla 1.

4. Referentes Metodológicos

El diseño de una metodología para abordar y elaborar el Diagnóstico Integral para el ordenamiento de una parroquia rural requiere del estudio, comparación y análisis de las propuestas metodologías existentes, planteadas por diversos autores e instituciones, precisando como abordan la realidad del territorio en el momento del diagnóstico integral. En tal sentido, para esta comparación se han considerado los estudios realizados por Gómez, (España), Basso et al., (FAO-Uruguay), Camargo, M. (Venezuela), Pauta, C., y los procedimientos propuestos por SENPLADES (Ecuador). A partir de las propuestas

Competencias Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales Rurales
Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo parroquial y su correspondiente OT, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia.
Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales .
Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos en concordancias: Constitución (2008), Art. 267.

Tabla 1. Competencias exclusivas de los GAD Parroquiales Rurales. Fuente: Elaborado por el autor a partir de COO-TAD (2015), la Constitución (2008) citado por Ronquillo, G. (s/f)

metodológicas implementadas, el procedimiento para elaborar el diagnóstico, se basa en una propuesta de operacionalización ajustada a la escala territorial, en función de dos grandes dimensiones: por una parte, la dimensión riesgo que actúa como condicionante y limitante de la ocupación del territorio y, por otra parte, la dimensión del desarrollo integral definido por las componentes sociales y económicas. Identificación de oportunidades y amenazas, fortalezas y debilidades; mediante el uso de DAFO o FODA; además de las tendencias territoriales, que facilita el análisis síntesis interpretativo y la elaboración de las fases siguientes.

5. Propuesta metodológica para elaborar el Plan de Ordenamiento Rural

El plan de ordenamiento territorial se inicia con el Momento I: Bases del Plan, que crea las condiciones para el desarrollo de las etapas siguientes de la planificación territorial. El Momento II: Diagnóstico Integral es la etapa del proceso que proporciona un conocimiento de la realidad del territorio, concreto de la realidad, otorga una importancia significativa al conocimiento de la condición físico natural, socioeconómica y ambiental, que se presentan como oportunidades o amenazas para el desarrollo integral, así como fortalezas y debilidades. Es

el momento donde se conoce la realidad y se comienza a plantear el futuro del territorio, es decir, es una fase común que todo plan de ordenamiento territorial desarrolla mediante dos diagnósticos: diagnóstico externo y diagnóstico interno.

- **Diagnóstico externo** consiste en el análisis de las oportunidades y amenazas externas, y de la articulación del territorio con los ámbitos en los que está inmerso. Se identifican las potencialidades, oportunidades y las amenazas que se presentan para el desarrollo. Se requiere de un análisis que se enfoque en la dimensión económica y las tendencias en las áreas de influencia, y la evolución paralela de los demás centros urbanos y rurales más cercanos.
- **Diagnóstico interno** consiste en la evaluación de los puntos fuertes y los puntos débiles del territorio rural, mediante información de fuentes secundarias, informes de expertos, encuestas a los agentes sociales, constitución de grupos de diagnóstico con representantes significativos de cada barrio, etc. Este diagnóstico interno comprende la descripción, comparación, evolución, explicación, evaluación y análisis síntesis interpretativo, de aquellos componentes que describen el proceso de desarrollo territorial, en

cuanto a características y distribución de la población, sistema de asentamientos poblacionales, sistema productivo, equipamiento básicos e infraestructura en red y control del medio ambiente. El abordaje de la realidad socio espacial concreta hace énfasis en las desigualdades espaciales que se derivan de los diferentes niveles de satisfacción de las necesidades de la población según Pujada & Font (2010).

Para analizar la realidad territorial es necesario definir las componentes o dimensiones a evaluar y constatar las desigualdades derivadas de los diferentes comportamientos de las variables analizadas ajustada a la escala de análisis. En el caso del análisis de las áreas rurales se considera la unidad de análisis de parcela, contenitiva de las características físicas y económicas de los inmuebles, registradas en los catastros rurales y, por tanto, fuente de información para el análisis territorial. La operacionalización se realiza considerando

- **Los componentes** entendidas como los grandes aspectos que engloban todas aquellas características, que pueden ser objeto de formulación de políticas, estrategias y acciones por parte del estado, para mejorar el bienestar de la población, mayor cohesión social y económica, y proteger las áreas de explotación agrícola, ganadera y los recursos naturales.
- **La operacionalización** del ordenamiento territorial comprende las componentes o dimensiones, abordados en dos sentidos integrados y complementarios; por un lado, las dimensiones riesgo socio natural y, por otro lado, la dimensión del desarrollo socioeconómico del territorio, como se muestra en el Tabla 2, definidos por componentes. Una vez seleccionadas las componentes, es de suma importancia precisar el concepto de cada uno de ellas y alcance, para evitar superposición de la información o desviarse de los objetivos planteados.

Los componentes territoriales están definidos por variables o características, que cambian en el tiempo y en el espacio y, estos a su vez, están definidos por indicadores que cuantifican la variable. Los indicadores son *medidas discretas* de los niveles que registran las diferentes variables analizadas, cuantifican los componentes o aspectos analizados. A través de los indicadores, se hace

posible la descripción, evaluación y análisis de los fenómenos de riesgos, sociales, económicos y ambientales que intervienen en la dinámica y crecimiento del área rural, en el bienestar humano e impactan en los recursos naturales. Por lo tanto, la selección de las variables e indicadores es una de las etapas más importantes al realizar el Plan de Ordenamiento Territorial Parroquial Rural.

La valoración del componente físico natural y de las amenazas que representan para la población, consisten en analizar los componentes geológicos geomorfológicos y sísmicos en la relación suelo estructura, para determinar potenciales de inundación movimientos en masa y licuefacción de suelos, con la finalidad de obtener una sectorización de amenazas naturales necesaria para la gestión integral de los riesgos socio naturales.

El *emplazamiento del área rural* es el espacio sobre el cual se asientan las actividades económicas y sociales, además de los servicios en torno a la agricultura. Está definido por las características del medio físico como la topografía, la geología, la geomorfología, Hidroclimatología y los suelos. Se describe y analiza los recursos, las condiciones favorables y desfavorables, así como las limitantes para el desarrollo de las actividades socioeconómicas para la generación de bienes y de servicios. Para abordar las condiciones y recursos geo ecológicos se considera los siguientes componentes y variables mostrados en la operacionalización de la Tabla 3.

Dentro del territorio, hay una dinámica y distribución de la población con características propias demográficas, sociales y económicas, con tendencias de crecimiento y expansión, que demandan servicios y equipamientos para la satisfacción de las necesidades básicas. Comprende el análisis y la distribución de la población y sus características demográficas como la estructura por edad y sexo, dinámica de crecimiento y sus condiciones o niveles de vida. Su análisis permite identificar las áreas donde se concentra la población y, por tanto, la demanda de infraestructuras y de servicios actual y a futuro. Identificar su distribución, a nivel de sectores catastrales o de comunidades, donde se refleje su identidad y arraigo territorial, así como el reconocimiento dentro de las zonas rurales.

El patrón de distribución de la población es producto de la transformación progresiva del espacio, que se

ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN DE RIESGOS		ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO (FÍSICO NATURAL, SOCIAL, SOCIO PRODUCTIVO, AMBIENTAL Y ORGANIZACIONAL)
AMENAZAS NATURALES	SOCIO	FÍSICO NATURAL , análisis del emplazamiento territorial, relieve, Geología, geomorfología, hidroclimatología, capacidad y aptitud de los suelos, vegetación y amenazas.
		CONFIGURACIÓN TERRITORIAL , análisis de la configuración territorial; articulación en relación al sistema de asentamientos. Análisis del entorno biofísico que incide sobre el territorio rural.
EXPOSICIÓN Y VULNERABILIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y AMBIENTAL	SOCIAL,	ESTRUCTURA FÍSICA Y FUNCIONAL DEL CENTRO URBANO RURAL , análisis de la dinámica y morfología.
		INTEGRACIÓN E INTERCONEXIÓN TERRITORIAL , análisis de las infraestructuras en red que permiten el flujo de personas, bienes y servicios como la red vial transporte, telecomunicaciones y electricidad.
		POBLACIÓN , análisis de la población total y distribución espacial. Demografía.
		INFRAESTRUCTURA EN RED , análisis de las infraestructuras de vialidad, transporte, electricidad y telecomunicaciones
		EQUIPAMIENTOS BÁSICO , análisis de los equipamientos servicios básicos y servicios sociales en función de sus necesidades y competencias.
		SISTEMA SOCIO PRODUCTIVO , análisis de las actividades económicas y productivas y su incidencia en la dinámica económica interna y de los principales centros poblados cercanos
		PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL , análisis de los recursos naturales y socio-culturales históricos que percibe la población.
		ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL , análisis de la capacidad organizativa y de gestión para la ordenación de los distintos ámbitos territoriales.
RIESGO		ZONIFICACIÓN DEL USO DE SUELO ACTUAL , se refiere a establecer zonas homogéneas definidas por usos permitidos y complementarios, regulados para garantizar calidad de vida y mitigar y prevenir los riesgos

Tabla 2. Operacionalización para realizar el Diagnóstico Integral de la Parroquia Rural con enfoque en el Riesgo. Elaborado por el autor y Camargo, G. (2015)

llevó desde un carácter rural poco diferenciado y de uso básicamente agrícola o forestal, a un espacio muy diferenciado, en la cabecera parroquial. En la Tabla 4 se muestran los componentes socio económicos y las respectivas variables e indicadores necesarios para una correcta planificación

El diagnóstico finaliza con el análisis interpretativo de las componentes territoriales que se refiere a identificar, a partir de los análisis detallados, las características rele-

vantes, las condiciones físico-naturales favorables o desfavorables, las fortalezas y debilidades socioeconómicas, además de las tendencias para cada unidad analizada. La culminación del análisis en los diagnósticos interno y externo se logra mediante un Análisis Síntesis Interpretativo, que consiste en matrices de doble entrada que permiten sintetizar los análisis requeridos señalados anteriormente y, a partir de ello, definir cuales es la vocación del territorio y hacia donde deben orientarse las políticas para su desarrollo y ordenamiento territorial.

COMPONENTE	VARIABLE	INDICADOR	COMPONENTE	VARIABLE	INDICADOR
RELIEVE	Tipo de relieve	Unidades de Relieve	SUELO	Cepeidad	Taxonomía del suelo según la FAO
	Pendiente	Categoría de pendiente		Aptitud	Superficie / aptitud
Amenaza de erosión hídrica			Velocidad de Infiltración		
			Fertilidad	Ph. del suelo	
			Drenaje	Salinidad	
			Textura	Índice de susceptibilidad por erosión hídrica	
			Nivel freático	Tipo de textura se mide en %	
				Clase textural	
				Profundidad en cm	
				Pedregosidad en %	
				Afloramiento rocoso %	
				Profundidad del nivel freático en cm	
				Materia orgánica en %	
GEOLOGÍA	Formaciones Geológicas	Superficie de las formaciones Tipos de Rocas	VEGETACIÓN	Cobertura vegetal	Porcentaje de cobertura %
	Sísmica	Calidad de la roca			Tipo de especies
	Composición y estructura	Recursos económicos Fallas Geológicas			
GEMORFOLOGÍA	Geoformas	Unidad Geomorfológicas	FAUNA Y FLORA - HABITAD	Biodiversidad	Índice de biodiversidad
	Modelado	Movimientos de masa			Localización
	Morfodinámicas	Amenazas			
	Morfometría	Depósitos Aluviales Deposito superficial y coluvial			
CLIMA	Precipitación	Promedio anual en mm/año	AMENAZAS	Hídricas	Zonificación de amenazas
	Temperatura	Temperatura media °C		Geológicas geomorfológicas	Localización
	Humedad relativa	%			Área de afectación
	Vientos	Km/h, dirección			Intensidad
HIDROLOGÍA	Drenaje	Formas del drenaje		Sismicas	Frecuencia
	Densidad del drenaje	Clase o tipo de densidad Km/km2			
	Morfología	Tipo de drenaje			
	Morfometría de la cuenca	Forma de la cima			
		Forma de la vertiente			
	Forma del valle				

Tabla 3. Operacionalización para realizar el Diagnóstico Integral para el ámbito parroquia rural: componentes físico naturales. Elaborado por el autor y Camargo, G. (2017)

COMPONENTE	VARIABLE	INDICADOR
POBLACION Y DISTRIBUCION ESPACIAL	Población Total	Número de Habitantes
	Distribución de la población	Densidad Hab/ha
	Demografía	Estructura por edad y sexo
	Dinámica de crecimiento	Tasa de crecimiento %
	Tendencias	Análisis tendenciales
INTEGRACIÓN E INTERCONEXIÓN TERRITORIAL	Red Vial	Características de la red, conectividad
	Transporte	Rutas, unidades, capacidad, calidad
	Telecomunicaciones	Cobertura de las telecomunicaciones
EQUIPAMIENTOS BASICOS	Red Eléctrica	Cobertura de la red eléctrica
	Agua potable	% Cobertura
	Eliminación de excretas	Calidad del servicio
	Aseo urbano	Capacidad y calidad
	Educación	Numero de alumno por profesor Numero de establecimiento y radio de cobertura
	Salud	Numero de médicos / hab.
	Espacios públicos y áreas verdes	% cobertura de servicio, calidad
ESTRUCTURA FISICA Y FUNCIONAL DEL CENTRO POBLADO RURAL	Alumbrado público	% cobertura de servicio, calidad
	Sistema viario	Características de las vías, Calidad
	Sistema parcelario	Características de Manzana y parcelas
	Espacios públicos	Numero de espacios, índice de área pública/hab.
	Morfología Urbana	Tipos de forma
SISTEMA PRODUCTIVO RURAL	Elementos físicos especiales y funcionales	Hitos, sendas, nodos
	Actividad económica	Tipo de actividades
	Población productiva	Población Económicamente Activa
	Disponibilidad de riego	Características del sistema de riego
		Origen del agua para riego
		Capacidad del sistema de riego
	Organización empresarial	Tipos de producción
	Producción	Localización, cantidad
		Cantidad
	Comercialización y mercados de distribución	Accesibilidad a los mercados Cantidad de producción
Políticas de producción rural	Índice competitivo Proyectos y programas	
PATRIMONIO HISTORICO CULTURAL Y NATURAL	Patrimonio histórico cultural	Inventario de patrimonios
		Localización
		Valor patrimonial
	Patrimonio Natural	Superficie (ha)
		Zonas protegidas
Valor biofísico		
DISPONIBILIDAD DE RECURSO AGUA	Humedales	Superficie (ha)
		Índice de biodiversidad
	Aguas superficiales	Capacidad y calidad
		Localización y sus características
COBERTURA Y USO DE LA TIERRA	Usos de la tierra	Reservas de agua
		Consumo anual / hab.
		Proyección a futuro del consumo
		Superficie (m ² o ha)
		Dificultad de labranza
COBERTURA Y USO DE LA TIERRA	Usos de la tierra	Uso predominante
		Uso complementario
		Aptitud
		Dificultad de Labranza
		Asociación de Cultivos
		Velocidad de infiltración
		Erosión
Zonas homogéneas de cultivo		

Tabla 4. Operacionalización para realizar el diagnóstico integral para el ámbito parroquia rural: componentes socio económicos. Elaborado por el autor y Camargo, G. (2017)

CONCLUSIONES

- Se logró plantear un procedimiento metodológico para la elaboración del diagnóstico integral para el plan de ordenamiento territorial para el ámbito parroquial rural, orientadas por las competencias otorgadas en la normativa legal vigente.
- Para elaborar el diagnóstico integral en parroquias rurales de montaña se propone una serie de actividades que permiten evaluar el territorio, a partir de la operacionalización adecuada a la realidad analizada y a la noción de propósito del plan. Dicha operacionalización se propone en el estudio mediante la definición de componentes, las variables y los indicadores adecuados a la realidad territorial.
- El diagnóstico integral culmina con el análisis síntesis interpretativa que permite identificar las características relevantes, las condiciones favorables y desfavorables, las fortalezas y debilidades, además de oportunidades y amenazas para el desarrollo y ocupación del territorio. Este análisis junto con las tendencias territoriales identificadas permite definir cuál es la vocación del territorio, las zonas más aptas o no aptas para la ocupación y para el desarrollo de las actividades económicas y sociales.
- El diagnóstico integral en los espacios rurales de montaña es fundamental para generar la información base para el desarrollo de los momentos de la planificación territorial, ya que permite conocer la realidad de manera detallada, las desigualdades espaciales, las potencialidades, las tendencias de crecimiento y los problemas que se deben enfrentar.
- El Ordenación Territorial Parroquia Rural es vinculante de las directrices que emanan el Plan Territorial Provincial y Cantonal. Considera las propuestas definidas en estos planes y la Zonificación del Uso del Suelo como marco de referencia.
- El ámbito territorial parroquial rural tiene competencias limitadas en cuanto a la administración del uso del suelo, ya que su regulación y administración le corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) cantonal. La Zonificación del Uso del Suelo Parroquial Rural es elaborado por la Junta Parroquial por administración directa o por consultoría externa. En cuanto a las competencias establecidas el nivel de gobierno parroquial rural debe acoger el diagnóstico y modelo territorial a nivel cantonal y provincial, que ha sido consensuado. Pero si la ruta trazada por los niveles superiores no responde a las aspiraciones propias de la comunidad rural, ellos podrían mediante su propio plan de ordenamiento parroquial rural tomar la decisión de solicitar que se modifique, considere, actualice y reforme dicho plan, en función de sus intereses. Por que como sabemos hay tendencias en el territorio que solo los lugareños logran claramente establecer y por esa razón ellos son los únicos que, a través de ese instrumento, pueden cambiar y mejorar los comportamientos en su territorio parroquial rural. Por otra parte, la escala de análisis territorial en el ámbito parroquial rural es más detallada que la cantonal y provincial, por tanto requiere de estudios más especializados.
- La mejor división para el análisis de la parroquia rural a partir de sus rasgos específicos es la parcela, la cual registra información física y económica útil para los análisis. Varias parcelas adyacentes pueden conformar un sector catastral, varios sectores una zona, y una o varias zonas una parroquia rural. Estos diferentes ámbitos territoriales permiten distintos análisis de los componentes, pudiendo identificar el déficit de equipamiento y de servicios básicos, por ejemplo.
- El Diagnóstico Integral Territorial Parroquia Rural debe recurrir al Catastro Rural como fuente de información física, económica y jurídica de los predios rurales.
- Es importante considerar la dimensión del riesgo como una componente más del desarrollo socioeconómico, variable condicionante de la ocupación del territorio y de las actividades socioeconómicas, con el fin de prevenir y mitigar desastres naturales.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449. Recuperado de: http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A._Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf
 - Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (28 de junio de 2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial del Ecuador No. 790. Recuperado de: <http://www.eltelegrafo.com.ec/images/cms/Documentos-PDF/2016/Proyecto-de-ley-Ordenamiento-territorial-y-uso-gestion-del-suelo.pdf>
 - Basso, L.; Méndez H. C.; Ligier, D.; Maceira, N.; Somma, D.; Kiersch, B.; Yofre, F.; Areco, P.; Calvo, F.; Plata, V. & Blum, A. (2014). *ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL Conceptos, métodos y experiencias*. (M. A. na G. C. y A. P. José M. Paruelo, Esteban G. Jobbágy, Pedro Laterra, Hernán Dieguez, Ed.), Ministerio De Agricultura, Ganadería Y Pesca Organización De Las Naciones Unidas Para La Alimentación Y La Agricultura (1st ed.). Argentina: FAO. <https://doi.org/10.13140/2.1.4004.4320>
 - Camargo. (2017). Metodología para elaborar el plan de Ordenamiento Urbano. *Universidad de los Andes Venezuela* (Ed.) (1st ed., p. 393). Merida, Venezuela: Universidad de los Andes Venezuela.
 - López, M. F. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador, 19(2), 297–312. <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892>
 - Mendez, X. y Patiño, F. (2013). *Georeferenciación y análisis de la pobreza urbana y rural de las provincias: Pichincha, Guayas y Azuay a través del método de Necesidades Básicas Insatisfechas, y contraste de sus resultados con una metodología multidimensional de pobreza 2010*. Universidad de Cuenca.
- Recuperado de: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/3552/1/TESIS.pdf>
- Pauta, F. (2013). *Ordenación Territorial y Urbanística: Un cambio para su aplicación en el Ecuador*. Universidad Estatal de Cuenca (Ed.). Cuenca: Mosalve Moreno.

PONENCIA 46

LA BÚSQUEDA DEL DERECHO A LA CIUDAD Y AL TERRITORIO EN LA NUEVA PERIFERIA URBANA DE GUAYAQUIL - SAMBORONDÓN

Arq. PhD. Alina Alexandra Delgado Bohórquez
Universidad de Guayaquil - Ecuador
K.U.Leuven University - Bélgica

RESUMEN



El desarrollo urbano de las ciudades y territorios de América Latina ha estado marcado por procesos informales y formales de ocupación del suelo. Guayaquil no es una excepción a esta tendencia y es una ciudad que se ha extendido sobrepasando y degradando sus recursos naturales como cerros, esteros y ríos, dando origen a un área de conurbación urbana y metropolitana en donde convergen zonas de asentamientos informales como Monte Sinaí y cantones aledaños como Samborondón, Durán y Daule; generándose de esta forma un paisaje urbano fragmentado que intensifica las inequidades sociales hacia la periferia y en las zonas interurbanas rurales cantonales. Esta ponencia presenta el caso del sector de Monte Sinaí, uno de los más grandes asentamientos informales ubicados en la periferia al noroeste de la ciudad y de Samborondón al noreste, y de una de

las comunidades rurales de este sector, el recinto San José. A través de testimonios de pobladores, estudios del sitio y documentación se analizan los diferentes patrones y dinámicas de ocupación formal e informal del territorio, y en el marco de una propuesta de diseño participativo se plantea la utilización de instrumentos de gestión de suelo que puedan servir para beneficio de las comunidades y el financiamiento de infraestructura y vivienda social. Adicional, se analiza la capacidad del gobierno local para la implementación de políticas y acciones que permitan responder a las necesidades y expectativas de la población en la búsqueda del derecho a la ciudad y a un territorio más justo y equitativo.

Palabras Claves: Guayaquil, Samborondón, derecho a la ciudad, gestión del suelo.

1. Introducción

El desarrollo urbano en América Latina ha estado marcado por procesos de ocupación formal e informal del suelo, dando lugar a extensas zonas metropolitanas como resultado de un fenómeno multicausal con aspectos sociales, políticos, económicos y legales. Guayaquil, la ciudad más poblada del Ecuador con 2'654 274 habitantes (INEC, 2011), en un área de 35 000 has., de las cuales aproximadamente el 60% corresponden a asentamientos informales (Sanchez, 2014), no escapa a esta tendencia y abarca una área metropolitana que incluye a los cantones de Durán (235 768 hab.), Samborondón (67 590 hab) y Guayaquil (2'350 915 hab), (INEC, 2011), que son a su vez parte de la zona 8 en la clasificación territorial de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES, 2015). Guayaquil es una ciudad que, en la ausencia de una visión metropolitana, ha crecido superando sus límites naturales y administrativos en un territorio de estuarios, ríos y cerros altamente vulnerable al cambio climático, donde las competencias de los diferentes niveles de gobierno se superponen en cuanto a infraestructura básica, vivienda y salud, creando dificultades para la provisión de servicios básicos, vivienda accesible y legalización en la periferia (Delgado, 2013).

Guayaquil se desarrolló inicialmente en el centro y funda su dinámica en el comercio y soporte físico para el modelo agroexportador del país, de cacao y banano, que generaron un proceso de migración masivo a Guayaquil, convirtiéndose desde inicios del siglo XIX, junto con Quito -la capital del país-, en los principales polos de desarrollo y atracción de población migrante del campo y ciudades pequeñas e intermedias. Posteriormente, la ciudad se desarrolló al sur, donde se conformaron los primeros asentamientos informales. Estas oleadas migratorias sobre terrenos municipales, privados o esteros fueron frecuentemente ignoradas, toleradas o apoyadas por autoridades locales o centrales. Así, extensas áreas del estero fueron rellenadas muchas veces con apoyo del gobierno local y en las últimas décadas la expansión urbana se extendió hacia las zonas del norte, los cerros y colinas, donde se asienta actualmente una población equivalente a unas 300 000 personas (Sanchez, 2014), que viven fuera de los límites urbanos de la ciudad, el "otro Guayaquil", donde se ubica el sector conocido como Monte Sinaí, en las partes intermedias de una zona metropolitana que está actualmente en for-

ma parcial bajo el control del GAD [Gobierno Autónomo Descentralizado o Municipio] de Guayaquil y con competencias compartidas con el Gobierno Central, en cuanto a provisión de infraestructura y legalización de la tierra.

Paralelamente, Guayaquil se extiende y sobrepasa una vez más sus límites administrativos y naturales, al otro lado del río Guayas y de sus afluentes, los ríos Daule y el Babahoyo, creándose ciudades satélites como Durán y los cantones de Samborondón y Daule, conformándose espacios periurbanos en una zona de conurbación marcada por una alta heterogeneidad e inequidad social, como resultado de los agentes económicos y los procesos sociales y espaciales (Ávila, 2009, pp.94-95) que configuran el territorio. Es en este contexto donde el tema del derecho a la ciudad toma protagonismo, con respecto a la producción de suelo urbano con un carácter más equitativo y de mayor justicia social.

Esta ponencia presenta el caso del sector Tres Bocas en Monte Sinaí y del recinto San José en Samborondón. A través de un estudio de las dinámicas de producción formal-informal del suelo y de la utilización del derecho a la ciudad y diseño participativo, como marco teórico y metodología respectivamente, se propone el uso de instrumentos de gestión de suelo que puedan beneficiar a las comunidades para ejercer su derecho al suelo y el financiamiento de infraestructura y vivienda social (Ver Figura 1).

2. Revisión de la literatura - Procesos de urbanización (in)formal y transformaciones territoriales en los espacios periurbanos-rurales de Guayaquil-Samborondón

El fenómeno informal urbano en su conceptualización comprende una estigmatización que separa a los que están fuera de la esfera formal, dividiendo a la ciudad en dos esferas, la de la administración formal municipal y la ciudad autoconstruida por sus habitantes (Roy, 2005; Gilbert, 2007; Varley, 2013). De esta forma, los asentamientos informales, en vez de ser experiencias a partir de las cuales se podrían elaborar políticas más acordes con las necesidades y preferencias de la población y aprender de estas experiencias (Hardoy & Satterthwaite, 1989; Lombard, 2014), se las margina y separa.

América Latina es una de las regiones más urbanizadas del mundo, según un informe de la Comisión Económi-

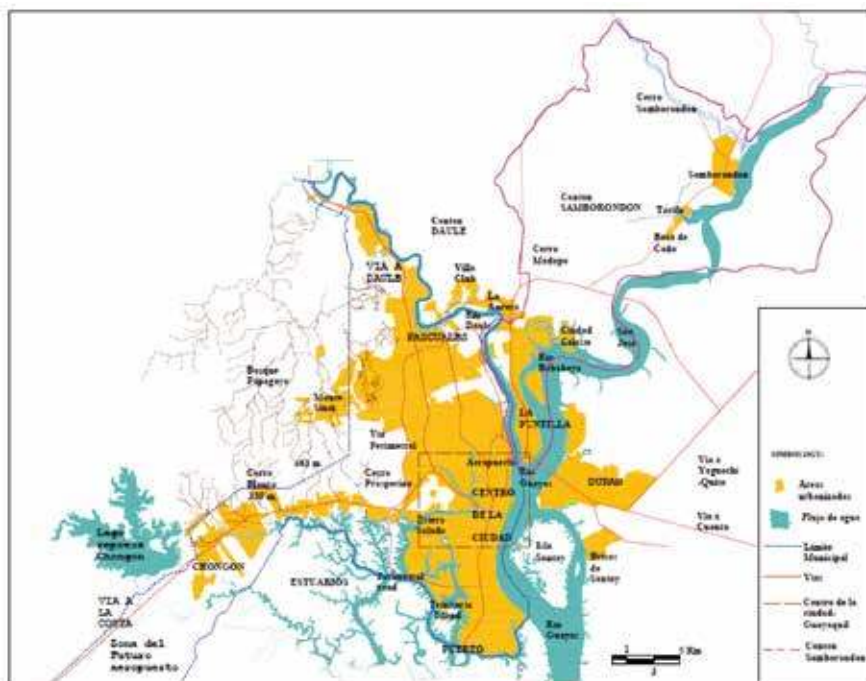


Figura 1. Distrito Metropolitano de Guayaquil-Samborondón. Fuente: Elaborado por autor en base a mapas de M.I. Municipalidad de Guayaquil y Samborondón

ca para América Latina [CEPAL] con una tasa del 80% (2012). A su vez, la era de la globalización ha tenido efectos fundamentales en la producción del espacio urbano, produciéndose una nueva dinámica en el desarrollo de los asentamientos humanos (Ávila, 2009; De Mattos, 2002). Es así, como la ciudad (in)formal se extiende y ocupa espacios no adecuados para áreas residenciales por ser terrenos inestables sobre el agua o pantanosos, como el sur de Guayaquil; en zonas de pendientes como los cerros de Mapasingue, Prosperina; o muy bajos o agrícolas, como en las zonas arroceras del sector de Samborondón-Guayaquil.

Este proceso ha conllevado una serie de transformaciones profundas en los territorios, cambiando la dualidad campo-ciudad y la dialéctica existente entre estos dos ámbitos, afectando los recursos naturales, paisajísticos, culturales, sociales y de patrimonio de las zonas rurales, creándose zonas fragmentadas (Sabatini, 2004) y segregadas (Malizia, 2011; Roitman, 2011). En este

marco se incorpora el término de lo periurbano (Ávila, 2009; Drescher y Laquinta, 2000, pp.4) como la zona de contacto entre dos mundos diametralmente opuestos, la ciudad y el campo. Se refiere a la extensión continua de la ciudad y a la absorción paulatina de los espacios rurales que le rodean, y al ámbito de difusión urbano-rural e incluso rural, donde se desarrollan prácticas económicas y sociales ligadas a la dinámica de las ciudades (Ávila, 2009; Banzo, 2005, pp.210). Dos mundos con diferentes objetivos y valores, en los cuales la movilidad poblacional es uno de los factores que caracterizan a estas zonas periurbanas, que en el caso de Guayaquil se refiere a un proceso de difusión reticular estructurado (Armijo, 2013), que involucra diferentes componentes tales como: antiguos y nuevos centros, áreas perimetrales dispersas, compactas, expresándose por medio de la fragmentación territorial y social. Se mezclan zonas residenciales cerradas de clase alta junto a poblaciones tradicionales o asentamientos informales. Se ocupan zonas destinadas para la producción agrícola con desa-

rollos formales e informales del suelo, dando lugar a su vez a la especulación de tierras como consecuencia de las nuevas dinámicas de mercado introducidas en estos territorios.

3. Breve análisis histórico del desarrollo (in)formal-urbano-periurbano de la ciudad de Guayaquil y el derecho urbanístico

La problemática de los procesos formales e informales urbanos, y la constitución del derecho a la ciudad está relacionada a un análisis del desarrollo normativo urbanístico y de propiedad de la tierra. En el Ecuador, las primeras señales de un cambio en el régimen absolutista y civilista de la propiedad de la tierra heredado de la normativa española, se dan no en el ámbito urbano sino en el ámbito rural, a través de una ley que regulaba el régimen de comunas campesinas en los años treinta y luego por medio de la reforma agraria en los años sesenta. Esta última tuvo amplia difusión y consistió en un conjunto de medidas y leyes donde, por primera vez, se enunciaba la función social de la propiedad (Jordan, 2003, pp.285-316), a fin de detener el acaparamiento de tierras y la depredación ambiental por el uso intensivo de cultivos.

Posteriormente, en 1966, el gobierno de la época puso en vigencia la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), que sin embargo presentaba una serie de imprecisiones y vaguedades que permitían un amplio campo para la interpretación del propietario del predio y el organismo de inspección (Neira, 2014, pp.38-39). El hecho de que esta ley no haya sido prácticamente alterada en un periodo de tiempo, donde Guayaquil tuvo un incremento poblacional de 258 966 habitantes en 1950 a 2'226 157 en 2005¹ (Sanchez, 2014, pp.38) y de su trama urbana de 2.200 hectáreas en 1962 a 26 974 hectáreas en 2005 (Sanchez, 2014, pp.38), equivalente a un incremento del 800%, permite deducir su ineficacia como instrumento de regulación y control de dicho crecimiento.

Es en este contexto socio-espacial urbano que el derecho a la ciudad se reivindica como un derecho fundamental del ser humano (Costes, 2011, pp.89-100), basado en las propuestas epistemológicas y políticas de Henri Lefebvre (Lefebvre, 1970; Gasic I.; Narvaez L. y Quiroz R. 2015, pp.6), según las cuales este de-

recho otorga potestad a la apropiación colectiva en términos de uso y disfrute de los espacios públicos por la ciudadanía en general; y la participación en el proceso de toma de decisiones en la producción social del espacio (Harvey, 2013, p. 168). Con respecto al contexto ecuatoriano, el ejercicio del Derecho a la Ciudad sobrepasa la tradicional visión del Código Civil ecuatoriano -que data del año 1861- y de otros conceptos clásicos de propiedad y acceso al suelo, y está expresada en la Constitución de septiembre del 2008, que reemplaza a la anterior de 1998, enmarcada en los principios del Buen Vivir o *Sumak Kawsay*, en quechua (SENPLADES, 2013). Es así que, según el Artículo 31 de la Constitución del Ecuador, se establece que "las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural". Este derecho se afirma en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, aprobado por la Asamblea Nacional en julio 2016, Artículo 6, Capítulo II, como principio rector y orientador del ordenamiento territorial (LOOTUGS, 2016).

Ecuador, similar al resto de países latinoamericanos se caracteriza por enormes desigualdades sociales, especialmente en el acceso a vivienda accesible e infraestructura básica. En este sentido, resulta clave la adopción de estrategias público-privadas o de estado-población, capaces de superar el paradigma excluyente de valoración y acceso al suelo. Henry George, economista de fines del siglo pasado, ya promulgaba la creación de un impuesto para redistribuir los incrementos de valor de la tierra a la comunidad (Furtado, F. y Acosta, C., 2012. P.69). De esta forma, la recuperación de plusvalías enmarcada en una gestión territorial y definida en un plan específico de ordenamiento (Smolka, 2013, pp.8-12), se presenta como una alternativa para el financiamiento del desarrollo urbano y vivienda social. Por tanto, se propone la utilización y aplicación de instrumentos de gestión del suelo con un sentido de justicia social, de manera que el incremento de los valores de la tierra como consecuencia del desarrollo no impliquen el desplazamiento de las poblaciones autóctonas, produciéndose el fenómeno conocido como gentrificación (Lees, L.; Slater, T.; Wyly, E., 2007).

4. Casos: Monte Sinaí y Samborondón

4.1 Monte Sinaí, Tres Bocas

Monte Sinaí es uno de los asentamientos más extensos con 80 000 habitantes (BID-MIDUVI, 2011), ubicado al noroeste de la ciudad de Guayaquil, inicialmente promovido por Marcos Solís, conocido como el fundador de este asentamiento (El Universo, 2010, a). Asimismo, en su conformación, tanto el gobierno central como el local, comparten responsabilidades, como también el resultado de una serie de dinámicas sociales y de la ocupación ilegal de terrenos, propiciada por traficantes de tierras que negociaban terrenos a base de amenazas o presiones a sus dueños originales y vendían terrenos fraccionados a grupos de personas, la mayoría migrantes de zonas del interior del país o de la ciudad. Es necesario reconocer el papel sustancial jugado por estos actores como desarrolladores informales en la escena del desarrollo periférico urbano de Guayaquil. Su estrategia inicial era donar cien o doscientos lotes de terrenos para familias que se encargaban, a su vez, de conseguir otras familias que pagaran por sus terrenos. Estos desarrolladores informales realizaban el trazado de las calles, la gestión administrativa de los cobros por los terrenos, dotaban de seguridad y electricidad a los habitantes, además de proveer escuelas y transportación pública. Fundaciones -como Hogar de Cristo- proporcionaban el material y recursos para la edificación de las viviendas. Muchos de estos desarrolladores informales eran respaldados por algún político y forzaban a la población a participar durante épocas de proselitismo político.

La Ley 88 promulgada por el gobierno ecuatoriano en diciembre 2010 (2013) puso fin a esta dinámica y se declaró a la zona de Monte Sinaí como zona de reserva. Como consecuencia se realizaron desalojos forzados en el área, utilizando gran cantidad de fuerza policial y se apresaron a algunos de los desarrolladores informales como Balerio Estacio (El Universo, 2010, b). A partir de ese momento se establecieron planes para la zona, como el desarrollo de un plan masa para Monte Sinaí, que involucraría programas de viviendas, proyectos sociales, comunitarios, granjas comunitarias, equipamientos recreativos, deportivos, regularización de la tenencia de la tierra y participación de la ciudadanía (MIDUVI, 2013).

Con respecto al Plan Masa para Monte Sinaí, los principales proyectos se focalizaron en el área de Las Thalias, Las Marías y Los Juanes, en donde se planificó un programa de reajuste de tierras, considerándose a los pobladores establecidos antes de diciembre de 2010 y se definieron lotes de 8x15, el cual es la medida de la mayoría de los lotes de la zona, y se estableció un área máxima del lote de 300m². Además se construyó en el sector un hospital con capacidad para 400 camas (MIDUVI, 2013), que entró en funcionamiento en el 2018 (El Universo, 2018). Adicional, se construyó un programa de vivienda denominado *Manzana 41* para setenta familias y 42 viviendas del Plan Toda una Vida, del cual el gobierno planea entregar 5 000 en Monte Sinaí (STPTV, 2017) y legalizar predios de unas 27 000 familias del sector (Expreso, 2017, a; Telégrafo, 2017) (Ver Figura 2).

Para la presente investigación se realizaron entrevistas en sitio a dirigentes barriales del sector de Tres Bocas en Monte Sinaí. Este colinda al oeste con Voluntad de Dios, al este con Las Marías, al norte con Voluntad de Dios y al sur con el canal del Tránsito y el Bosque Papagayo. Adicional, para la investigación se extrajo información del Plan Masa para Monte Sinaí y del Programa Nacional de Desarrollo Urbano de la Zona Noroeste de Guayaquil (BID-MIDUVI, 2011). Entre los testimonios se destacan tres representativos de momentos específicos en la historia de este asentamiento: 1) el arribo de los nuevos pobladores; 2) el cambio de posición del gobierno con los desalojos con la declaración de la Ley 88; y 3) la esperanza de las nuevas generaciones asentadas en Monte Sinaí con respecto a los nuevos proyectos en el área (Ver Figura 3).

Con respecto al primer punto el testimonio de Solanda Ávila, una enfermera que vive en Monte Sinaí desde el 2006 representa el arribo de nuevos pobladores al área:

Después de una discusión con mi marido en el que me golpeó, me fui de mi casa, yo vivía en el sur de la ciudad, en La Valdivia, Cooperativa Justicia y Libertad. En ese momento trabajaba como enfermera en el hospital IEESA, en el sur de la ciudad (...) Sólo quería huir e ir a otro lugar sin un destino preciso, entonces tomé un autobús, tomé dos o tres autobuses hasta la estación de la 8 (por el canal), al norte de la ciudad, cuando llegué a esa estación vi una imagen ideal para mí, ya que me gusta el campo, había pocas casas y una gran cantidad de área ver-



Figura 2. Implantación general y proyectos en la zona de Monte Sinaí. Fuente: Editado por autor en base a MIDUVI, 2013



Figura 3. A Límites del sector Tres Bocas en Monte Sinaí con el Bosque Protector Papagayo; B. Vivienda de Amada Córdova en el sector Tres Bocas. Fuente: Fotos tomadas por autora

de y árboles. Esa fue la zona de “Los Juanes” en Monte Sinaí, había sólo ocho casas y una tienda. Pregunté en la tienda cómo podía comprar un terreno en ese lugar (...) Me dijeron que el dueño era Pablo León y que su sobrino, Oscar Celleri, era el que vendía la tierra, en parcelas o solares. Mediante el pago de un préstamo de 50 USD pude reservar una parcela de 8 por 15 metros(...)

El segundo momento en este recuento lo representa el testimonio de Amada Córdova, una dirigente comunitaria representando a 203 familias del sector de Tres Bocas y madre de un niño con discapacidad, cuando el gobierno ecuatoriano decidió declarar cero tolerancia a las invasiones y por medio de la Ley 88 determinó un área de 743 hectáreas como zona de reserva. Se realizaron desalojos en el área con gran intervención de más de 600 soldados y 1.135 policías junto con palas mecánicas, helicópteros, caballos y perros (El Universo, 2013):

Yo estaba en el hospital Roberto Gilbert cuando oí del desalojo. Corrí tratando de llegar a mi casa, pero las fuerzas de policía estaban bloqueando la circulación de autobuses y coches de la zona de Sergio Toral. Me las arreglé para pasar por ellos y entré por la Sergio Toral hasta mi casa en Tres Bocas, llevando a mi hijo de 6 años de edad discapacitado en mis brazos. Nunca olvidaré las terribles escenas de ese día, especialmente las imágenes de una niña en silla de ruedas bajo un árbol mientras su casa estaba siendo desmantelada por la policía.

El tercer punto lo representa el testimonio de Mariana Cobeña, una dirigente comunitaria del sector de Tres Bocas y madre de dos niños en edad escolar, refleja el sentir de esta etapa actual del asentamiento de Monte Sinaí, las expectativas y esperanzas en los nuevos proyectos y en las promesas emitidas por las instancias gubernamentales:

Mi idea de venir a vivir en Guayaquil fue algo diferente y establecerse en Monte Sinaí no era tan atractiva desde el principio. Hubiera preferido vivir más en el centro, no en un lugar que se parece al campo, donde crecí, con caminos de tierra y servicios que carecen. Vine a Monte Sinaí en 2006, después de que mi marido y con el apoyo de mis hermanos hemos comprado tres parcelas para un total de 3 400 dólares de los propietarios Roberto Borja. He oído sobre el proyecto MIDUVI. El parque lineal a lo largo del canal pasará por mi casa muy cerca, así como la carretera hacia la vía a la Costa. Espero que nos traerá servicios y parques para que nuestros hijos pueden jugar.

4.2 Samborondon, San José

El cantón Samborondón forma parte de la provincia del Guayas, tiene una superficie de 252 km², limita con los cantones Salitre, Daule, Guayaquil y Yaguachi y es parte de la zona de planificación No.8 del INEC. Cuenta actualmente, según datos del Municipio de Samborondón, con una población de 100 000 habitantes (2012), lo que significa un crecimiento poblacional del 500% a partir de 1950 (16 500 hab.) (Armijo, 2013, pp.43) y para el año 2030 se calcula que se habrá triplicado (Vistazo, 2010). Consta de una parroquia urbana, La Puntilla, y una rural, Tarifa, y tiene además 120 recintos, en los cuales la provisión de servicios básicos es todavía deficiente o

inexistente. Al mismo tiempo, La Puntilla es el área de residencia de gran parte de la elite guayaquileña, que emigra a esta zona con el fin de alejarse de los "peligros" de la ciudad, al estar en un sector de mayor plusvalía y en contacto con la naturaleza, idea con la que surgen las urbanizaciones cerradas de esta zona.

Zona predominantemente agrícola y ganadera, con terrenos bajos destinados en gran parte al cultivo del arroz (GAD Samborondon, 2012). La reforma agraria aplicada en Samborondón permitió la adjudicación de un 28,9% de tierras de un total de 31 000 hectáreas a favor de adjudicatarios, sin embargo en los años siguientes fue decreciendo y resultando en pequeñas áreas adjudicadas, dando origen a la existencia de minifundios (López, 1997, pp.184-185). En 1986 se determinó en un estudio de la DINAC [Dirección General de Avalúos y Catastros], que el 22,87% de la población rural era propietaria de sus tierras y el 77,13% restante correspondía a trabajadores asalariados (Ver Figura 4).

La construcción del puente de la Unidad Nacional (1968-70) y la carretera de la Puntilla-Samborondón (1985-1991) fueron las obras viales que le dieron mayor impulso al desarrollo urbano de la zona de la Puntilla, Samborondón y Durán, al entrar a formar parte de la vía Perimetral de Guayaquil (1980-1987). El desarrollo urbano en esta zona, impulsado por iniciativas privadas de desarrollo inmobiliario y no de acuerdo a una visión integral, se concentra a lo largo del eje vial principal *La Puntilla Samborondón*, sin vías secundarias que la conecten, lo que ha generado un tráfico vehicular intenso actual, que se prevé aligerar con los proyectos de puentes sobre el río Daule que la conectarían con Guayaquil; también se planifican tres pasos peatonales. La red vial secundaria está a cargo de la Prefectura (Gobierno Central) y presenta marcado deterioro en la capa de rodadura de caminos vecinales (Armijo, 2013, pp.52-54). El cantón Samborondón presenta además un índice de pobreza de un 64% de acuerdo al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Samborondon 2012-2022 (GAD Samborondon, 2012, pp. 69). Adicional, en el sector rural, donde se concentran el 30% de sus habitantes, en el 2010, solamente el 22,3% de las viviendas del sector rural recibía agua de red pública, apenas el 4,9% contaba con alcantarillado y el 70,6% incineraba la basura porque carecían del servicio de recolección. Con respecto a salud, existen tres centros médicos pú-



Figura 4. Cantón Samborondón. Fuente: Editado por autor en base a mapa de M.I. Municipalidad de Samborondón

blicos para atender a una población de más de 90 000 habitantes y centros privados como la Clínica Kennedy (Expreso, 2017, b).

El recinto San José se encuentra ubicado en la parroquia Tarifa del cantón Samborondón; ingresando por el km9 de la vía La Puntilla-Samborondón, pasando el Colegio Alemán Humboldt. A partir de allí, 7 km. hacia el noreste, en los márgenes del río Babahoyo, entre los 2° 04' 30" y 2° 05' 6" de latitud Norte-Sur; y 79°48'

18" y 79°47' 42" de longitud Este-Oeste. Es una comunidad compuesta de veinticinco familias que se dedican a la agricultura y pesca. En el lugar se realizó un levantamiento planímetro de las viviendas existentes y a través de encuestas y testimonios se incorporaron las necesidades y expectativas de los pobladores sobre el proceso de regulación de la tenencia de sus tierras. Se realizaron talleres participativos para recabar la opinión de pobladores sobre diseños preliminares de la lotificación.



Figura 5. Accesibilidad y ubicación Recinto San José. Fuente: Realizado por Keyko Ríos en base a Google Maps, 2018

Para el desarrollo de la siguiente investigación se realizaron estudios de sitio, encuestas, se utilizó el diseño participativo para desarrollar un proyecto de reajuste de lotes, como instrumento de gestión de suelo, y construcción comunitaria de un área recreativa al pie del río Babahoyo como un medio de generar confianza en la población para la continuación de futuros proyectos. Se aplicó el diseño participativo como una metodología que permite conocer las necesidades de la población y el empoderamiento de la misma, reforzando sus capacidades de organización y aportación para la generación de soluciones a sus condiciones de vida urbana y habitacional (Ver Figura 6).

El diseño resultante comprendió un total de 56 lotes residenciales distribuidos de la siguiente manera: veintisiete lotes de 8x15 m.; nueve lotes de 9x16m.; dos de 17x14m., uno de 10x12m.; y uno de 9x14m., para los ha-

bitantes más antiguos; y dieciséis de 7x15, además de cuatro lotes destinados a equipamientos como un dispensario de salud, un centro comunal, escuela y bodega para equipos de embarcaderos. Adicional, se proyectó un malecón al pie del río Babahoyo, así como áreas recreativas en el mismo y canchas deportivas en el centro del recinto. A pedido de los pobladores se conservaron los dos embarcaderos de canoas existentes, así como también se preservó la ubicación de la mayoría de las viviendas. De esta forma, solo cuatro casas serían reubicadas, de común acuerdo con sus dueños, al estar ubicadas en zona de riesgo próximas al río Babahoyo. Del total de lotes resultantes, se obtuvieron catorce lotes nuevos de 8x15 y dieciséis lotes nuevos de 7x15, es decir un total de treinta lotes nuevos para vivienda, que podrían servir para el financiamiento de infraestructura para la comunidad y creación de un fondo para la construcción de viviendas (Ver Figura 7).



Figura 6. Proceso de diseño participativo recinto San José, 2017. A. Concejala de Samborondón Dra. Marlene Alonso y pobladores; B. Estudiantes Universidad Espíritu Santo y pobladores. Fuente: Fotos tomadas por autora,



Figura 7. Diseño de reajuste de lotes en recinto San José-Samborondón. Fuente: Taller de diseño participativo, pobladores recinto San José y M.I. Municipalidad de Samborondón

5. Instrumentos de gestión y financiamiento del desarrollo urbano

Adicional, se planificó y realizó la construcción de un área de recreación paisajística a orillas del río Babahoyo en el recinto San José, con el fin de materializar por medio de la construcción de un elemento arquitectónico-urbano la integración de la comunidad y estudiantes participantes. El objetivo de la propuesta fue incrementar el espacio público y adecuarlo a las necesidades y requerimientos de los habitantes, aprovechando sus espacios y recursos de la mejor manera, con un área de descanso, incentivando la recuperación del área del borde del río y creando una zona de encuentro entre los pobladores (Ver Figura 8).

Se presentó la idea del proyecto a la comunidad en sucesivas etapas, considerando sus opiniones y comentarios, y se analizó el proyecto desde diferentes puntos de vista para lograr el mejor resultado, posterior se procedió con la construcción, en la cual participaron estudiantes, la comunidad y personas que aportaron con sus conocimientos constructivos.

En Guayaquil la aplicación de instrumentos para la gestión del suelo es todavía bastante incipiente y se utilizan principalmente instrumentos tributarios pero sin una norma que canalice su aplicación para vivienda social o desarrollo urbano social prioritario. Uno de los que se ha utilizado es la Contribución por Mejoras [CM] para el financiamiento de infraestructura urbana y que se lo cobra a través de los impuestos prediales. Importantes proyectos para la zona de conurbación urbana de la ciudad, Guayaquil-Samborondón, como el proyecto del puente sobre el río Daule están financiados de esta forma. En la Figura 9 se exponen algunos de los instrumentos aplicados y propuestos para el caso Guayaquil-Samborondón (Ver Figura 9).



Figura 8. Área de recreación paisajística a orillas del río Babahoyo en recinto San José. A. Antes de la intervención, B y C. Resultado final después de la intervención. Fuente: Fotos tomadas por autora

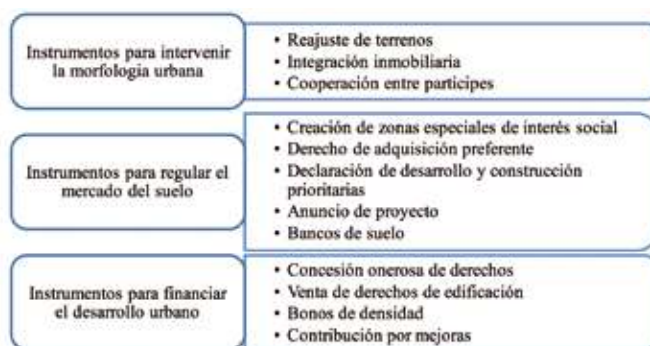


Figura 9. Principales instrumentos aplicados y propuestos para la gestión y financiamiento del desarrollo urbano de Guayaquil-Samborondón. Fuente: Elaborado por autor en base a LOOTUGS, 2016

De estos instrumentos, para el caso del recinto San José se aplicó el reajuste de lotes como un instrumento para intervenir la infraestructura urbana a través del diseño participativo de la lotificación. Este instrumento a su vez se recomienda combinarlo con otros, como la designación de esta área por parte del gobierno local como Zona Especial de Interés Social [ZEIS] (Alfonsín, B., 2009; Rolnik, R. y Freire, P., 2013), mencionado también en la legislación ecuatoriana, en el Art. 65 de la LOOTUGS, en la sección III sobre instrumentos para regular el mercado del suelo (2016). De tal forma que el proceso de regularización de la tenencia de sus tierras no conlleve una posible futura gentrificación, al estar la zona del recinto San José rodeada de un fuerte desarrollo inmobiliario que pudiera comprometer la permanencia de sus habitantes ancestrales. De esta forma, independientemente del incremento del valor del suelo a través de la norma, se pudieran designar zonas especiales para vivienda social con el fin de preservar a los moradores originales y evitar la exclusión social (Smolka, 2013, p. 11).

6. Resultados y Discusión

Guayaquil es una ciudad que comprende una zona metropolitana no legalmente reconocida, en un área de conurbación que incluye asentamientos informales como Monte Sinaí al noroeste de la ciudad y cantones vecinos como Durán, Daule, y Samborondón al noreste, divididos estos por cursos naturales de ríos; y actualmente donde un gran porcentaje de familias (de sectores informales y formales) aún no logra formalizar la tenencia de la tierra. Es así como al noroeste del actual límite urbano en Guayaquil, el sector de Monte Sinaí, se encuentra todavía fuera de los límites urbanos, y al no estar legalizado fuera del sistema de catastro de la ciudad, sería por tanto necesario un proceso de metropolitización que involucre a la zona de Monte Sinaí e incluya dentro de los límites urbano-administrativos de la ciudad de Guayaquil, los cuales en esta zona no han sido modificados desde el año 1991. A su vez, la provisión de infraestructura básica y equipamientos para esta zona demandaría fuertes inversiones de infraestructura por parte del gobierno central y local, además de la erogación de leyes para proteger los bosques naturales circundantes de la ciudad e inmediatos a estos asentamientos como el Bosque Papagayo. Para esto es vital la concertación de los diferentes niveles de gobierno, la participación de la comunidad, empresa privada, fundaciones, universidad

y los diferentes instrumentos de gestión del territorio que se pudieran aplicar para financiar infraestructura y vivienda social.

Al mismo tiempo, al otro lado de la ciudad y de su río Daule-Guayas, el cantón Samborondón se conforma de un espacio urbano-rural donde las desigualdades sociales y la inequidad en la distribución de los recursos se evidencian en la fragmentación de su territorio. El desarrollo marcado por los promotores inmobiliarios conjugado con la flexibilización de normas -por parte del gobierno local- ha generado un paisaje urbano fragmentado y segregado socialmente. Por consiguiente, es preciso reforzar y articular los diferentes procesos de planificación, considerando las necesidades de la población de menores recursos y el uso de los diferentes instrumentos de gestión del suelo, que se pudieran aplicar con carácter social y para beneficio de toda la comunidad. Conjuntamente, el derecho a la ciudad, planteado a través del diseño participativo, se convierte en uno de los medios más poderosos para las comunidades con el fin de desarrollar las capacidades, que les permitan generar soluciones a sus problemas y situaciones particulares, y al derecho a ser incluidos en los planes planteados para su territorio.

Es necesario promulgar una visión más integral para la planificación del desarrollo urbano para la zona de conurbación de la ciudad de Guayaquil y dentro de esta Samborondón y el sector Monte Sinaí, por medio de la creación de un Distrito Metropolitano de Guayaquil [DMG], no como una propuesta utópica sino como una alternativa real para ese desarrollo. El Estado se traduce, de esta forma, en el ente capaz de generar las condiciones necesarias y el desarrollo de políticas que protejan a la población más vulnerable. La utilización de normas, regulaciones y permisos que permitan el control sobre los usos de suelo con un fin social, se convierten en los mecanismos a través de los cuales los gobiernos locales pueden lograr la planificación de una política de desarrollo urbano y de vivienda más justa e incluyente, para lo cual es necesario reiterar la importancia de un proceso de concertación de los distintos municipios participantes en la zona de conurbación del área de Guayaquil, así como también entre distintos niveles de gobierno, local y central, para poder articular los diferentes procesos y unir fuerzas en una sola dirección hacia una ciudad más justa, equitativa, inclusiva y participativa, y elevando el nivel de vida de todos sus habitantes.

CITAS

- ¹ MG, M.M. Reporte de Indicadores Urbanos. Guayaquil: M.I. Municipalidad de Guayaquil (2005)
- ² Ecuador, A. C. *Nueva Constitución del Ecuador*. Quito: Asamblea Constituyente del Ecuador (2008)

BIBLIOGRAFÍA

- Alfonsín, B. (2009). *Regularización de la tenencia de la tierra en América Latina: cuestiones clave para la agenda de la región*. Documento de trabajo presentando en Gestión de los Mercados de Suelo Urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- Asamblea Nacional de la república del Ecuador. (21 de octubre de 2013). Ley Reformatoria a la Ley de la Legalización de Tenencia de Tierras a favor de poseionarios de los moradores y poseionarios de predios que se encuentran en la circunscripción de los cantones Guayaquil, Samborondón y El Triunfo". Registro Oficial del Ecuador No.105.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (28 de junio de 2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial del Ecuador No. 790
- Ávila, H. (2009). Peri urbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. *Estudios Agrarios*. México: Procuraduría Agraria.
- Armijo, T. (2013). *Transformaciones socio-territoriales en la parroquia urbana satélite La Puntilla*. (Tesis de Maestría). Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Facultad de Arquitectura, Universidad Católica de Chile, Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo - Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda [BID-MIDUVI]. (2011) "Intervención urbana integral en la zona de expansión del Noroeste de la ciudad de Guayaquil, Ecuador", Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Fase 1.
- Banzo, M. (2005). Del espacio al modo de vida: la cuestión periurbana en Europa Occidental: los casos de Francia y España. En Ávila, H. *Lo urbano rural: ¿nuevas expresiones territoriales?*. Cuernavaca: CRIM-UNAM.
- Comisión Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo. (2012). *Población, Territorio y Desarrollo Sostenible*. Ecuador: CEPAL.
- Costes, L. (2011). *Del derecho a la ciudad de Henri Lefebvre a la universalidad de la Urbanización moderna*. Urban, pp.89-100.
- De Mattos, C. (2002). Transformaciones de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, Vol.28, N° 85, pp. 5-10, Santiago de Chile.
- Delgado, A. (2013). Guayaquil City Profile. *Cities*, 31, 515-532.

- Diario El Universo. (31 de diciembre de 2010,a). INDA le dio las tierras a Solís tras acción legal. *Diario El Universo*.
- Diario El Universo. (31 de diciembre de 2010,b). Dic-tan prisión de Balerio Estacio por supuesto tráfico de tierras. *Diario El Universo*.
- Diario El Universo. (10 de mayo de 2013). Drama, impotencia y rabia en Monte Sinaí por desalojos. *Diario El Universo*.
- Diario El Universo. (30 de mayo de 2018). En Julio abrirán el hospital de Monte Sinaí. *Diario El Univer-so*.
- Diario Expreso. (23 de septiembre de 2017, a). La legalización en Monte Sinahi beneficiara a 27.000 familias. *Diario Expreso*.
- Diario Expreso. (25 de septiembre 2017, b). Sambo-rondón redujo las desigualdades. *Diario Expreso*.
- Diario El Telégrafo. (14 de marzo de 2017). La legali-zación avanza en Monte Sinaí. *Diario El Telégrafo*.
- Drescher, A. & Laquinta, D. (2000). *Defining Peri-ur-ban: understanding Rural-Urban linkages and their connection to institutional contexts*. Documento mecanografiado, p.26.
- Furtado, F. & Acosta, C. (2012). *Recuperacion de Plusvalías Urbanas en Brasil, Colombia y otros pai-ses de America Latina: legislacion, instrumentos e implementacion*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Gasic, I.; Narvaez, A. & Quiroz, R. (2015). *Reapropia-ciones de Henri Lefebvre: Critica, Espacio y Socie-dad Urbana*. Santiago: Editorial Triangulo.
- Gilbert, A. (2007). The return of the slum: does lan-guage matter?. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(4), pp.697-713.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Samborondón (2012). *Plan Cantonal de De-sarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2022*.
- Hardoy, J. & Satterthwaite, D. (1989). *Squatter ci-tizen*. Earthscan, London.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes-Del Derecho de la Ciudad a la Revolucion Urbana*. Akala, Madrid.
- Hidalgo, R.; Borsdorf, A. & Sánchez, R. (2007). Ha-cia un nuevo tejido urbano. Los megaproyectos de ciudades valladas en la periferia de Santiago de Chile. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*. Vol. XXXIX, N° 151, pp. 115-135.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC]. (2011). *Censo Nacional de Poblacion*. Quito.
- Jordan, F. (2003). Reforma Agraria en el Ecuador. En CLACSO, *Proceso Agrario en Bolivia y America Latina* (pp. 285.316). CLACSO.
- Lees, L.; Slater T.; & Wily, E. (2007). *Gentrificacion, Positiva o Negativa?*. New York: Routledge.
- Lefebvre, H. (1970). *La Revolucion Urbana*. Madrid.
- Lombard, M. (2014). Constructing ordinary places: Place-making in urban informal settlements in Mexico. *Progress in Planning*, 94, pp.1-53.
- Lopez, C. (1997). *Sambo-rondón, Ayer y Hoy*. Guayaquil: Grafimpac S.A.
- Malizia, M. (2011). Enfoque teórico y conceptual para el estudio de las urbanizaciones Cerradas. *Andes* Vol. 22, N° 2.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda [MIDU-VI]. (2013). *Reporte del plan objetivo y plan Masa para Monte Sinaí*. Guayaquil.
- Neira, J. (2014). *La Ineficacia del COOTAD y de la Ley Derogada por aquella en Materia de Regulación y Control del Mercado Inmobiliario*. Guayaquil: Uni-versidad Católica.
- Revista Vistazo. (2010). Del polvo al concreto, En *Revista Vistazo*, recuperado el 30 de Septiembre del 2012

- Roitman, S. (2011). Distinción social y hábitat residencial en América Latina. *Revista INVI (Instituto de la Vivienda)* Vol. 26, N° 73, pp. 17-71. Santiago de Chile: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- Rolnik, R. & Freire, P. (2013). *Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en Ciudades Brasileñas. Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de Suelo.* (Documento de Trabajo). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Roy, A. (2005). Urban informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147-158.
- Sabatini, F. (2004). Medición de la Segregación residencial: reflexiones metodológicas desde la ciudad latinoamericana. En Cáceres, G. & Sabatini, F. *Los Barrios Cerrados en Santiago de Chile: Entre la exclusión y la Integración social.* Santiago de Chile: Instituto de Geografía, PUC Chile, pp. 277-307.
- Sánchez, B. (2014). *Mercado de Suelo Informal y Políticas de Habitat Urbano en la Ciudad de Guayaquil.* Quito: Flacso.
- Smolka, M. (2013). *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development.* Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES]. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.* Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES]. (2015). *Agenda Zonal Zona 8: Guayaquil 2013-2017.* Quito, Ecuador: Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Secretaría Técnica Plan Toda Una Vida [STPTV]. (2017). Recuperado de: <https://www.todaunavida.gob.ec/el-gobierno-nacional-construira-5-000-viviendas-en-monte-sinai-en-el-marco-del-programa-casa-para-todos/>
- Varley, A. (2013). Post-colonialising Informality?. *Environment & Planning D*, 31(1), 4-22.

PONENCIA 47

ASENTAMIENTOS INDÍGENAS DE LA NACIONALIDAD SHUAR EN EL CANTÓN MORONA: LINEAMIENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Arq. MSc. Eleodoro Daniel Carpio Barco

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República plantea tres premisas que fundamentan el abordaje del presente estudio: la primera, el rol protagónico del ordenamiento territorial, en tanto mandato y competencia de los diferentes niveles de gobierno; la segunda, que reconoce que el Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional; y, la tercera, referida a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Sobre la base de dichos argumentos, conviene hacer hincapié en la necesidad de plantear metodologías de planificación territorial, que consideren las particularidades geográficas y culturales de nuestro país. Por ello, el presente trabajo propone lineamientos conceptuales y metodológicos que guíen la formulación del componente de poblamiento o asentamientos indígenas en el marco de los Planes de Ordenación Territorial, con la debida pertinencia territorial y cultural que amerita su tratamiento, pero, fundamental-

mente, observando rigurosamente los derechos territoriales de los pueblos y nacionalidades indígenas, consagrados en la Constitución e instrumentos internacionales.

El territorio, entendido de forma multidimensional en la cosmovisión de los pueblos indígenas, aporta sustantivamente en las reflexiones que surgen de la investigación, siendo la dimensión espiritual, aquella que propicia el debate de un abordaje distinto entre los asentamientos mestizos y los asentamientos indígenas. En tal virtud, para la explicación del poblamiento y usos del territorio, desde la perspectiva étnico-cultural de los pueblos indígenas, se emplean enfoques de etnoterritorialidad simbólica, que implica la consideración de categorías simbólicas indígenas. El ámbito de estudio es el territorio de la nacionalidad Shuar localizada en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, Amazonía ecuatoriana.

2. Marco jurídico e instrumentos de planificación en relación a los pueblos indígenas

2.1 Marco Jurídico.

2.1.1 Tratados Internacionales. El Ecuador ha ratificado varios instrumentos internacionales en materia de derechos indígenas, entre los más importantes para efectos del presente estudio se encuentran el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo [OIT] sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, la Declaración y el Programa de Acción de Durban de 2001, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.

El Convenio 169 apunta al fortalecimiento de la identidad cultural de los pueblos indígenas, que visto desde el enfoque de la ordenación territorial, brinda dos sustanciales premisas: respecto al término *territorio*, precisando que su concepto abarca la totalidad del hábitat ocupado o utilizado por los pueblos indígenas; y, el reconocimiento del derecho de propiedad y tener posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, así como también el derecho a los recursos naturales localizados en sus tierras, que implica su utilización, administración y conservación de dichos recursos.

En materia de hábitat indígena, la Declaración y el Programa de Acción de Durban aportan con un fundamento relevante para el presente documento, que se desprende como corolario de la relación entre los pueblos indígenas con la tierra: la dimensión *espiritual* o *simbólica* del territorio. Abordar dicha dimensión en los procesos de ordenación del territorio indígena ha de ser imprescindible a efectos de asegurar y mantener las prácticas culturales, sagradas y rituales, en tanto condición esencial en la cosmovisión de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos.

La Declaración de las Naciones Unidas, en el marco de este trabajo, por una parte, reconoce la multidimensionalidad que contiene el significado de *territorio* para los pueblos indígenas, pues además de su dimensión material y cultural, está la dimensión espiritual; aquello se evidencia en el enunciado que hace mención al derecho de los pueblos indígenas de conservar y fortalecer su relación espiritual con las tierras, territorios, aguas y otros recursos. Y por otra parte, para poner en práctica, con-

servar y desarrollar dicha relación espiritual ha de ser imperativo mantener y proteger los lugares religiosos o sagrados de los pueblos indígenas en observancia a sus tradiciones y costumbres. En tal sentido, surge un desafío para la planificación en territorios indígenas, que implica la comprensión del espacio revestido de códigos espirituales sobre el cual se desenvuelve cotidianamente un grupo indígena. Por ello, será necesario repensar metodologías, indicadores, herramientas de análisis y otros insumos que permitan abordar la cuestión indígena y la alta complejidad de su territorialidad.

2.1.2 Constitución de la República y Leyes Nacionales. La Constitución erige sus preceptos sobre la base de un “Estado intercultural, plurinacional y laico”, en cuyo amparo reconoce a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas como parte de un Estado “único e indivisible”.

El Artículo 57 de la Carta Magna asevera que se reconocen y garantizan los “derechos colectivos” de los pueblos indígenas conforme los mandatos de la misma Constitución y los instrumentos internacional de derechos humanos. En relación al ámbito de *tierras y territorio*, el Ecuador constitucionalmente garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad de las tierras comunitarias; la posesión de las tierras y territorios ancestrales y la adjudicación gratuita de las mismas; la protección de los lugares rituales y sagrados; así como también, se garantiza el derecho de los pueblos a no ser desplazados de sus tierras ancestrales. Además, se instituye la figura de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias para la conservación de la cultura, las cuales ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente.

Los *recursos naturales* son abordados en la Constitución para propender a la garantía de los pueblos indígenas al derecho de uso, usufructo, administración y conservación; incluye también, la capacidad de promover y preservar las prácticas del manejo de la biodiversidad y su entorno natural.

En el marco de la *participación*, constitucionalmente se reconoce: “la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable”, concerniente a proyectos de explotación de recursos no renovables que se hallen en

sus territorios; la participación de los beneficios provenientes de dichos proyectos, y la indemnización en el caso de perjuicios sociales, culturales o ambientales. El cuerpo constitucional añade que los representantes de los pueblos indígenas participarán en la determinación de políticas públicas, planes y proyectos que les involucren.

La legislación ecuatoriana¹, referida a los pueblos y nacionalidades indígenas y sus derechos territoriales, contiene en términos generales, un marco adecuado para el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, inherentes a las tierras y territorios y gestión de sus recursos naturales. Sin embargo, evidentemente, se detectan grandes desafíos para materializar la consagración constitucional de los derechos indígenas a la aplicación efectiva de los mismos en territorio. Así por ejemplo, partir del reconocimiento de la verdadera dimensión cultural-espiritual del territorio para los pueblos indígenas; el aseguramiento efectivo de su relación con la tierra y hábitat; la prestación de servicios públicos con pertinencia territorial y cultural; la salvaguarda de sus territorios frente a la explotación minera, petrolera y forestal; la participación efectiva en políticas y normativas que les afecten o les interesen, entre otros.

2.2 Instrumentos de Planificación. El Estado ecuatoriano, a través de sus diferentes niveles de gobierno, y sobre la base competencial que establece el mandato constitucional de “planificar el desarrollo y ordenamiento territorial”, ha ejercido un constante proceso de planificación en las circunscripciones territoriales que les corresponden, incluyendo en ellas, los territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas. En ese contexto, resulta pertinente revisar brevemente los planteamientos que los instrumentos de planificación prevén en el orden estratégico y también respecto a medidas de ordenación territorial aplicables a los territorios indígenas.

Además, es importante verificar el cumplimiento de los principios de articulación, coherencia y complementariedad entre los planes multinivel² y sus determinaciones, objetivos, políticas, y lineamientos estratégicos, a fin de colocar en perspectiva las fortalezas y debilidades del ejercicio planificación y gestión territorial a la luz de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Como resultado, se observa una debilidad en los niveles más bajos de gobierno, esto es: provincial, cantonal y

parroquial, en generar a través de los Planes de Desarrollo y Ordenamientos Territorial, lineamientos estratégicos con pertinencia territorial y cultural a un mayor nivel de concreción; siendo el nivel cantonal el indicado a profundizar dichas determinaciones en el marco de sus competencias de la planificación, regulación y control del uso y gestión del suelo, entre las que se han de incluir aquellas relacionadas al uso ancestral de los territorios indígenas como mecanismo para la preservación de su cultura.

Contrariamente, el Plan Nacional de Desarrollo, la Agenda para la Igualdad y el Plan Integral para la Amazonía contemplan gruesas líneas de acción que, resumidamente, abordan sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas, evidenciándose una mayor atención hacia la garantía de sus tierras y territorios ancestrales; siendo materia pendiente, aquella relacionada al aseguramiento de los usos ancestrales vinculados al manejo de los recursos naturales, principalmente, bosques, recursos hídricos y formas de aprovechamiento tradicional de la tierra.

Asimismo, se ha de tomar en cuenta, en los procesos de formulación y articulación de los planes multinivel, políticas y estrategias de armonización para el manejo de los recursos minerales y petróleo, que se encuentran en territorios indígenas, y las implicaciones ambientales y culturales que sus eventuales procesos de extracción conllevarían a la luz de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

3. Construcción de lineamientos conceptuales y metodológicos para la formulación del componente de poblamiento o asentamientos humanos en territorios de la nacionalidad Shuar

3.1 Antecedentes Conceptuales y Metodológicos.

3.1.1 Tierra y Territorio Indígena. Los componentes *tierra y territorio* son indisolubles para el entendimiento del hábitat indígena, y conjuntamente con *los recursos naturales*, conforman el grupo de derechos territoriales concretos de los pueblos indígenas. Así,

(...) como ha sido ampliamente documentado en la literatura antropológica, un territorio indígena es el eje principal de su modo de vida porque está ligado con su reproducción física y social, con el manejo de

los recursos naturales, con sus formas asociativas particulares y con su manera de entender y concebir el mundo. (FRANKY, 2000, pág. 76)

Las definiciones provenientes desde distintas miradas -la teórica, la de gestión, y la jurídica- además de ser concordantes, resaltan la dimensión espiritual, que subyace en la concepción de territorio para los pueblos indígenas, lo que se convierte en un fundamento de enorme magnitud para el abordaje en la gestión territorial de los asentamientos indígenas.

3.1.2 Poblamiento o Asentamiento Indígena: Comunidades o Centros Indígenas. Para efectos de este trabajo el concepto de poblamiento o asentamiento indígena está relacionado con el de comunidades o centros:

Comunidades indígenas.- Es una forma nuclear de organización territorial de base, constituido por un conjunto de familias o parentesco familiares, ancestralmente asentadas en un territorio determinado. Se denominan también Ayllus o centros, es el espacio en donde se ejerce el gobierno comunitario a través de sus propias autoridades. Mantiene un modo de vida basado en una práctica colectiva común de reciprocidad y solidaridad. Pertenecen y forman parte de un pueblo, nacionalidad o nación originaria. (Reglamento para el Registro Legal de las Naciones, Nacionalidades, Pueblos Indígenas del Ecuador, Art. 4)

El poblamiento indígena está constituido por entidades socio-espaciales habitadas por grupos o familias indígenas asociadas entre sí y que desarrollan sus actividades según sus pautas culturales propias. Además, cabe anotar que, "a nivel organizativo, las nacionalidades y pueblos están conformadas por asociaciones, de las que forman parte comunidades o centros. Cada una de estas instancias organizativas tiene sus directivas que las presiden síndicos, presidentes o kurakas" (SENPLADES-ECORAE, 2016, pág. 129).

3.1.3 Pertinencia territorial. Toda vez revisados los conceptos de tierra y territorio y el significado espiritual, que reviste en la cosmovisión de los pueblos indígenas, es importante recurrir a las definiciones de *pertinencia territorial* o *enfoque territorial* para indicar que el tratamiento del complejo hábitat indígena y el poblamiento

Shuar ha de ser pensado con otras lógicas, debido a dos factores principalmente: la condición simbólica resultado de una construcción ancestral y la localización geográfica de los territorios, aspectos que escapan de los análisis en la planificación territorial convencional, que tiende a estandarizar conceptos, metodologías y por tanto, políticas territoriales. En tal virtud, se entenderá por pertinencia o enfoque territorial:

Es una propuesta que trasciende lo espacial, ya que concibe el territorio como un producto social e histórico con un tejido social particular, (...) dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos. (Sepúlveda, Echeverri y Rodríguez, 2005, Citado por Ministerio de Cultura del Perú; USAID, 2016, p. 55)

3.1.4 Pertinencia cultural. Otras terminologías que se precisan asimilar en este trabajo son las de *pertinencia cultural* o *enfoque cultural*, e interculturalidad.

La interculturalidad desde un paradigma ético-político parte del reconocimiento de las diferencias culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos. El Enfoque Intercultural implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con "pertinencia cultural", la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas (...). (Ministerio de Cultura del Perú; USAID, 2016, p. 54)

En ese contexto, la pertinencia cultural es una condición absolutamente necesaria en los procesos de ordenación territorial en espacios indígenas y, como ya se ha señalado anteriormente, ha de estar presente desde el levantamiento de indicadores sociales, culturales, económicos, espaciales, ambientales, etc., hasta el diseño y aplicación de políticas territoriales. Asimismo, el enfoque cultural, o más propiamente dicho intercultural, ha de ser entendido como el intercambio de saberes para la construcción participativa de programas, proyectos y normas, adaptadas a las auténticas necesidades y

aspiraciones de los pueblos indígenas, y que redunden en servicios públicos y básicos con pertinencia a su cosmovisión, hábitos y costumbres relacionadas con el territorio.

3.1.5 Enoterritorialidad. Ciertamente, el territorio constituye el soporte físico de reproducción social, económica y cultural de un pueblo o nacionalidad indígena, y una de las bases más importantes de su identidad. En ese marco, varios estudios han reflexionado sobre las concepciones profundas que tiene el territorio indígena, pero no desde la perspectiva de la cultura occidental, sino visto desde las culturas indígenas, en un proceso inverso de diálogo de saberes que parten de una cultura alterna a las occidentales.

Alicia Barabas ha denominado *enoterritorialidad simbólica* a la antítesis de las categorías que respectan al ordenamiento territorial “constituidas por el estado, como son las agrarias o las político-administrativas (municipales)” y ha adoptado “las categorías simbólicas indígenas, porque son representaciones territoriales estructuradas de acuerdo con la lógica interna propia de cada cultura, esto es, de acuerdo con su cosmovisión” (BARABAS, 2008, pág. 128). Añade que, “los enoterritorios pueden comenzar a entenderse a partir de la singular conjunción de las categorías de tiempo, espacio y sociedad que se concretan en la historia de un pueblo en un Lugar (Barabas, 2003b)” (Íbidem, p. 128).

Estos postulados sustentan la denominación y contenido de dos importantes momentos metodológicos, que se proponen y que serán explicados en líneas posteriores: el Modelo enoterritorial actual y el Modelo enoterritorial objetivo.

3.1.6 Objetivos de la Ordenación Territorial Indígena. Según Pauta Calle (2013), entre los objetivos estratégicos generales de la ordenación territorial en el Ecuador se puede distinguir el de “Garantizar un modelo sustentable de desarrollo y respetuoso de la diversidad cultural”, el mismo que se respalda en el Art. 395, Numeral 1, de la Constitución. Este gran objetivo estratégico sería el contenedor de otros objetivos más específicos relacionados con los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, entre ellos objetivos sobre los derechos territoriales de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas establecidos en el

Art. 57 de los textos constitucionales, y que, por tanto, guardan estrecha vinculación con la ordenación territorial indígena a saber:

- i) Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles; ii) mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales; iii) derecho a la consulta previa sobre proyectos de aprovechamiento de recursos naturales no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental y culturalmente; iv) no ser desplazados de sus tierras ancestrales; v) recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, asimismo las plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y, vi) conservar, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico puesto que forman parte indivisible del patrimonio del Ecuador. (PAUTA CALLE, 2013, págs. 119-120)

Asimismo, ese conjunto de objetivos y derechos territoriales son susceptibles de ser decodificados en propósitos más concretos en función a las particularidades de cada territorio y cultura. Así, la ordenación territorial indígena se convierte en un proceso idóneo para que el Estado promueva y garantice la protección y mantenimiento del patrimonio étnico cultural, en atención a los preceptos constitucionales de interculturalidad y pluri-nacionalidad.

3.2 Lineamientos Metodológicos para la formulación del componente de Poblamiento Indígena Shuar en el marco de los Planes de Ordenación Territorial.

3.2.1 Consideraciones preliminares que sustentan la concepción de una metodología combinada: Enfoque Técnico-Convencional y Enfoque Cultural. En el orden Constitucional:

- Los Regímenes de Desarrollo y del Buen Vivir han de requerir metodologías de planificación, que conjuguen ambos preceptos constitucionales y su efectiva aplicación en los territorios indígenas. El Régimen de Desarrollo contempla una visión occidental del desarrollo humano –no distante de los pueblos indígenas influenciados por la sociedad occidental–, en tanto que el Régimen de Buen Vivir se acerca a

la auténtica filosofía indígena de convivencia armónica entre seres humanos, en colectividad y con la naturaleza.

En atención a la situación territorial actual del ámbito de estudio:

- El patrón actual de asentamientos indígenas Shuar en Morona muestra dos expresiones territoriales distintas, debido a los contextos culturales y geográficos en los que se insertan. Por una parte, una red de asentamientos indígenas totalmente articulados –conexión terrestre- con mayor influencia de la sociedad occidental y ubicados en el valle del río Upano; y por otro, un conjunto de asentamientos diseminados con limitadas conexiones –fluvial principalmente- con menor incidencia de la cultura occidental y mayor arraigo de su cultura ancestral. Ilustración 1.
- La necesidad de conexión de los asentamientos en tanto sistema, es decir, los asentamientos Shuar han de integrarse entre ellos pero también requieren vincularse con el sistema exterior al que se pertenecen, y el poblamiento exterior para el caso de Morona, es mayoritariamente mestizo.

En el orden cultural:

- En consideración a la definición de la cultura de los pueblos indígenas y su continuo proceso de cambio y adaptación al entorno social, económico e intelectual, se asume la posición de que no existe una cultura intacta o prístina, y por tanto, se produce una mayor o menor incidencia en los procesos de transculturización. En ese sentido, se ha de concebir una metodología incluyente, con matices que van desde lo ancestral hasta lo moderno, en saberes, valores, prácticas, tradiciones, etc., de manera que las determinaciones resultantes reflejen dicha heterogeneidad cultural.

En saberes y conocimientos:

- La metodología se diseña sobre la base híbrida del conocimiento técnico-científico y el conocimiento local-ancestral, de tal suerte que tiene la virtud de amalgamar un diálogo de saberes y aportes inter-

culturales, tanto desde el mundo occidental como del mundo indígena, bajo el principio de unidad en la diversidad. A ello, se ha denominado *enfoques*, que denotan lo técnico y lo cultural. De esta manera se intenta generar un proceso, que se nutra de los aportes de los diferentes agentes y actores sociales del territorio de estudio, más no como un proyecto pensado exclusivamente por indígenas y para indígenas.

- Adicionalmente, la metodología apunta también a romper la lógica mal concebida de que los territorios indígenas son enclaves o entidades aisladas, con su propia ley y orden, sino más bien se aspira diseñar una herramienta, que propicie la cohesión territorial que supone el respeto a las diversas identidades culturales.

3.2.2 Explicación de la Metodología. A continuación se describe de manera sucinta los lineamientos propuestos para la formulación del componente de poblamiento como eje central de este trabajo:

- Las directrices para la construcción de esta metodología se desprenden de los seis objetivos de la Ordenación Territorial Indígena, citados en líneas anteriores en antecedentes metodológicos.
- Ciertamente, el alcance de los lineamientos metodológicos que se proponen se dirige al componente o subsistema de poblamiento indígena como parte del sistema territorial; no obstante, simultáneamente se abordará el tratamiento de unidades territoriales y etnográficas como parte indisoluble de la lectura del medio físico y cultural, en cuyo contexto se inserta el poblamiento.
- El componente de poblamiento indígena, al igual que los demás subsistemas del sistema territorial, supone transitar por las fases de diagnóstico, planificación y gestión, en el marco de la elaboración de los planes de Ordenación Territorial.

Fase de Diagnóstico:

- La fase de diagnóstico precisa comprender tres aspectos desde el enfoque técnico: la estructura, el funcionamiento y los vínculos espaciales del poblamiento. La

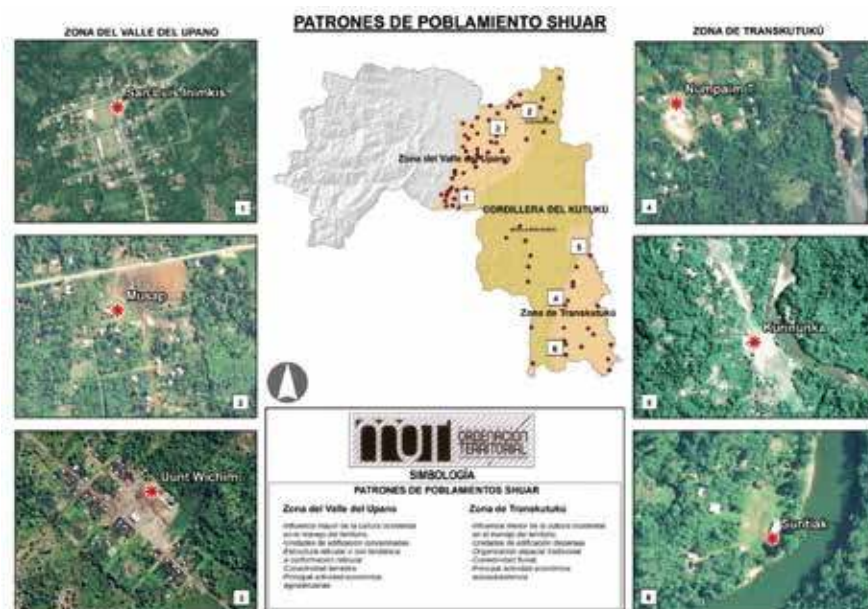


Ilustración 1. Cantón Morona. Modelos de Poblamiento en la zona del Valle del Upano y Transkutukú. Fuente: GAD Municipal Morona, 2011. Elaboración: Carpio Barco, 2017

estructura trata sobre la clasificación morfológica y por tamaño de población; la clasificación funcional pretende diferenciar los asentamientos por su complejidad de actividades socioeconómicas; y, los vínculos espaciales analizan la red de interacciones entre centros poblados (RONDINELLI, 1985, págs. 141-189).

- Sumado a lo anterior, la metodología propuesta aporta un cuarto aspecto: el enfoque cultural, como un insumo indispensable para el diagnóstico de las dimensiones culturales y espirituales del territorio, en tanto construcción social, y poseedor de un bagaje histórico, costumbres y tradiciones ancestrales vinculados con la naturaleza y el cosmos.
- Los cuatro aspectos antes mencionados configuran el denominado *Modelo Enoterritorial Actual*, el cual consiste en un mapa de síntesis donde se sitúan los núcleos de población y su jerarquía, los canales de relación internos y externos, y la cartografía cultural –etnografía-. Asimismo, el modelo puede contener de forma sucinta los problemas y potencialidades del poblamiento indígena.

Fase de Planificación:

- La fase de planificación requiere definir como punto de partida un conjunto de objetivos para el poblamiento enmarcados en los derechos territoriales -tierra, territorio y recursos naturales-, que permitan superar las condiciones negativas o limitaciones y aprovechar las fortalezas y potencialidades, en concordancia con los demás subsistemas del sistema territorial, atendiendo a las demandas de la población indígena y tomando en cuenta las directrices de otros instrumentos de planificación.
- El *Modelo Enoterritorial Objetivo* consiste en un mapa idealizado de síntesis, que plasma en el territorio los objetivos antes definidos y que tienen fuerte incidencia territorial. Refleja la jerarquía y distribución deseada de los asentamientos según un horizonte de planificación en el marco de la cosmovisión indígena, así como también, prevé los servicios interculturales, equipamientos e infraestructuras que la población demande. Es el resultado de la conjunción del submodelo de asentamientos

humanos y el submodelo etnográfico. El primero consiste en la propuesta concertada de la estructura y funcionamiento del poblamiento indígena; en tanto que, el segundo reivindica, consolida o pone en valor los aspectos culturales vinculados al territorio, que fueron identificados mediante la etnocartografía: zonas agroproductivas, zonas de valor ambiental, zonas de huertas, sitios de pesca y caza, bosques, áreas de recolección, sitios sagrados, hitos culturales, entre otros espacios o elementos significativos, según las propias concepciones culturales y filosóficas indígenas.

- Para efectos de instrumentalización de la propuesta del Modelo Etnoterritorial Objetivo, se propone la elaboración de un conjunto de medidas de regula-

ción –normativas-, intervención -cartera de planes, programas y proyectos- y gestión -ente gestor, sistema de indicadores de gestión-.

- Además de las medidas antes expuestas, se incorpora un mecanismo complementario denominado *Estrategia Territorial*, que sobre la base de la jerarquía funcional del poblamiento -resultante del Modelo Etnoterritorial Objetivo- y de alternativas de desarrollo físico espacial, identifica y evalúa las intervenciones e inversiones en el territorio, observando con ello, criterios de pertinencia cultural y territorial. La estrategia territorial se fundamenta, principalmente, en los nuevos roles y funciones interculturales, y la inserción del poblamiento indígena en el contexto inmediato.

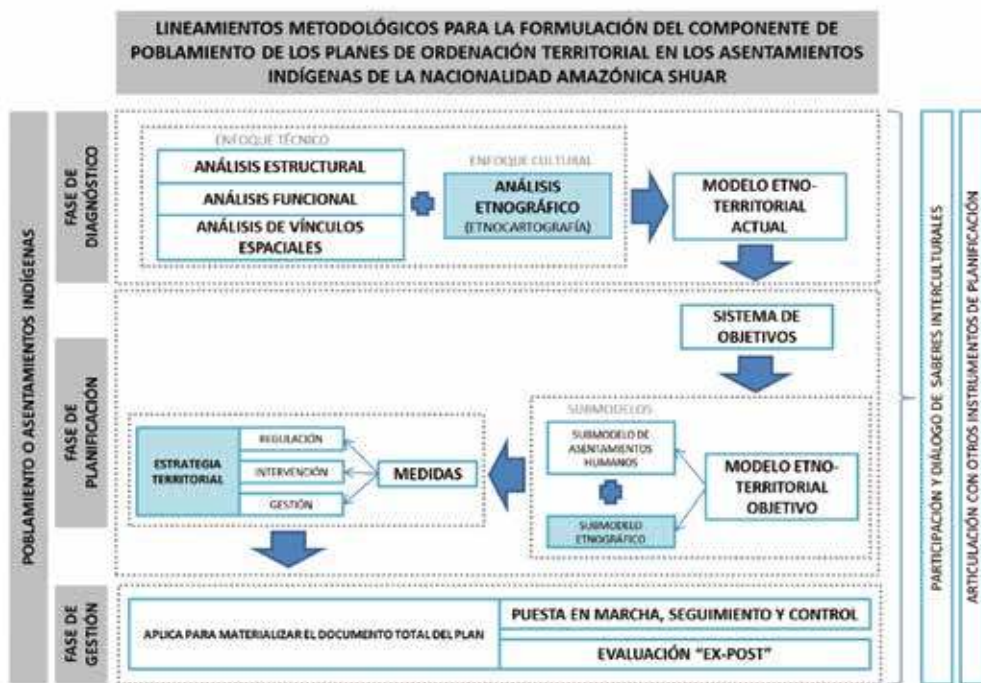


Ilustración 2. Propuesta de Lineamientos Metodológicos. Fuente y Elaboración: Carpio Barco, 2017

Fase de Gestión:

- La fase de gestión consiste en la puesta en marcha, el seguimiento y control, y la evaluación *ex_post* de las determinaciones que, en conjunto, dicta el Plan, incluyendo el subsistema de poblamiento del que trata esta propuesta. En ello, las autoridades indígenas legítimamente constituidas desempeñan un rol sustantivo en el marco de los derechos de autodeterminación.
- Cada una de las fases supone su construcción mediante procesos transversales de participación y diálogo de saberes interculturales, tomando en cuenta que en el territorio indígena confluyen distintos actores sociales y estatales. De esta manera, se intenta retroalimentar el entendimiento y concertar el tratamiento del territorio desde varias perspectivas, pero sobre la base fundamental de la cosmovisión indígena y sus derechos territoriales.
- Las determinaciones del poblamiento indígena han de guardar articulación y complementariedad con otras determinaciones provenientes de instrumentos de planificación de orden superior e inferior, principalmente, en lo correspondiente al sistema de objetivos y al *Modelo Etno territorial Objetivo*.
- Finalmente, es preciso reiterar que las determinaciones resultantes del estudio del poblamiento indígena han de ser articuladas con las determinaciones provenientes de los otros subsistemas del sistema territorial indígena, sin embargo su análisis metodológico escapa del alcance del presente trabajo.

3.2.3 Principales Aportes Metodológicos: Enfoque Cultural. El enfoque cultural pretende encontrar en la sabiduría local, el complemento en conocimientos y herramientas que carece la ciencia o la técnica. El conocimiento ancestral sobre el manejo sostenible de los recursos naturales, usos de suelo, rotación de cultivos, y otros aprovechamientos, transmitido de generación a generación, no pueden ser soslayados en un genuino entendimiento de la territorialidad de los pueblos indígenas. Así también, en consideración a su derecho a la libre determinación, el rol protagónico de los pueblos indígenas en los procesos de gestión y ordenación territorial resulta irremplazable desde cualquier perspectiva.

El Análisis Etnográfico forma parte del diagnóstico y tiene como finalidad representar espacialmente, mediante un mapeo, aquellas unidades etnoterritoriales e hitos culturales y espirituales significativos, que permitan el entendimiento de los usos ancestrales del espacio indígena. Se ha de desarrollar, de manera conjunta con la comunidad Shuar, en cuatro momentos:

- El primer paso es la sensibilización y movilización de los diversos grupos indígenas. Para ello, es importante dar a conocer los objetivos del trabajo, los principales usos del producto, detalles del proceso de construcción, ejecución, metodología y demás pormenores del diagnóstico cultural del poblamiento. En lo posible, se debe partir de una demanda o reivindicación del pueblo indígena, es decir uno o varios temas movilizadores que motiven la participación y empoderamiento a lo largo de las fases y de cuyo resultado se obtengan beneficios mutuos.
- Mapeo de conocedores culturales elegidos por el saber y conocimiento que tienen sobre la historia, cultura, vida religiosa, uso y manejo del territorio, cultivos de especies y plantas, sobre la salud y enfermedad, sobre los ciclos de vida y la convivencia en la comunidad. Ellos pueden ser: sabios, ancianos, curanderos, parteras, entre otros personajes notables del colectivo.
- Construcción de la *etnocartografía*³ o cartografía cultural con la participación activa de los personajes antes mencionados y validación colectiva por parte de la comunidad. Básicamente se han de identificar, delimitar y graficar los usos tradicionales o ancestrales del territorio, y el manejo de los recursos naturales y culturales; entre estos se pueden citar: lugares de caza, pesca, recolección, sitios sagrados –cascadas, ríos, lagos, montañas-; zonas de cultivos, huertas –aja Shuar-; zonas de asentamientos, de regeneración ambiental, de aprovechamiento forestal, vías de comunicación, etc. La etnocartografía es el insumo primordial para la fase de la propuesta, pues de ella se desprenden las unidades etnoterritoriales, entendidas como porciones del territorio con usos y características culturales más o menos homogéneas. A partir de dichas unidades etnoterritoriales se procede a zonificar los espacios a fin de establecer la normatividad y determinaciones aplicables según las particularidades identificadas.

- Fundamentación de la historia, costumbres, tradiciones, etc., con el fin de documentar y dar validez a la etnografía como resultado de una construcción cultural del pueblo o nacionalidad en el tiempo. Los instrumentos documentales pueden ser leyendas, relatos, historietas, etc.

Entre los instrumentos de análisis etnográfico para fines del presente estudio se tienen de dos tipos: los mapas mentales de los pueblos indígenas y la etnografía basada en técnicas cartográficas occidentales. Ambos instrumentos tienen fortalezas y debilidades, pero son complementarios en el proceso. Los mapas mentales reflejan con mayor riqueza la cosmovisión de los pueblos indígenas y la forma en que organizan su espacio, en tanto que, los mapas georeferenciados o etnografía se construyen sobre otros fundamentos que principalmente demandan que cada elemento graficado en el territorio tengan sus coordenadas globales, lo que a su vez requiere del uso de tecnología nuevas, tales como mapas satelitales, sistemas de información geográfica, software, dispositivos de posicionamiento global, etc. En ese sentido, se plantea que los mapas mentales sean la base o el componente de partida para la construcción de la etnografía que constituirá el producto final del enfoque cultural.

Modelo Enoterritorial Actual. Constituye el elemento gráfico de síntesis o imagen simplificada sobre un mapa, en el que se muestra las relaciones entre el poblamiento y las unidades enoterritoriales que aportan los enfoques técnico y cultural. Los insumos fundamentales son:

- Unidades enoterritoriales derivadas de la etnografía, en el que consta la zonificación del uso ancestral y aprovechamientos de recursos primarios -ancestrales y no tradicionales- del medio físico.
- Distribución o jerarquía de los núcleos de población en el espacio, en forma de círculos de diferente diámetro.
- Los canales de relación internos (redes de transporte y de telecomunicaciones) y con el exterior.
- Hitos representativos de la cultura Shuar⁴.

Adicionalmente el modelo debe exponer sucintamente los problemas y potencialidades en el territorio indígena, así como su representación específica.

Modelo Enoterritorial Objetivo. El diseño del Modelo Enoterritorial Objetivo⁵ consiste en un trabajo coordinado entre lo técnico y lo cultural, de acuerdo al planteamiento de esta propuesta metodológica, pretende representar gráficamente en un mapa la idea del espacio que se aspira conseguir en un horizonte temporal de planificación.

El modelo territorial objetivo es el instrumento básico necesario para racionalizar y controlar los usos de suelo y los aprovechamientos; en él se plasman, espacialmente, la mayor parte del conjunto de objetivos planteado, aunque no necesariamente todos ellos; y a la inversa, este modelo es el marco en el que se inscriben el control del uso del suelo y las acciones necesarias para avanzar hacia el conjunto de objetivos. (GOMEZ OREA, 2013, pág. 384)

En otros términos, el Modelo Enoterritorial Objetivo trata de graficar un escenario, que posteriormente puede ser concertado y perfeccionado con los distintos agentes del territorio, hasta convertirlo en una propuesta viable y enmarcada en los derechos territoriales, culturales y ambientales los pueblos indígenas. Los componentes que considera el modelo son los siguientes:

- Submodelo de ordenación etnográfico y del medio físico. Este submodelo hace referencia a la propuesta de zonificación espacial, cuyo origen son las unidades enoterritoriales que en este momento se transforman en “categorías enoterritoriales de ordenación”, lo cual implica, haber analizado la capacidad de acogida⁶, tanto del medio físico como del medio cultural, para así plasmar en su diseño los usos, aprovechamientos, regulaciones, etc., que ameriten su consideración sobre la base de los valores culturales y derechos territoriales indígenas.
- Las categorías enoterritoriales de ordenación, ciertamente, se fundamentan en la etnografía proveniente del diagnóstico, lo cual conlleva un significativo peso cultural, al mostrar una zonificación y usos ancestrales del territorio, pero fundamentalmente al incorporar en calidad de propuesta reivindicaciones de su hábitat indígena: recuperación de tierras, reparación de ecosistemas, puesta en valor de usos tradicionales, etc. En la práctica, aquello ha de permitir inferir que en algunas categorías con significativo valor cultural intrínseco, por ejemplo

con aprovechamientos ancestrales sostenibles en el manejo del territorio y sus recursos, su condición futura se ha de ratificar a través de las respectivas determinaciones y regulaciones.

- Submodelo de ordenación de los asentamientos indígenas e infraestructuras o canales de relación. Abordar este submodelo implica definir la jerarquía y la distribución espacial deseada para los asentamientos –comunidades o centros Shuar- en función a la población total prevista para el periodo horizonte de planificación. Asimismo, con sustento en los *análisis de escala o escalogramas*⁷ de la fase de diagnóstico, se requiere organizar coherentemente las actividades, funciones, equipamientos, servicios e infraestructuras –incluyendo los canales de relación-, necesarios para cubrir las demandas de la población y dar funcionalidad al sistema al interior del contexto indígena como su proyección hacia el exterior observando el principio de interculturalidad.

De esta manera, el sistema de asentamientos ha de contemplar una red funcional, con centralidades óptimas y con estrategias o formas de atención en servicios básicos y sociales pertinentes culturalmente.

4. Aplicación de los lineamientos metodológicos propuestos con énfasis en el enfoque cultural: Parroquias Sevilla Don Bosco y Cuchaentza del cantón Morona.

4.1 Fase de Diagnóstico.

4.1.1 Análisis Etnográfico. Si bien es cierto, para efectos de esta aproximación a la aplicación de los lineamientos metodológicos aquí propuestos, no se ha contado con información de primera mano, en lo que se refiere al levantamiento de información etnográfica, no obstante, se recurrió a los insumos recabados de fuentes culturales secundarias. A partir de ello, se representa un proceso de construcción de una cartografía cultural o etnocartografía en una escala de planificación a nivel parroquial. La lectura del territorio, desde el enfoque cultural realizado en el área de estudio mediante la técnica de etnocartografía, refleja lo que sigue:

- Se identifican las siguientes unidades etnoterritoriales: Bosque nativo de uso ancestral sostenible en

la zona de Transkutukú y Pastizales en la zona del valle del Upano, como unidades macro.

- En un nivel más específico, y sobre la unidad de bosque nativo, detectan unidades en torno a los asentamientos Shuar tales como, horticultura itinerante –Shuar aja-, zonas de pesca, caza y recolección, y lagunas representativas.
- Se identifica algunos remanentes de bosques comunitarios con significativo valor, que forman parte del patrimonio Shuar.
- El Bosque Protector Kutukú Shaima atraviesa el área de estudio y cubre casi las dos terceras partes del territorio.
- Finalmente, se identifica el camino ancestral Shuar que atraviesa la cordillera del Kutukú y vincula a gran parte de los asentamientos dispersos de la zona.

La elaboración de la etnocartografía para este ejercicio, precisa limitaciones de información a detalle respecto a unidades etnoterritoriales con mayor precisión en ubicación y delimitación, así como un inventario de actividades etnológicas relacionadas con ellas. Además de carecer de otras localizaciones específicas de lugares sagrados representativos para la cultura Shuar, tales como cascadas, ríos, lagunas, bosques sagrados, entre otros hitos espirituales importantes para su relacionamiento con la naturaleza y el cosmos.

Resultado: Modelo Enoterritorial Actual. El Modelo Enoterritorial Actual se construye sobre la base de los insumos de la jerarquía funcional de los asentamientos y vínculos espaciales –producto del análisis del enfoque técnico-; y la etnocartografía – producto del análisis del enfoque cultural-. Ilustración 3.

4.2 Fase de Planificación.

4.2.1 Submodelo de Asentamientos Indígenas Shuar. Considerando la jerarquía funcional y la distribución espacial actual de los asentamientos en el área de estudio, cuyos resultados provienen de los análisis de Escala, a continuación se exponen las consideraciones resultantes del submodelo de asentamientos:

- De acuerdo al análisis de jerarquía funcional se evidencia que, en la zona del Valle del Upano existen importantes asentamientos que suministran funciones a sus áreas de influencia, mientras que en la zona de Trankutukú existe una falencia del sistema visto de forma integral, ya que sus asentamientos muestran debilidad para la provisión de funciones -incluyendo las de carácter intercultural-.
- En tal sentido, se propone el fortalecimiento de dos asentamientos Shuar: Numpaim y Uchich Suants, debido principalmente a sus funciones actuales y a la ubicación estratégica en el territorio, así como también la factibilidad de su consolidación en términos de incorporar facilidades interculturales y con pertinencia territorial. Es decir, se convertirían en las nuevas centralidades en la zona de Trankutukú, lo que no implica que su jerarquía funcional se modifique.

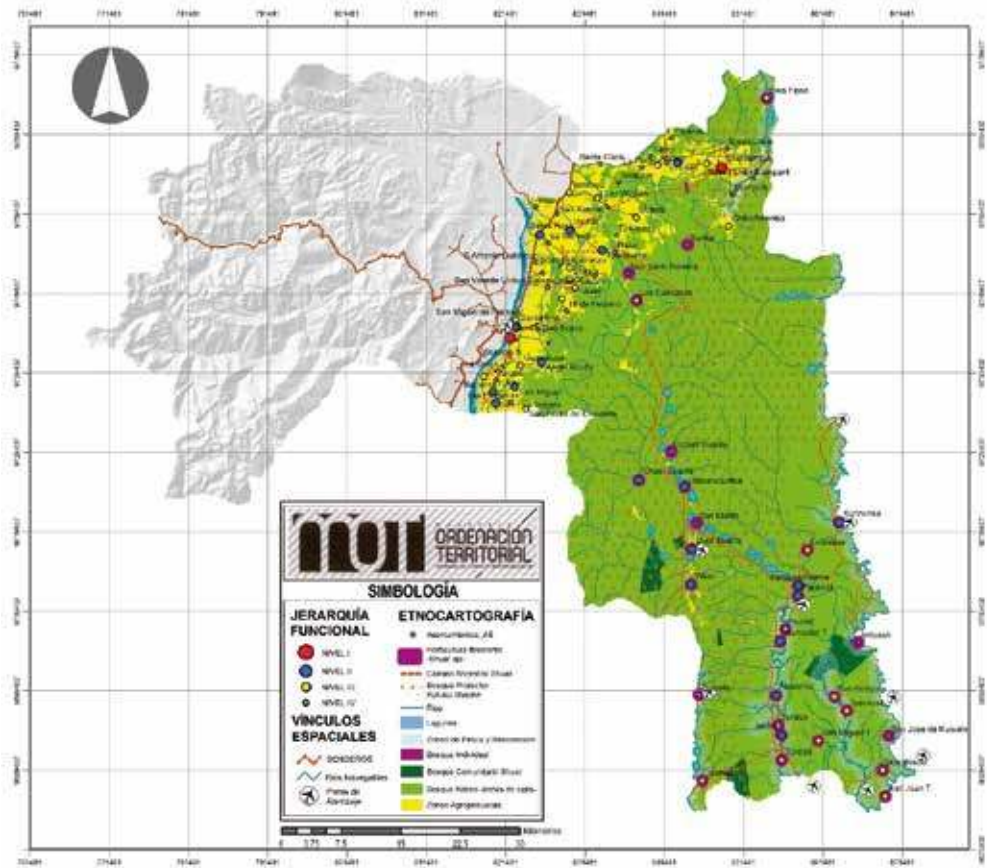


Ilustración 3. Cantón Morenó. Parroquias Sevilla DB y Cuchaentza. Modelo Enoterritorial Actual. Fuente y Elaboración: Carpio Barco, 2017

- Como parte de la propuesta, en otros asentamientos tales como Sagrado Corazón, Tsuntsunta, Angel Rouby y más, se incorporan funciones tendientes a mejorar la provisión de servicios en el contexto en el que se emplazan y, con ello, ascienden su posición en el sistema, es decir en su centralidad funcional.
- La propuesta, ciertamente, conduce a implementar funciones en tanto se plantea el impulso de nuevos asentamientos como estrategia de fortalecimiento del sistema.
- La localización e implementación de servicios sociales de salud, educación, asistencia social observan criterios de pertinencia territorial y cultural.
- Los servicios básicos se prevén con sistemas alternativos en los asentamientos dispersos de Transkutukú.
- Respecto a los vínculos espaciales se propone el mejoramiento de la vialidad terrestre en la zona del Valle del Upano, el fortalecimiento de la modalidad fluvial de transporte en la zona de Transkutukú y la potenciación de pistas de aterrizaje para la conectividad aérea de personas y mercancías.
- Se propone la puesta en valor del *Camino Ancestral Shuar*, que conecta a gran parte de las comunidades de Transkutukú, a través del acondicionamiento de su trayecto y promoción cultural y turística.
- La categoría etnoterritorial de conservación activa ancestral comprende los territorios Shuar que, desde hace siglos, los indígenas han aprovechado y manejado de forma sustentable, conforme sus usos, tradiciones y costumbres, y corresponde a las zonas de asentamientos Shuar y actividades de subsistencia, huertas –Shuar ajas-, manejo ancestral del bosque Kutukú, zonas de pesca, *Camino Ancestral Shuar* y ríos.
- La categoría etnoterritorial de regeneración y mejora propone la zona de recuperación ambiental de espacios degradados por la actividad humana, principalmente por la ganadería, que se localizan en las inmediaciones de los cursos fluviales en la zona de Transkutukú.
- La categoría de uso forestal corresponde a la zona de explotación sostenible de especies madereras conforme el manejo tradicional de los indígenas Shuar. Se ubica en el valle del Upano entre la zona de producción agropecuaria y el Bosque Protector Kutukú Shaime.
- Finalmente, la categoría de uso agropecuario corresponde a la franja con mayor intervención antrópica que bordea el río Upano en el valle de igual nombre, y se identifica como la zona de uso agroproductivo.

4.2.2 Submodelo Etnográfico. El submodelo etnográfico propuesto a partir del análisis resultante de la etnografía determina lo siguiente:

- Se identifican cinco categorías etnoterritoriales de ordenación: conservación estricta; conservación activa ancestral; regeneración y mejora; uso forestal; y, uso agropecuario.
- En la categoría etnoterritorial de conservación estricta incluye irrenunciables valores naturales o culturales, que ameritan preservarse. En ella se encuentran las zonas de patrimonio de bosques comunitarios, bosques individuales, lagunas, montañas y fuentes de agua.

Resultado: Modelo Enoterritorial Objetivo. El Modelo Enoterritorial Objetivo es el resultado de la integración entre el submodelo de asentamientos Shuar y el submodelo etnográfico, y constituye la expresión en el territorio de los objetivos planteados respecto al poblamiento, que como se ha indicado, apuntan a la promoción de la garantía de los derechos territoriales de la nacionalidad Shuar. En ese sentido, a pesar de las limitaciones de información etno-cultural utilizada como insumo para esta aplicación metodológica, se puede observar que en las categorías etnoterritoriales de ordenación subyacen elementos de pertinencia cultural y territorial. Ilustración 4.

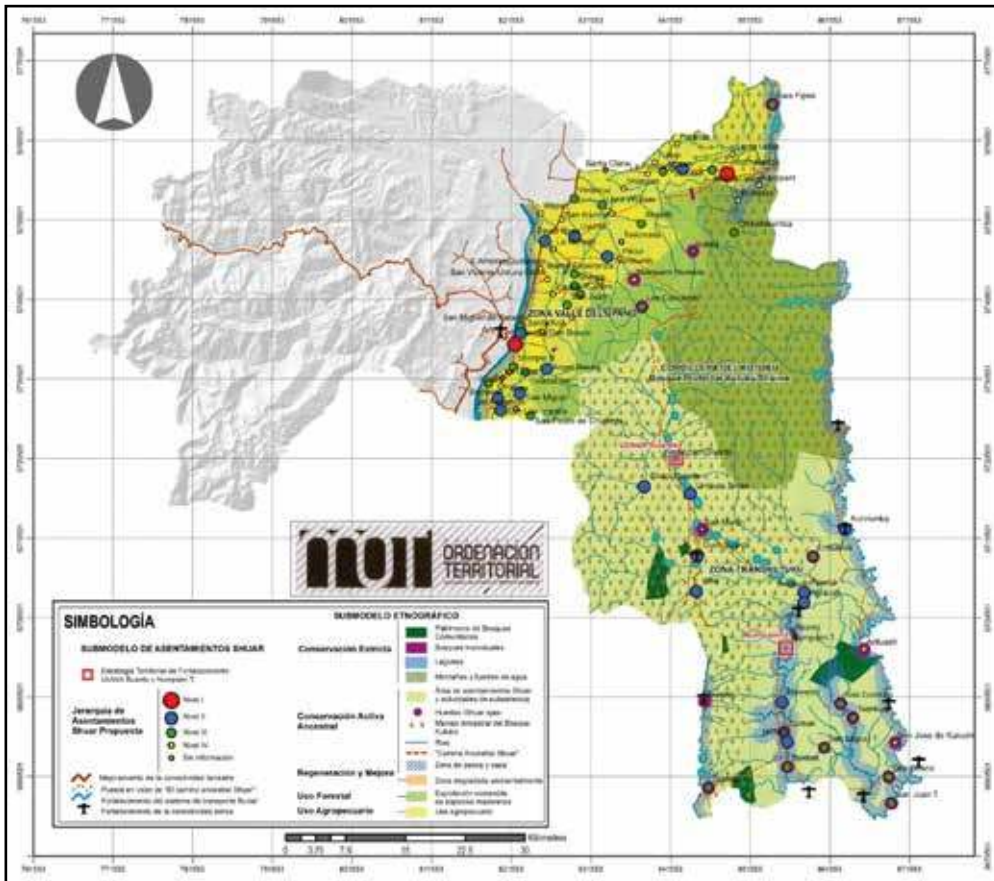


Ilustración 4. Cantón Moreno. Parroquias Sevilla DB y Cuachaenza. Modelo Enoterritorial Objetivo. Fuente y Elaboración: Carpio Barco, 2017

5. Aportes y conclusiones

- La formulación de los lineamientos conceptuales y metodológicos para el componente de poblamiento en los planes de ordenación en territorios indígenas, se desarrolla sobre la base de tres insumos: los preceptos jurídicos nacionales e internacionales en materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas; las directrices conceptuales y metodológicas conforme el estado del arte en entornos indígenas; y la revisión y comparación de planteamientos y experiencias locales e internacionales sobre la aplicación en la práctica del tratamiento del poblamiento indígena.
- La comprensión de la definición de territorio indígena no se remite a un *punto* en el sistema de asentamientos, pues, el poblamiento es el *hábitat*, es decir una superficie territorial sin límites claramente definidos, que trasciende el área ocupada, alcanzando las montañas que lo rodean, los ríos que fluyen por sus tierras, los bosques, las cascadas, etc. En ese sentido, el enfoque metodológico se concibe mediante el análisis conjunto entre unidades territoriales y poblamiento indígena.
- El concepto de *etnoterritorialidad simbólica* aporta significativamente a la formulación de los lineamientos metodológicos y se constituye en el eje

epistemológico de este trabajo, en virtud de que se busca entender el poblamiento y el territorio desde la mirada étnico-cultural de los pueblos indígenas, que dista considerablemente de la visión capitalista occidental de la ordenación territorial.

- La metodología, que se aquí se plantea, pone en debate lineamientos para la formulación del componente de poblamiento indígena; haciendo hincapié que, la cosmovisión indígena Shuar, las formas ancestrales y también actuales de ocupación del territorio, repercutieron en la estructura y funcionamiento de los asentamientos humanos.
- En la fase de diagnóstico, la propuesta metodológica aporta con dos herramientas que fortalecen el análisis territorial: la primera consistió en la formulación de un *escalograma de funciones*, que permite comprender la complejidad de actividades interculturales presentes en los asentamientos y forma parte del enfoque técnico; la segunda, consiste en la cartografía cultural o *etn-cartografía*, parte del enfoque cultural, que posibilita recabar información sobre los valores étnico-culturales de la nacionalidad Shuar del área de estudio (lugares de caza, pesca y recolección, sitios sagrados, etc).
- En la fase de planificación se propone el denominado *submodelo etnográfico*, compuesto por las categorías etnoterritoriales de ordenación que se fundamentan en la aplicación de la etn-cartografía. Este submodelo procura reivindicar, consolidar o poner en valor los aspectos culturales vinculados al territorio, en otras palabras, los derechos territoriales de la nacionalidad Shuar.
- A través del submodelo etnográfico, la metodología pretende poner de manifiesto los valores culturales del poblamiento indígena a fin de que los planes de ordenación territorial multinivel, sobretudo el de incidencia cantonal que regula el uso y la ocupación del suelo, prevea el resguardo de los territorios indígenas y sus usos ancestrales.
- La propuesta fortalece las herramientas de planificación multinivel que inciden sobre el poblamiento indígena, contribuyendo con el denominado *modelo etnoterritorial objetivo*, compuesto por los submo-

delos de asentamientos y etnográfico, y cuya finalidad es plasmar en el territorio los lineamientos estratégicos previstos, con enfoque cultural y territorial.

- Los lineamientos conceptuales y metodológicos presentan versatilidad para posibilitar la articulación de los distintos planes de ordenación territorial multinivel; siendo la construcción de los *modelos etnoterritoriales* -actuales y objetivos-, las instancias de enlace que han de observarse para garantizar el engranaje de las políticas territoriales y culturales.
- Tomando como punto de partida algunas reflexiones de esta investigación, sería pertinente desde la academia, extender el debate y líneas de investigación, en temáticas, como por ejemplo: gestión territorial, derechos territoriales, competencias territoriales, instrumentos de planificación, entre otras, en entidades territoriales indígenas.

CITAS

- ¹ Para efectos del presente trabajo se analizaron las siguientes leyes vigentes: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales; Código de Planificación y Finanzas Públicas; Ley Orgánica de Participación Ciudadana; Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad; Ley Orgánica de Educación Intercultural; Ley Orgánica de Salud; Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua; Ley Orgánica de Minería; Código Orgánico del Ambiente; Ley Orgánica de Cultura.
- ² Para llevar a cabo este análisis se revisaron los siguientes instrumentos: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017; La Agenda Zonal 6; La Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017; Plan Integral para la Amazonía 2016-2035; Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial de Morona Santiago; Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal de Morona; Planes de Desarrollo Ordenamiento Territorial de las parroquias Sevilla Don Bosco y Cuchaentza
- ³ La etnocartografía utiliza como base el concepto de *etnomapeamento*. El etnomapeamento es un instrumento para la gestión territorial y ambiental que forma parte de la Política Nacional de Tierras Indígenas de Brasil, que consiste en “una herramienta de mapeo participativo de áreas de relevancia ambiental, sociocultural y productiva para los pueblos indígenas, con base en sus conocimientos y saberes ancestrales” (BAVARESCO, Andréia; MENEZES, Marcela, 2014). Existen experiencias de etnomapeamientos en distintas partes del mundo, siendo en Canadá y Alaska [EUA], donde estos instrumentos comenzaron a ser aplicados en la década de sesenta (LITTLE, 2006).
- ⁴ De acuerdo con Little (2006) las experiencias de etnomapeamento producen mapas en torno a las siguientes temáticas: físico, hidrográfico, vegetación, ocupación humana, pesca, caza y flujo de animales, extractivismo, histórico, invasiones, oportunidades, debilidades y desafíos (pág. 32).
- ⁵ El Modelo Etnoterritorial Objetivo se fundamenta a partir de la definición de *etnozoneamento*, el cual es un instrumento de planeamiento participativo que establece una categorización de las áreas de relevancia ambiental, sociocultural y productiva para los pueblos indígenas, desarrollado a partir del etnomapeamento (BAVARESCO, Andréia; MENEZES, Marcela, 2014).
- ⁶ La capacidad de acogida puede entenderse como la “lectura del medio físico”, en términos de la idoneidad de cada punto del territorio para receptor una determinada actividad, en función a “su valor, potencialidad, fragilidad y riesgos naturales; y está condicionada por las afecciones del suelo, las degradaciones y las amenazas existentes o previsibles” (GOMEZ OREA, 2013)
- ⁷ El escalograma consiste en “un recurso gráfico, y no estadístico, que organiza las funciones por su ubicuidad (frecuencia de la presencia) y ordena los asentamientos por su complejidad funcional en un cuadro matricial”. (RONDINELLI, 1985, p. 161).

BIBLIOGRAFÍA

- Barabas, A. (2008). Cosmovisiones y Etnoterritorialidad en las culturas indígenas de Oaxaca. *Antípoda No.7*, 119-139.
- Bavaresco, A.; Menezes, M. (2014). *ENTENDENDO A PNGATI: Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Indígenas*. Brasília: GIZ/ Projeto GATI/ Funai.

- Franky, C. (2000). *Ordenamiento Territorial Indígena Amazónico: Aportes desde la diversidad al Estado-Nación Colombiana*". Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co>: <http://www.bdigital.unal.edu.co/3740/2810/ordenamientoterritorialindigenaamazonico.pdf>
- Gómez Orea, D. (2013). *Ordenación Territorial*. Madrid: Librimundi.
- Little, P. (2006). *Gestão Territorial em terras indígenas: definição de conceitos e proposta de diretrizes*. Rio Branco, Acre: Universidade de Brasília.
- Ministerio de Cultura del Perú; USAID. (2016). *Plan de Vida. Guía para la Planificación Colectiva*. Lima: Falcón García.
- Pauta Calle, F. (2013). *Ordenación Territorial y Urbánica: Un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: Monsalve Moreno.
- Rondinelli, D. (1985). *Método aplicado de análisis regional. La dimensión espacial de la política de desarrollo*. Antioquia: Tercer Mundo.
- SENPLADES-ECORAE. (2016). *Plan Integral para la Amazonía*. Quito: SENPLADES.

EJE NO.5

TERRITORIOS Y SUSTENTABILIDAD

PONENCIA 48

TERRITORIO HIDROSOCIAL DE LA CIUDAD DE CUENCA, ECUADOR

Arq. Juan Pablo Córdova Hernández
Arq. Christian Hernán Contreras-Escandón
Arq. Giovanni Marcelo Albarracín-Vélez
Universidad Católica de Cuenca

INTRODUCCIÓN



El presente trabajo de investigación analiza mediante tres capítulos la ciudad de Cuenca, Ecuador, bajo el concepto de territorio hidrosocial, con el fin de comprender y demostrar esta argumentación teórica en el territorio.

El primer capítulo se desarrolla bajo una revisión bibliográfica y está organizado en seis temas de suma importancia a la hora de estudiar y evaluar el cambio socioambiental de la ciudad, estos son: ecología política urbana, territorio hidrosocial, organizaciones territoriales, urbanización, políticas públicas urbanas y análisis crítico del discurso. En el segundo capítulo se desarrolla la metodología de esta investigación, donde se analiza de forma cartográfica el territorio hidrosocial de Cuenca, Ecuador, en base a la información obtenida del Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca del año 2015. Mediante estos recursos se localizan espacialmente las categorías del

tema territorio hidrosocial, el cual se divide en configuraciones espaciales de personas, instituciones, flujos de agua, tecnología hidráulica y el entorno biofísico que gira alrededor del control del agua, descritas en el primer capítulo, de este modo se logra obtener información de la configuración espacial del territorio.

En el tercer, y último capítulo del presente trabajo de investigación se realiza a manera de conclusión el Análisis Crítico del Discurso [ACD], entre la relación espacial de territorio hidrosocial con sus respectivas categorías, y las organizaciones territoriales, vistas desde el enfoque dual de relación social y fuerza de producción implícitas en el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca. Permitiendo, de esta forma, conocer la problemática real en relación con el manejo, control y distribución del recurso hídrico en Cuenca, Ecuador, bajo las condicionantes políticas, económicas, sociales y ambientales presentes en el territorio de estudio.

I. Marco Teórico

1.1 Ecología Política Urbana. Robbins (citado por Gómez, 2006) determina como temas de la ecología política: 1) degradación de espacios naturales y urbanos y marginalización de diferentes grupos sociales; 2) conflictos ambientales en relación con el acceso a los recursos y con el medio; 3) políticas de conservación en relación con exclusiones políticas y económicas, 4) identidad medioambiental y movimientos sociales. (p.120)

Los asentamientos humanos han dado origen a la vida del hombre y a su organización como la conocemos hasta el día de hoy, siendo parte de la evolución física, material e intelectual. Sobre esto Swyngedouw (1999) afirma: “el mundo es un proceso de metabolismo perpetuo en el que los procesos sociales y naturales se combinan en un proceso de producción histórico-geográfica de sacionaturaleza” (p.447). Dicho metabolismo se genera como en un ser vivo que es capaz de adaptarse a diferentes tipos de hábitats y condiciones. De este modo Gómez (2006) define que la ecología política urbana [EPU] brinda un enfoque multidisciplinario e innovador, que analiza el cambio socioambiental en las urbes bajo sus específicas condiciones políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales.

1.2 Territorio Hidrosocial. El termino Hidrosocial surge de la teoría de Lefebvre (citado por Antonio Rodríguez Sánchez, 2018), donde afirma que la producción del espacio en su metodología de espacio-tiempo se define como una totalidad que siempre se encuentran en transformación. Entendiendo a la formación social como el espacio y a los procesos sociales como el tiempo, así se demuestra que la naturaleza y la sociedad forman un solo cuerpo, ya que producen espacio a través del tiempo.

Para Damonte & Lynch (2016):

La concepción de territorio hidrosocial integra el concepto físico de cuenca con la dinámica social que se desarrolla en esta área; es decir, con la manera en que los grupos sociales conciben y materializan los usos del recurso hídrico, así como con la manera en que se conectan con los flujos del agua y la infraestructura hidráulica. (p.6-7)

Si consideramos los conflictos relacionados con el acceso a recursos y medio ambiente dentro del territorio, el agua siempre ha sido el recurso natural más dispu-

tado (Boelens, 2014). El líquido vital es el encargado de satisfacer las necesidades más básicas de todo ser humano, por tal motivo se debe considerar de suma importancia el análisis del recurso hídrico dentro de las ciudades.

Swyngedouw & Bovarnick (1994) enfatizan que “el metabolismo de las ciudades depende de la circulación del agua dentro, a través y fuera de la ciudad” (p.13). Su estudio en Guayaquil, en el año 1994, analiza la forma contradictoria y conflictiva que causa el efecto de la centralización y control del agua, resume también que, los procesos políticos, sociales y ambientales ocasionaron la distribución desigual del recurso, privilegiando a clases sociales y grupos de poder, ocasionando una disputa por su dominio. Esto denota la importancia del estudio del territorio hidrosocial en la ciudad.

Para Swyngedouw (2005):

El agua sigue siendo un bien altamente controvertido. Y en un contexto en el que todavía demasiada gente muere por falta de acceso al líquido de buena calidad, la lucha social por el agua ha de convertirse en una lucha fundamental por los derechos humanos. (p.98)

Entendiendo entonces, como el agua y su paso por el territorio están ligados con el crecimiento y calidad de vida en las urbes, al mismo tiempo el recurso natural puede ser controlado de diferentes formas, como define Budds (2012): “el ciclo hidrosocial también considera cómo el agua es manipulada por los involucrados sociales y las instituciones, a través de factores tales como obras hidráulicas, legislación, instituciones, prácticas culturales y significados simbólicos” (p.170).

Un claro ejemplo de la manipulación de los recursos hídricos mediante obras hidráulicas es el expuesto por Menga (2017), quien en su trabajo *Hidrópolis* realizado en Etiopía, demuestra como élites gobernantes utilizan la opinión pública para elaborar políticamente infraestructura hidráulica, como caso concreto se planteó la construcción en el año 2011 de la represa de la cuenca del río Nilo, presentada como una política exterior, bajo el título de Gran Presa Renacentista Etíope, siglas traducidas del inglés [GPPE], la cual se promovió con su nombre escrito en la copa del torneo de fútbol de ese país y

se la relacionó con la campaña política del renacimiento de Etiopía, transmitiendo así la idea de modernismo y desarrollo tecnológico. De este modo, con base a lo expuesto por Menga (2017), se puede conceptualizar a lo *hidropolítico*, como el contendedor de las limitantes políticas y administrativas, que pueden ser multiescalares como el caso propuesto, convirtiendo el agua y el territorio en una *hidrópolis*.

Desde otra perspectiva, se puede anotar que la manera en la que los políticos aumentan su poder es mediante la ejecución de infraestructura como la hidráulica (Meehan, 2014). Claro ejemplo el de nuestro país, el cual los últimos años estuvo bajo las tendencias discursivas de desarrollo sostenible y energía renovable, y a partir de esta visión es la que los políticos asocian su idea de lo que debería ser o no Nación, relacionando lo considerado por Menga y Swyngedouw (2017), quienes exponen que el agua concebida como recurso genera ideologías muy marcadas, las cuales refuerzan la idea de identidad nacional, y el Estado-Nación multiescalar genera la materialidad del agua a través de la tecnología hidráulica en la creación de infraestructuras como canales y presas entre otros, los mismos -que en la mayoría de casos- no poseen tecnologías tan modernas como se expresa en su publicidad.

Como punto de partida para el análisis, este trabajo de titulación toma la información digital de tipo *shapefile*, encontrados en la cartografía del PDOT de Cuenca del año 2015, los mismos que se utilizan para la creación de mapas temáticos partiendo de la elaboración de un mapa base, el cual contiene: (1) límite cantonal; (2) límite urbano; (3) división cantonal; (4) división parroquial; (5) relieve e hidrografía, esta última dividiéndose en (a) ríos, (b) lagunas, (c) quebradas, (d) cuerpos de agua y (e) subcuencas hidrográficas); esto permite reconocer el territorio y analizar lo planteado por (Boelens et al., 2016), quienes definen y exploran el territorio hidrosocial como:

(1) *Configuraciones espaciales de personas*, entendiéndose como asentamientos o grupos de personas presentes alrededor del flujo hidrosocial inmerso en paisajes, tecnologías, ciudades y conecta lugares, espacios y personas (mapa base, hidrografía, centros poblados, zonas de consolidación, áreas urbanas y cabeceras parroquiales).

(2) *Instituciones*, entendiéndose como organismos administrativos que cumplen las funciones establecidas en las políticas públicas urbanas a través de la captación, manejo y distribución del agua, produciendo redes y territorios hidrosociales (mapa base, hidrografía, centros administrativos de ETAPA EP, centros administrativos de SENAGUA, centros administrativos de juntas de agua).

(3) *Flujos de agua*, como los cuerpos de agua presentes dentro de un límite o territorio, que cumplen un ciclo dentro del mismo (mapa base, hidrografía, calidad de agua en tramos de ríos más importantes).

(4) *Tecnología hidráulica* se entiende como todo aquello construido por el hombre para ejercer dominio sobre el líquido vital, permitiendo controlar y definir puntos de monitoreo; abastecer red de agua potable; purificar sistemas de tratamiento; evacuar red de alcantarillado; tratar sistemas de tratamiento de agua residual y manejo del agua, sistemas de captación y distribución (mapa base, hidrografía, ubicación e identificación de sistemas de captación, tratamiento y distribución del agua).

(5) *Entorno biofísico que gira alrededor del control del agua*, se entiende como todo aquello que no ha sido intervenido o modificado por el hombre como cuencas hidrográficas, áreas protegidas, páramos lagunas, cauces de ríos, bosques, nevados entre otros (mapa base, hidrografía, identificación de la biomasa existente alrededor de la naturaleza).

1.3 Organización Territorial. Una organización se define como un conjunto de personas o medios con un fin determinado y desde el instante que el hombre dejó de ser nómada apareció la organización con límites dentro del territorio, la misma que posee diferentes características espaciales, sociales, culturales y políticas. Por lo tanto, las organizaciones territoriales deben definirse como una forma dialéctica, basándose en una unidad práctica entre las relaciones sociales y como un impulso de crecimiento en el territorio (Lefebvre, 1970), lo que indica que lo urbano es un proceso y no solo un lugar.

Dentro del tercer capítulo de la investigación se realiza un análisis crítico del discurso [ACD] del Plan de Ordenamiento Territorial de Cuenca del año 2015 y se lo compara con el territorio hidrosocial visto como una fuerza de producción y una relación social utilizando, como base

la cartografía del territorio hidrosocial explicado en el subcapítulo 1.3, configurando, de este modo, la forma en que las personas conciben el recurso hídrico en la ciudad de Cuenca y cómo influyen las condicionantes políticas, económicas, sociales y ambientales en las organizaciones territoriales. Para de esta forma poder conocer según Cabeza Morales (2015) “la articulación entre lo global y lo local para la redefinición de la planificación territorial en un contexto globalizado, lo cual, deja clara la necesidad de pensar en el desarrollo de los territorios a partir de la gente” (p.4).

1.4 Urbanización. La urbanización dentro del territorio se encuentra por encima de sus limitantes espaciales, así que es necesaria la comprensión de su biomasa y características específicas que los rodean para entender su crecimiento (Quimbayo y Vásquez, 2016). Sobre esto Cook & Swyngedouw (2012) describen que las ciudades son vistas como un espacio, donde concluye la naturaleza y nace lo urbano o lo creado por el hombre; esta forma de concebir a las ciudades es el factor que genera la cuestión entre la naturaleza y el territorio.

Retomando lo dicho por Lefebvre (1972), lo urbano es un proceso de espacio-tiempo que afecta de manera clara el espacio y de una manera progresiva al tiempo a través de la historia. El conflicto entre las relaciones de vida urbana y rural, según el autor, no tiene un horizonte de solución cercano, por lo que, para analizar la ciudad dentro del dualismo mencionado establece un rango, el cual determina la ubicación en espacio-tiempo de una ciudad, que se identifica por un porcentaje, el cual puede ir de cero a cien por ciento, partiendo de una ciudad política, que se encuentra dentro del rango de cero a veinte y cinco por ciento; pasando por una ciudad comercial, la cual se establece del veinte y cinco al cincuenta por ciento; a una ciudad industrial del cincuenta al setenta y cinco por ciento; hasta llegar a una zona crítica del setenta y cinco al cien por ciento. Es necesario conocer la documentación absoluta definida como política pública del territorio, entendiendo este término como documentos, ordenanzas, inventarios, impuestos, entre otros. De esta manera, a través de la problemática urbana representada en el rango de Lefebvre, se puede determinar el momento *geohistórico*, la realidad urbana de la ciudad y en qué grado de conflicto se encuentra una urbe (Lefebvre, 1991).

Para el caso de Cuenca se busca responder la pregunta de Swyngedouw (2014) ¿qué se ha hecho con el agua y de que o quien ha dependido su coreografía o estrategia política de manejo, distribución y control del recurso hídrico dentro del territorio? Esto se indagará en los mapas del PDOT 2015, considerando el espacio político sobre el agua y las normativas de políticas públicas urbanas.

1.5 Políticas Públicas Urbanas. Para hablar de políticas públicas se debe conocer el discurso de los actores políticos sobre el territorio y su relación con el Estado. Este proyecto de investigación analiza las políticas públicas que generan injusticias, y no la naturaleza transformada en objeto por los procesos sociales desiguales (Ostos, 2014).

Las políticas públicas urbanas [PPU] definen la forma en que los recursos materiales existentes en los centros urbanos son manejados y distribuidos, en muchas ocasiones, de forma tal que fortalezcan los intereses de determinados grupos de poder que se benefician gracias a la urbe marginada. De esta forma estos grupos controlan quien o quienes tienen acceso a recursos, a la calidad de estos y con qué fin se los utiliza (Quimbayo y Vásquez, 2016).

Malo (2017) dice: “las políticas territoriales de Cuenca surgen desde una lógica urbana, desplazando a lo rural; sin embargo, este proceso va mucho más allá: la lógica urbana ha penetrado en los discursos rurales” (p.130). Evidenciando que las políticas afectan el crecimiento de la ciudad, disminuyendo espacios destinados a la agricultura, abastecimiento de agua y otros. Generando la mal llamada sustentabilidad que separa lo urbano con lo rural dejando de ser equitativo y multiescalar. Definiendo este término multiescalar como la capacidad, para que el recurso mediante las PPU pueda ser justo sin importar diferencias sociales, de género ni del espacio o territorio.

La actual constitución del Ecuador plantea el discurso de sostenibilidad en su normativa, la cual establece políticas públicas Estatales, bajo estas premisas este trabajo busca entender las políticas implantadas en la ciudad de Cuenca. Sobre esto Malo (2017) considera que: “se torna fundamental indagar mediante el análisis crítico del discurso si el supuesto ecocentrismo de la Constitución ecuatoriana se refleja en la política pública de gestión territorial” (p.119). Este ecocentrismo deriva del ecologismo aplicado en estudios políticos y se enfoca en que la

naturaleza, es todo lo que el hombre no ha intervenido y no puede ser alterado ni recuperable (Valdivielso, 2005).

1.6 Análisis Crítico del Discurso. El análisis del discurso es una herramienta metodológica que no necesariamente estudia el lenguaje como lo conocemos, ya que se enfoca también en fuentes de diversa naturaleza como signos, mapas, dibujos, entre otros, que necesitan ser interpretados de forma óptima, ya que traen consecuencia en la realidad social donde son concebidas (Santander, 2011).

Hajer (1995) afirma que el análisis del discurso aplicado en la problemática ambiental no solo se basa en la discusión de la crisis existente como tal, más bien analiza la forma en la que influyen todos los factores, como crean el imaginario en la sociedad y la forma en la que afectan dentro del territorio y en su construcción social. De esta forma surge el análisis crítico del discurso [ACD]. El ACD se entiende como una forma doble: no solo como ideas que circulan en la sociedad, transformándose en una práctica social que permite la realización de acciones que pueden o no ser transparentes, si no como un sujeto de control, que mediante su análisis, se puede evidenciar; primero la superficie del discurso, siendo la parte palpable en la sociedad, mostrándose como lo que se quiere; y segundo, los procesos de producción no visibles que están inmersos en él discurso y que no es de interés que puedan ser interpretados (Santander, 2011; Malo, 2017).

Para el caso de Cuenca se indaga en el Plan de Ordenamiento Territorial [PDOT] de Cuenca del año 2015, no mediante estructuras verbales sino más bien a base de mapas temáticos, identificando los patrones institucionales, y los procesos de cambios políticos, con el propósito de compararlos con el proceso de producción de políticas públicas urbanas implícitas en el plan, el cual debería contener el discurso ecocentrista (Malo, 2017) del Estado que se define en la actual constitución de la república del año 2008 así como también los discursos de los actores principales y tomadores de decisiones del PDOT 2015.

2. Metodología

Se empleará un método de análisis cartográfico del territorio hidrosocial de Cuenca, Ecuador. Para esto se indagará en la información digital y física actuali-

zada del vigente Plan de Ordenamiento Territorial de Cuenca del año 2015, la cual contiene cartografías, agendas, anexos, documentos técnicos, informes, entre otros. Estos recursos se utilizarán para la elaboración de mapas temáticos partiendo de un mapa base, el cual contenga límite cantonal, límite urbano, división cantonal, división parroquial, relieve e hidrografía, esta última dividiéndose en ríos, lagunas, quebradas, cuerpos de agua y subcuencas hidrográficas. El mapa base se reproducirá para incluir las siguientes categorías: configuraciones espaciales de personas, instituciones, flujos de agua, tecnología hidráulica y el entorno biofísico que gira alrededor del control del agua, permitiendo de esta forma definir, reconocer, explorar y analizar el territorio hidrosocial a partir de la información declarada en el PDOT 2015 (Boelens, Hoogesteger, Swyngedouw, Vos, & Wester, 2016). Para concluir se realizará un análisis crítico del discurso [ACD], en donde se compara el Plan de Ordenamiento Territorial de Cuenca del año 2015 con el territorio visto como (1) fuerza de producción y (2) relación social utilizando como base la cartografía, la cual servirá para conocer la forma en que las personas conciben el recurso hídrico en la ciudad y si el discurso del Estado actual -declarado en la constitución del 2008- se plasma en el territorio.

Mapa Base: Territorio.

Descripción: se considera en este mapa los componentes físicos que se relacionan directamente con el territorio hidrosocial.

Contiene: ubicación, límite cantonal, límite urbano, división cantonal, división parroquial, relieve e hidrografía.

Análisis: dentro de la zona de estudio (límite cantonal de Cuenca) se puede evidenciar la topografía del terri-

torio, el cual al encontrarse en una zona de cordillera su altura se encuentra en un rango que va desde los 2 500 hasta los 4 445 msnm., siendo el punto más alto el páramo herbáceo en donde se sitúa el Parque Nacional ‘El Cajas’, mismo que cuenta con una extensión de 28 585, 67 hectáreas y está rodeado por más de doscientas lagunas. En el punto más bajo se encuentra la ciudad de Cuenca, con una población de 329 928 habitantes según el censo del año 2010, la cual está formada por terrazas aluviales las mismas que simbolizan su nombre de ‘Cuenca’.

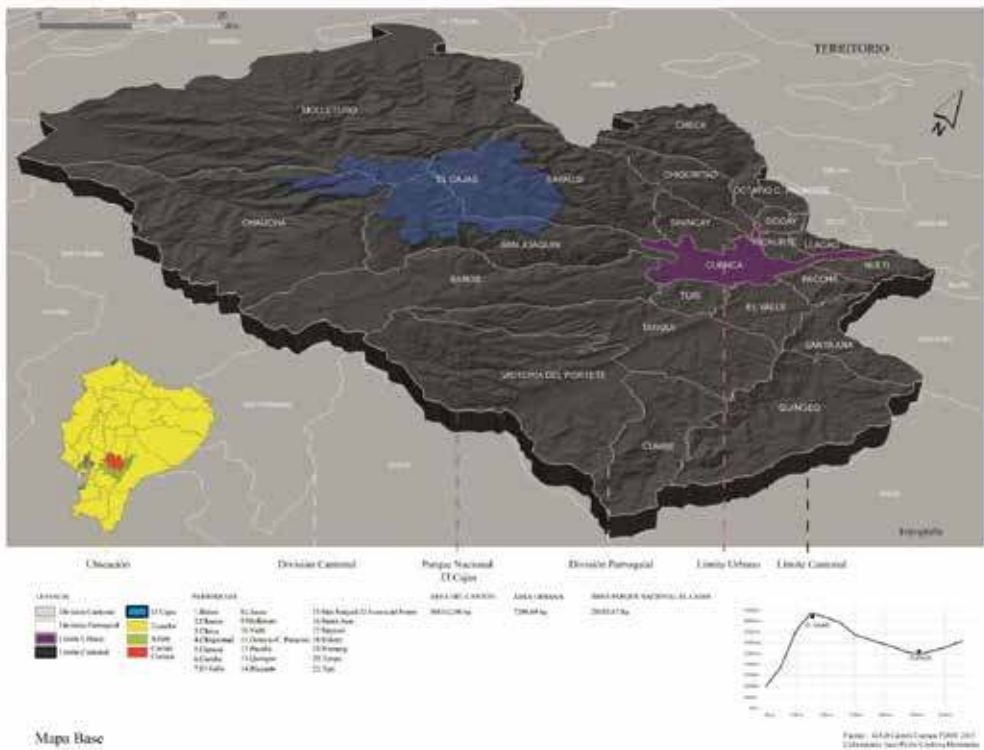


Gráfico 1. Territorio. Fuente: GAD Cantón Cuenca PDOT 2015. Elaboración: Juan Pablo Córdova Hernández

Mapa 1: Configuraciones Espaciales de Personas.

Descripción: entendiéndose como asentamientos o grupos de personas presentes alrededor del flujo hidrosocial inmerso en paisajes, tecnologías, ciudades, y que conecta lugares, espacios y personas.

Contiene: mapa base, hidrografía, centros poblados, zonas de consolidación, áreas urbanas y cabeceras parroquiales.

Análisis: dentro de este mapa se evidencia que los asentamientos humanos, áreas urbanas, cabeceras

parroquiales, centros poblados y las zonas de consolidación dentro del límite cantonal, tienden a densificar prioritariamente el territorio que posee o se encuentra próximo a fuentes hídricas como los ríos principales y cuerpos de agua. Corroborando la definición de Damonte & Lynch (2016), quienes definen al territorio hidrosocial como una cuenca dentro de la cual los grupos sociales -configuraciones espaciales de personas- conciben y materializan los usos del recurso hídrico industrial, agrícola, alimenticio, transporte, salud y la forma en la que se conectan con los flujos de agua ríos, lagunas, quebradas, cuerpos de agua.

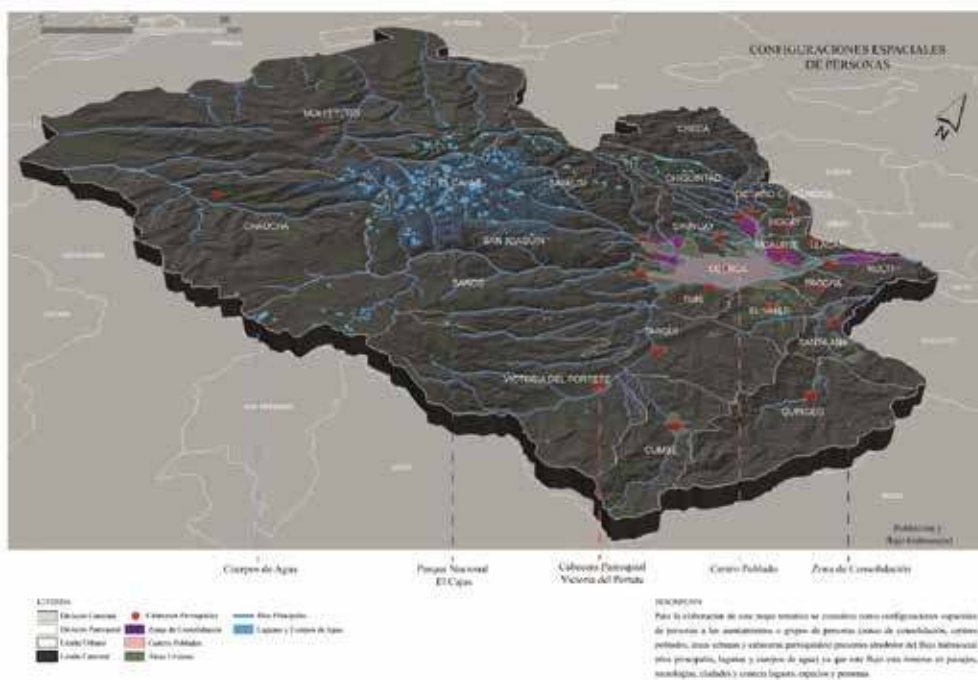


Gráfico 2. Configuraciones Espaciales de Personas. Fuente: GAD Cantón Cuenca PDOT 2015. Elaboración: Juan Pablo Córdova Hernández

Mapa 2: Instituciones.

Descripción: entendiéndose como organismos administrativos que cumplen las funciones establecidas en las políticas públicas urbanas a través de la captación, manejo, y distribución del agua, produciendo redes y territorios hidrosociales.

Contiene: mapa base, hidrografía, centros administrativos de ETAPA EP, centros administrativos de SENAGUA, centros administrativos de juntas de agua, concesiones de agua, concesiones mineras y proyectos hidroeléctricos de ELECTROAUSTRO S.A.

Análisis: Dentro de este mapa se observa la ubicación

de los centros administrativos de ETAPA EP, SENAGUA, juntas de agua y ELECTROAUSTRO S.A. Entidades que controlan el uso del agua en el cantón, se mapea dentro del territorio el BANCO NACIONAL DE CONCESIONES/AUTORIZACIONES DE AGUA A NIVEL NACIONAL obtenido en SENAGUA, las concesiones mineras y el proyecto hidroeléctrico Soldados-Yanuncay ejecutado por ELECTROAUSTRO S.A., obtenido en el PDOT 2015, de esta forma se puede identificar como las instituciones mediante concesiones de agua de tipo estatal, particular, seccional y mixta, que controlan el uso del recurso mediante las concesiones de agua utilizando el recurso hídrico para su beneficio dentro de sus proyectos mineros, hidroeléctricos y de control del recurso sobre el territorio.

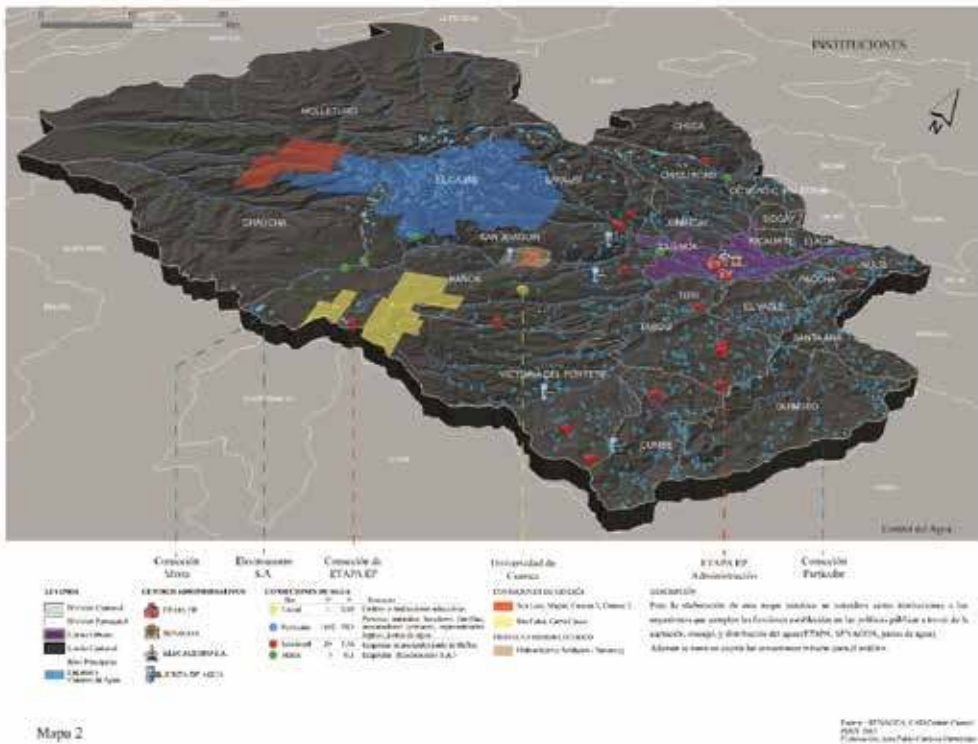


Gráfico 3. Instituciones. Fuente SENAGUA, GAD Cantón Cuenca PDOT 2015. Elaboración: Juan Pablo Córdova Hernández

Mapa 3: Flujos de Agua.

Descripción: son todos los cuerpos y flujos de agua presentes dentro de un límite o territorio y que cumplen un ciclo dentro del mismo.

Contiene: mapa base, hidrografía, calidad de agua en tramos de ríos más importantes.

Análisis: dentro del análisis hídrico se mapean los flujos de agua como ríos, quebradas, cuerpos de agua, lagunas existentes con el fin de entender su composición y su dotación hacia el territorio, además se expresa el índice de calidad del agua WQI, obtenido en el PDOT, en donde se puede evidenciar que existe una contaminación alta en el río Tarqui y en la unión del río Machángara con el río Tomebamba, del mismo modo se evidencia una buena calidad del agua en los altos del río Machángara, y dentro del Parque Nacional El Cajas.

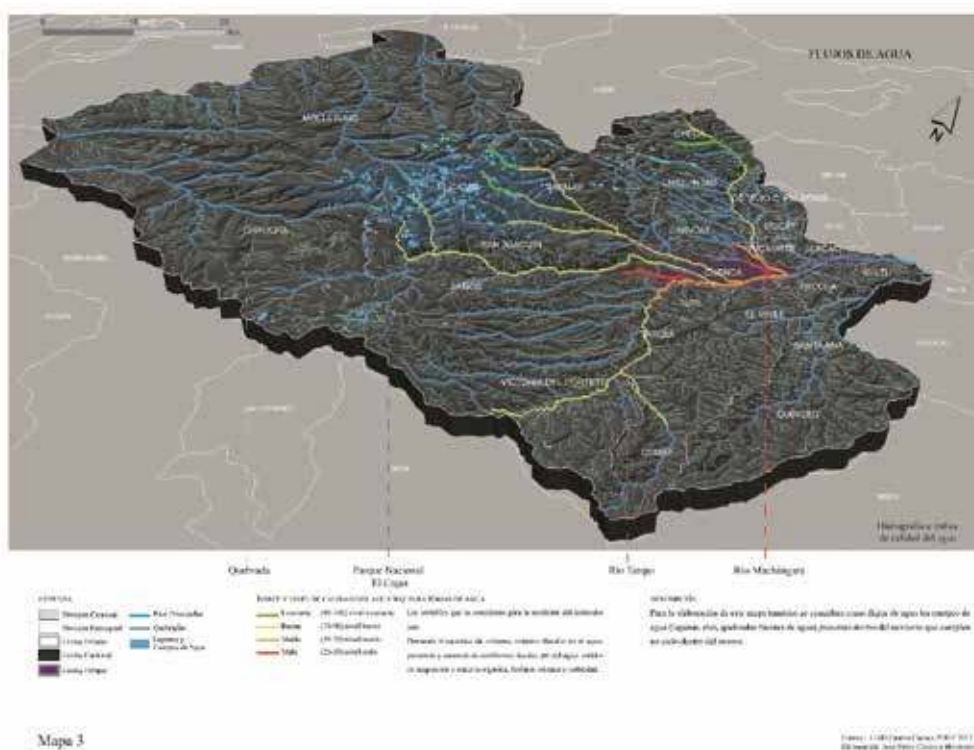


Gráfico 4. Flujos de Agua. Fuente: GAD Cantón Cuenca PDOT 2015. Elaboración: Juan Pablo Córdova Hernández

Mapa 5: Entorno Biofísico que gira alrededor del control del agua.

Descripción: se entiende como todo aquello que no ha sido intervenido o modificado por el hombre como cuencas hidrográficas, áreas protegidas, páramos lagunas, cauces de ríos, bosques, nevados entre otros.

Contiene: mapa base, hidrografía, identificación de la biomasa existente alrededor de la naturaleza.

Análisis: dentro de este mapa se observa que el páramo es el área de mayor magnitud, que abastece casi en

su totalidad de agua al cantón y que permite al líquido vital expresarse en su más alto nivel, en su interior se encuentran las zonas protegidas por políticas públicas estatales, como el Parque Nacional El Cajas y el Área Nacional de Recreación Quimsacocha, lugares en donde se genera el mayor número de lagunas, cuerpos de agua, y nacen los ríos Tomebamba y Yanuncay. De igual forma se puede evidenciar dentro del cantón las áreas protegidas municipales, como lo es: Chanlud, Llulluchas, Mazan, Surrocucho, Paquitrancha y la reserva de Cancan. Estas áreas protegidas brindan un equilibrio ambiental en el territorio y protegen el recurso hídrico en su paso por el territorio.

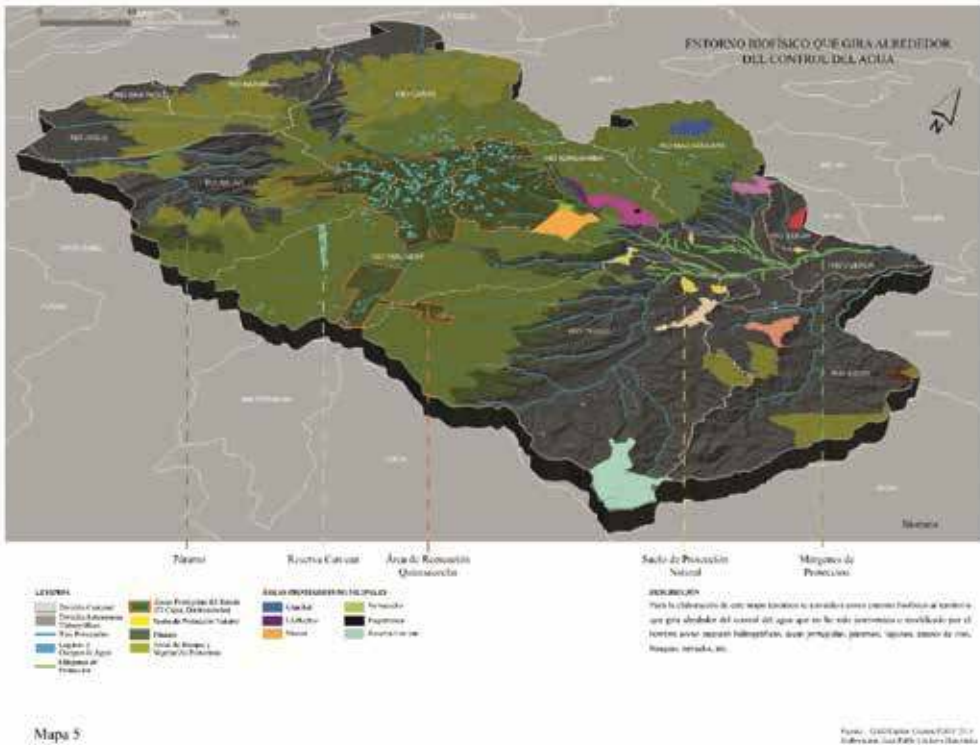


Gráfico 6. Entorno Biofísico que gira alrededor del control del agua. Fuente: GAD Cantón Cuenca PDOT 2015. Elaboración: Juan Pablo Córdova Hernández

3. Análisis Crítico del Discurso

Mapa 6: Organización Territorial.

Descripción: este mapa define los tipos de uso (conser-

vación, expansión, producción, recuperación, urbano, conservación activa) existentes en el territorio.

Contiene: niveles de uso como, de Uso de Conservación en donde se encuentran espacios naturales protegidos por el

Estado, espacios naturales protegidos por el GAD de Cuenca, espacios naturales de importancia ecológica previstos para proyectos estratégicos por el Estado, áreas de conservación natural-páramo, áreas de conservación natural-páramo de almohadilla, áreas de conservación natural-vegetación nativa, áreas de conservación de cauces de ríos, quebradas o cualquier curso de agua y lagunas, áreas de conservación de aporte hídrico, áreas de conservación de patrimonio cultural. Nivel de uso en Conservación activa / utilización sostenible: áreas de uso sostenible, asentamientos en áreas de importancia ecológica. Nivel de uso en Recuperación: áreas de recuperación ambiental. Nivel de uso en Producción: áreas agropecuarias, áreas con sistemas agroforestales y cultivos, áreas pecuarias, áreas con sistemas silvopastoriles. Nivel de uso en Expansión: áreas de expansión urbana, áreas industriales. Y el nivel de uso Urbano: áreas urbanas.

Conclusión: este mapa permite apreciar de forma precisa las categorías de ordenación presentes en el territorio, evidenciando que el uso de conservación cuenta con la mayor superficie del cantón con un 62%, luego se ubican los usos de producción y de recuperación con un 16% y 10% respectivamente, dejando el uso de urbanización y conservación activa con un 8% y 7%, colocando el uso de expansión con la menor área con un 2% dentro del cantón.

Área Urbana: Las relaciones sociales ubicadas en el mapa base (ver Gráfico 1), son más notorias en el área urbana, debido al alto índice de densificación y a la cantidad de equipamientos existentes en esta zona. El líquido vital está presente en parques, iglesias, hospitales, centros educativos, entre otros, haciendo referencia a lo dicho anteriormente por Bakker (2010) el agua puede ser vista como: “un aporte económico, una referencia estética, un símbolo religioso, un servicio público, un bien privado, una piedra angular de la salud pública y una necesidad biofísica tanto para los seres humanos como para los ecosistemas” (p.3).

Área Rural: En el área rural el agua es vista como una fuerza de producción, mediante la cual el territorio genera sus frutos con el aprovechamiento de la tierra. Esto se puede evidenciar en áreas agropecuarias, agroforestales, cultivos, pecuarias, y silvopastoriles.

Área Regional: La fuerza de producción es vista, por el Estado especialmente, de una manera más enriquecedora, ya que dentro del área de uso de conservación, paradójicamente, se encuentran las áreas de importancia ecológica previstas para proyectos estratégicos del Estado, las cuales generan mayores recursos afectando de una manera mucho más progresiva el territorio, en zonas que no pueden ser devueltas a su estado natural y que además se consideran de conservación.

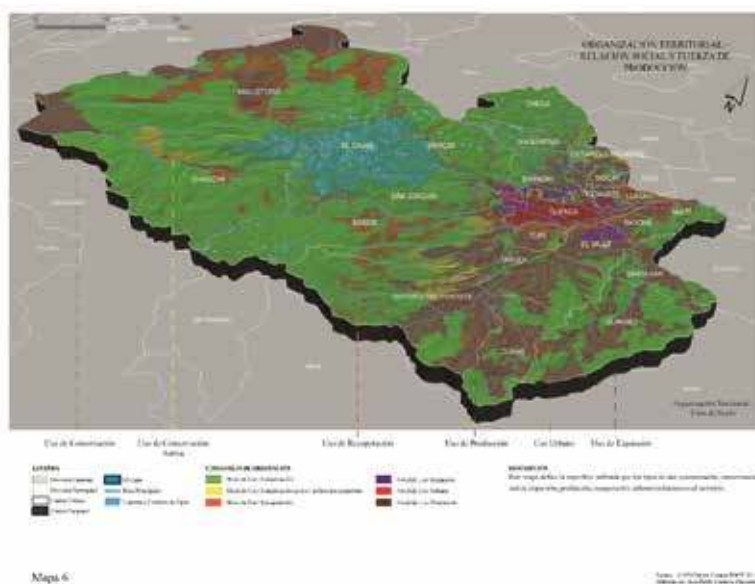


Gráfico 7. Organización Territorial - Relación social y fuerza de producción. Fuente GAD Cantón Cuenca PDOT 2015. Elaboración Juan Pablo Córdova Hernández.

Mapa 7: Configuraciones Espaciales de Personas / Usos de Suelo.

Descripción: este mapa compara la relación social y fuerza de producción de usos de suelo analizados en el mapa 6 (Gráfico 7), con las configuraciones espaciales de personas analizadas en el mapa 1 (Gráfico 1).

Contiene: configuraciones espaciales de personas (mapa base, hidrografía, centros poblados, zonas de consolidación, áreas urbanas, cabeceras parroquiales) y usos de suelo (uso de conservación, producción, recuperación, urbanización, conservación, expansión).

Conclusión: en este mapa se puede apreciar lo analizado en el mapa 1 (ver Gráfico 1), en donde las cabeceras

parroquiales son vistas como una fuerza de producción, ya que en su mayoría se ubican en el nivel de uso de producción con un 80%, con relación al 20% de las que se ubican en áreas urbanas, de conservación activa y de recuperación.

Las zonas de consolidación se convierten en una relación social ya que se expanden hacia las áreas de usos de producción, lo que ocasiona que se produzca un cambio socioambiental en el territorio. Este crecimiento en los procesos de urbanización se puede concebir según lo referenciado por Quimbayo & Vásquez (2016), quienes enfatizan que es necesaria la comprensión de la biomasa y de las características específicas que rodean el territorio para entenderlo.

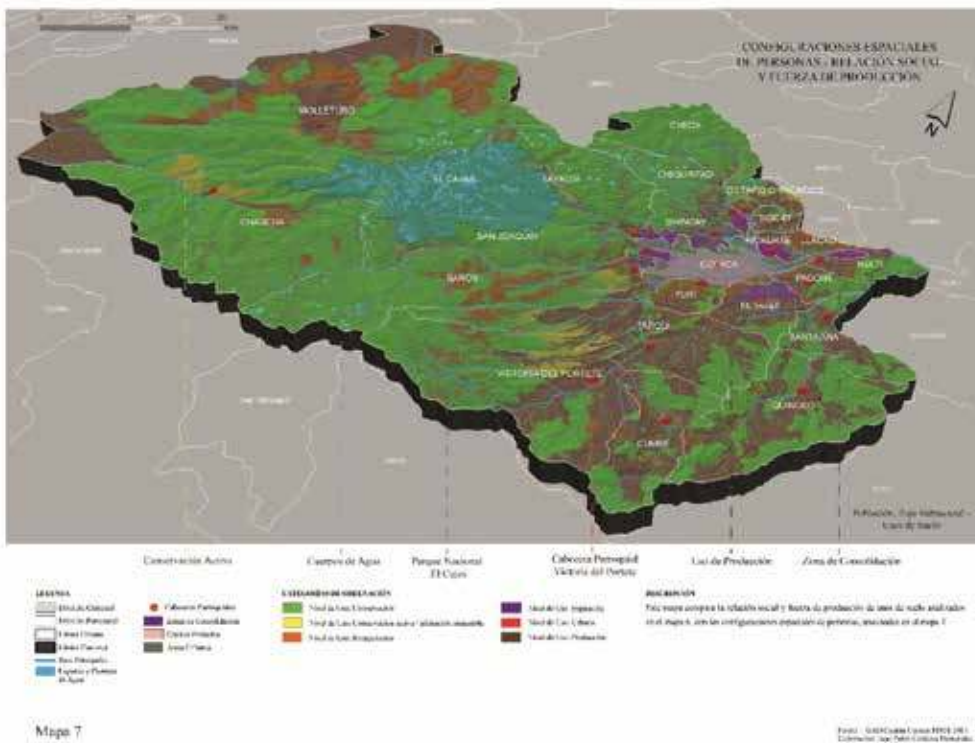


Gráfico 8. Configuraciones espaciales de personas – Relación social y fuera de producción. Fuente GAD Cantón Cuenca PDOT 2015. Elaboración: Juan Pablo Córdova Hernández

Mapa 8: Instituciones / Usos de Suelo.

Descripción: este mapa compara la relación social y fuerza de producción de usos de suelo analizados en el mapa 6 (ver Gráfico 7), con la categoría de instituciones analizada en el mapa 2 (ver Gráfico 3).

Contiene: mapa base, hidrografía, centros administrativos de etapa, centros administrativos de SENAGUA, concesiones de agua, concesiones mineras, proyectos hidroeléctricos; y usos de suelo (uso de conservación, producción, recuperación, urbanización, expansión).

Conclusión: en este mapa se considera como fuerza de producción a las concesiones de agua, minería y el proyecto hidroeléctrico Soldados Yanuncay analizado en el mapa 2 (ver Gráfico 3), esto se debe a que, mediante la dotación del recurso hídrico, el territorio genera su producción económica. Como se puede observar el 98,5% de las concesiones son particulares -personas naturales, herederos y familias- y se ubican en los usos de producción, siendo casi en su totalidad privadas, los cuales sirven para aprovechar la tierra con producción agropecuaria, sistemas silvopastoriles y sistemas agroforestales y cultivos; mientras que en usos de conservación se ubican la mayoría de las concesiones de tipo seccional, que alcanzan un 1,16% con relación al total de concesiones siendo estas empresas municipales, las cuales generan producción mediante el cuidado del líquido para consumo humano.

La relación social se encuentra en los proyectos de producción de minería San Luis, Miguir, Canoas 1, Canoas 2, Río blanco, Cerro Casco y el proyecto hidroeléctrico Soldados Yanuncay, proyectos difundidos bajo el concepto de 'desarrollo sostenible y energía renovable', materializando al agua y enmarcando su idea de 'identidad nacional'. Los proyectos se ubican dentro del área de usos de conservación Páramo-Quimsacocha, afectando al territorio de forma permanente, lo que se evidencia es la denominada hidrópolis propuesta por Menga (2017), la cual, traducida a la realidad de Cuenca, evidencia como las élites que han capturado el Estado, utilizan la opinión pública para elaborar políticamente infraestructura, en este caso de carácter minero e hidráulico, dentro de los denominados 'proyectos estratégicos', convirtiendo al territorio en un proceso *hidropolítico*, que se vuelve el contenedor de las limitantes políticas del Estado y administrativas (ETAPA EP, SENAGUA, ELECAUSTRO S.A, juntas de agua).

Es mediante este tipo de proyectos locales que ejerce el Estado, lo que permite reconocer la doble forma en su discurso, recalcando lo dicho por Lefebvre (1972) el urbanismo se muestra como "un disfraz y como un instrumento al mismo tiempo: *disfraz* del Estado y de la acción política, *instrumento* de los intereses ocultos en una estrategia y en una socio-lógica" (p.75), distando del discurso ecocentrista implícito en la actual constitución del Ecuador del 2008 (Malo, 2017).

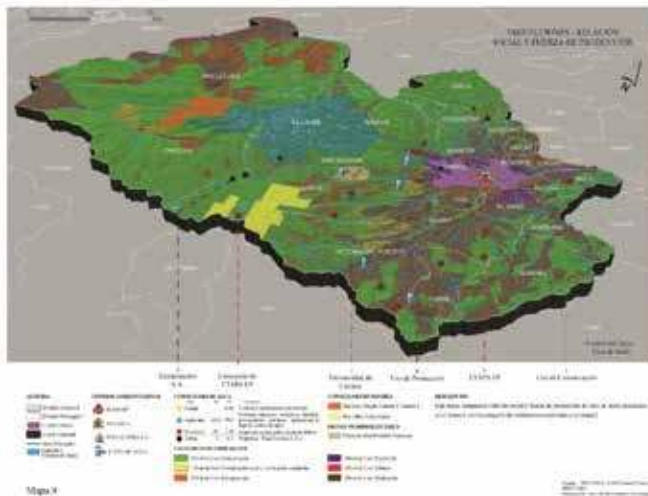


Gráfico 9. Instituciones – Relación social y fuerza de producción. Fuente: SENAGUA, GAD Cantón Cuenca PDOT 2015. Elaboración: Juan Pablo Córdova Hernández

Mapa 9: Flujos de Agua / Usos de Suelo.

Descripción: este mapa compara la relación social y fuerza de producción de usos de suelo analizados en el mapa 6 (ver Gráfico 7) con la categoría de flujos de agua analizada en el mapa 3 (ver Gráfico 4).

Contiene: mapa base, hidrografía, calidad de agua en tramos de ríos más importantes; y usos de suelo (uso de conservación, producción, recuperación, urbanización, conservación, expansión).

Conclusión: en este mapa se considera como relación social al metabolismo propuesto por Swyngedouw & Bovarnick (1994), el cual depende “de la circulación del agua, dentro, a través y fuera de la ciudad” (p.13). Esta circulación se genera gracias a los flujos de agua exis-

tentes dentro del cantón como ríos, lagunas, quebradas y cuerpos de agua, que conectan lugares, personas y actividades dentro de sus configuraciones espaciales. El índice de calidad del agua WQI analizado en el mapa 3 (ver Gráfico 4), permite observar las zonas más contaminadas de los ríos, éstas tienen lugar por los desechos generados en la zona productiva de los parques industriales, ubicados en el uso de producción, por otro lado, el agua con mejor calidad se encuentra en el páramo en donde se ubica el nivel de uso de conservación. La fuerza de producción identificada en el mapa se ubica en los niveles de uso urbano, producción, conservación, recuperación, expansión y conservación activa, los cuales no podrían *coevolucionar* sin el líquido vital y su metabólico paso por el territorio, transformándose así en un territorio hidrosocial, denotando de forma clara la importancia dentro del cantón.

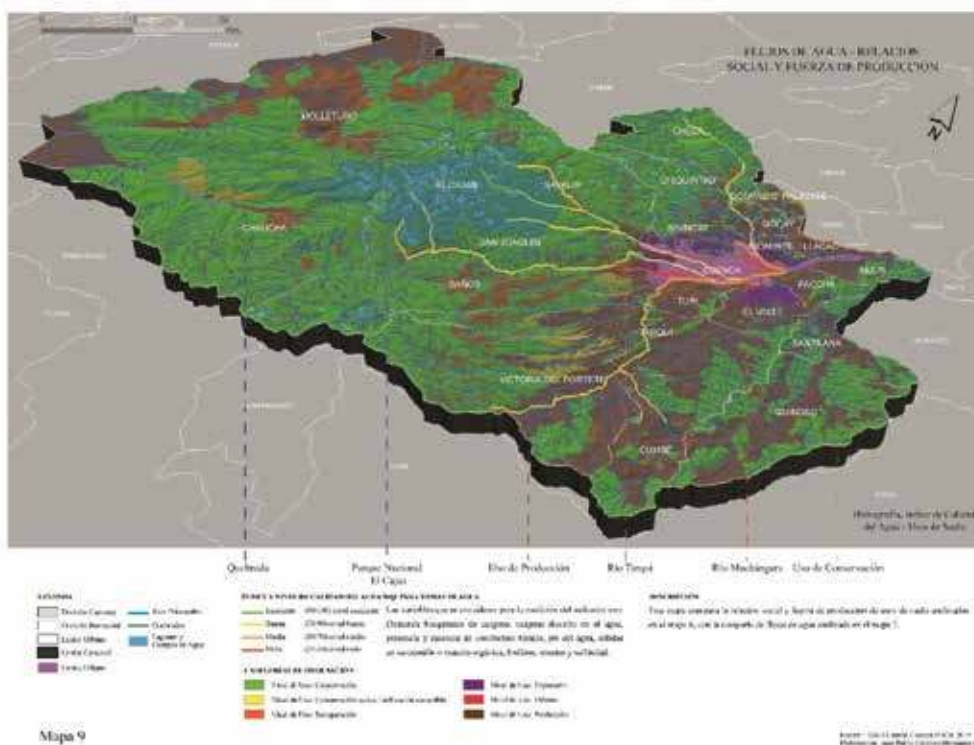


Gráfico 10. Flujos de agua – Relación social y fuerza de producción. Fuente GAD Cantón Cuenca PDOT 2015. Elaboración: Juan Pablo Córdova Hernández

Mapa 10: Tecnología Hidráulica / Usos de Suelo.

Descripción: este mapa compara la relación social y fuerza de producción de usos de suelo, analizados en el mapa 6 (ver Gráfico 7), con la categoría de tecnología hidráulica analizada en el mapa 4 (ver Gráfico 5).

Contiene: mapa base, hidrografía, ubicación e identificación de sistemas de captación, tratamiento y distribución del agua; y usos de suelo (uso de conservación, producción, recuperación, urbanización, conservación, expansión).

Conclusión: la fuerza de producción en este mapa identifica a las plantas de potabilización de agua de ETAPA EP, las mismas que en mayor número se encuentran sobre el área destinada a los usos de producción, urbano, expansión y permiten dotar del líquido de buena calidad al cantón. Las parroquias con un déficit de plantas de potabilización son Molleturo y Chauca, que se configuran como territorio inexplorado por la empresa pública para dotar del servicio básico a la población.

La relación social se identifica mediante la red de agua potable y alcantarillado, la cual conecta y crea redes que entrelazan a la ciudad y sus habitantes, cuenta con una amplia cobertura dentro de la ciudad. El problema se da en las parroquias analizadas en el mapa 4 (ver Gráfico 5), en

donde se crea el desequilibrio entre lo urbano y lo rural, y a veces por decisiones políticas se priva a las comunidades del recurso hídrico. Como el caso divulgado por el diario El Universo en el año 2011, relacionado con la planta de agua Irquis que abastecía a las parroquias de Tarqui y Victoria del Portete, un grupo de personas que representaban a las trece comunidades, que se abastecían del líquido vital, rechazaban que la empresa pública ETAPA EP se apropiara del recurso tecnológico que ellos consiguieron durante años de labor comunitaria, asegurando que además de controlar el recurso se quería dar camino libre a la minería en la zona, Comuneros protestaron en Municipio.

De esta forma se puede responder la interrogante de cómo influyen las condicionantes políticas, económicas, sociales y ambientales en las organizaciones territoriales. Y como el recurso hídrico mediante su manejo, distribución y control ha sido manipulado y administrado completamente por la empresa pública nombrada anteriormente, demostrando que si es necesario recurrir a instancias mayores apropiación, despojo, militancia para hacerse del control y apoderamiento del líquido vital, y de esta forma alcanzar lo establecido en el discurso de las políticas públicas. Es decir, un planteamiento y accionar opuesto al de Cabeza Morales (2015) quien establece que, para tener una planificación territorial articulada entre lo local y lo global, siempre se tendrá la necesidad de pensar en el desarrollo del territorio desde la perspectiva de la gente.

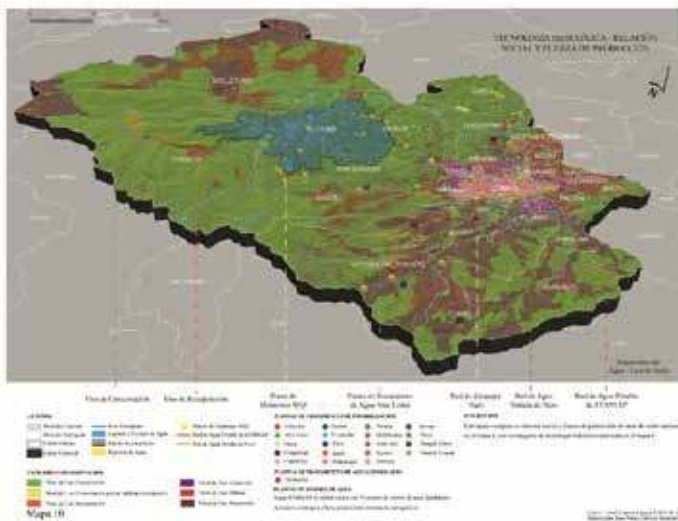


Gráfico 11. Tecnología hidráulica – Relación social y fuerza de producción. Fuente GAD Cantón Cuenca PDOT 2015. Elaboración: Juan Pablo Córdova Hernández

Mapa 11: Entorno Biofísico que Gira Alrededor del Control del Agua / Usos de Suelo.

Descripción: este mapa compara la relación social y la fuerza de producción de usos de suelo analizados en el mapa 6 (ver Gráfico 7) con la categoría de entorno biofísico que gira alrededor del control del agua analizada en el mapa 5 (ver Gráfico 6).

Contiene: mapa base, hidrografía, identificación de la biomasa existente alrededor de la naturaleza; y usos de suelo (uso de conservación, producción, recuperación, urbanización, conservación, expansión).

Conclusión: como parte final se compara el componente biofísico del territorio que se encuentra alrededor del control del agua analizado en el mapa 5 (ver fig. 2.6/ Gráfico 6), la fuerza de producción que se identificada en el mapa son las áreas protegidas, las mismas que en su mayoría se ubican dentro del uso de conservación, convirtiéndose en los pulmones y el recipiente en donde se permite la vida del cantón.

La realidad social se identifica en todas las redes hídricas naturales, mediante las cuales las personas se conectan, interactúan y forman organizaciones dentro de un territorio denominado *hidrosocial*.

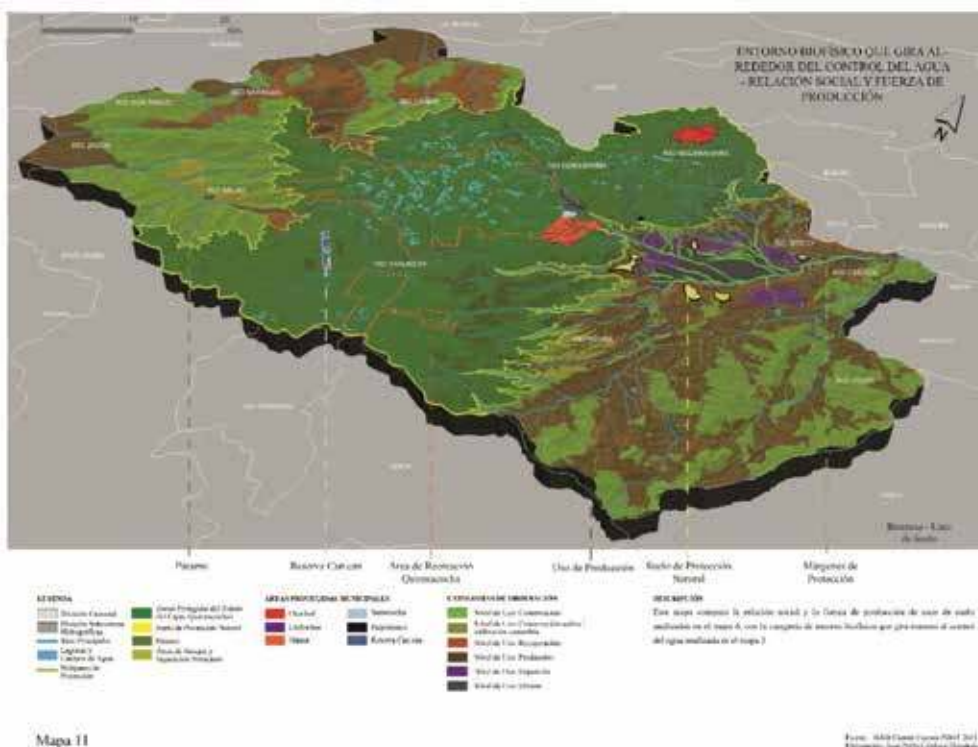


Gráfico 12. Entorno Biofísico que gira alrededor del control de agua – Relación social y fuerza de producción. Fuente GAD Cantón Cuenca PDOT 2015. Elaboración: Juan Pablo Córdova Hernández

4. Conclusiones

Se puede referir que, dentro de los diferentes niveles de uso del territorio, el uso de conservación es el más extenso con un 62%, entendiéndose esto como una estrategia para proteger y cuidar el medio ambiente. Por lo que, al momento de analizar la ubicación de los proyectos mineros y el proyecto hidroeléctrico en la cartografía, es alarmante evidenciar que todos se emplazan dentro del uso de conservación, aún más en el interior del páramo y del área de recreación Quimsacocha, ocasionando un daño permanente al recurso hídrico, el cual posee sus más altos índices de calidad en estas zonas y al territorio que, según el GAD de Cuenca, se considera como el pulmón del cantón.

El 80% de las cabeceras parroquiales existentes en el territorio se encuentran en el área de uso de producción y cada vez son más propensas a contraer un conflicto socioambiental, debido a que la zona de consolidación se expande progresivamente hacia su territorio, lo que ha sucedido ya con las parroquias de San Joaquín, Ricaurte, El Valle y Sinincay. Entonces como se entiende que la mayoría de las concesiones de agua particulares -98,5%-, que lógicamente se deberían destinar para el trabajo de la tierra y crianza de animales dentro del uso de producción, son de propiedad de personas naturales, familias, herederos, representantes legales y procuradores comunes.

Al evidenciar el desequilibrio entre lo urbano y lo rural mediante los conflictos generados entre ciudadanos y la empresa pública, que es la que controla el manejo del agua dentro del cantón, la cual se ha visto apoderarse del recurso mediante apropiación, despojo y hasta militancia para beneficio propio, esto se debe a que las políticas públicas no han sido creadas a partir de la necesidad de la gente, sino más bien para ejercer un dominio total del Estado dentro del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Bakker, K. (2010). *PRI Vot I Z I N G Wat ER*.
- Bakker, K. (2012). Water: Political, biopolitical, material. *Social Studies of Science*, 42(4), 616–623. <https://doi.org/10.1177/0306312712441396>
- Boelens, R. (2014). Cultural politics and the hydrosocial cycle: Water, power and identity in the Andean highlands. *Geoforum*, 57, 234–247. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.02.008>
- Boelens, R.; Hoogesteger, J.; Swyngedouw, E.; Vos, J., & Wester, P. (2016). Hydrosocial territories: a political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/02508060.2016.1134898>
- Budds, J. (2012). La demanda, evaluación y asignación del agua en el contexto de escasez: un análisis del ciclo hidrosocial del valle del río La Ligua, Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, (52), 167–184. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022012000200010>
- Cabeza-morales, I. (2015). *Cohesión territorial: Coesão Territorial*.
- Cook, I. R., & Swyngedouw, E. (2012). Cities, Social Cohesion and the Environment: Towards a Future Research Agenda. *Urban Studies*, 49(9), 1959–1979. <https://doi.org/10.1177/0042098012444887>
- Damonte-Valencia, G., & Lynch, B. (2016). Cultura, política, y ecología política del agua: una presentación. *Antropologica Del Departamento de Ciencias Sociales*, 34(37), 5–12. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/antropologica/article/view/15617>
- Georgescu-Roegen, N. (1971). La ley de la entropía y el problema económico. In *La ley de la entropía y el problema económico* (pp. 183–196).
- Gómez, E. D. (2006). La ecología política urbana: una disciplina emergente para el análisis del cambio socioambiental en entornos ciudadanos. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, (48), 167–178.

- Hajer, M. A. (1995). The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, 17(1), 344. [https://doi.org/10.1016/S0747-5632\(00\)00037-6](https://doi.org/10.1016/S0747-5632(00)00037-6)
- Joaqui, P. (2014). *ECOCENTRISMO versus EGOCENTRISMO: I. Origen y definición del conflicto*, (May).
- Larrea, A. M. (2017). Mirando detrás de las percepciones de la naturaleza, el territorio, lo urbano y lo rural: El caso de Cuenca, Ecuador. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 27, 118–132.
- Lefebvre, H. (1970). *Lógica formal lógica dialéctica*. (H. Lefebvre, Ed.) (1st ed.). Madrid: Siglo XXI de España Editores, S.A.
- Lefebvre, H. (1972). *LA REVOLUCIÓN URBANA*.
- Lefebvre, H. (1991). *State, Space, World*, 311.
- Malo. (2017). Mirando detrás de las percepciones de la naturaleza, el territorio, lo urbano y lo rural: El caso de Cuenca, Ecuador. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 27, 118–132.
- Menga, F., & Geography, H. (2017). Hydropolis: Reinterpreting the polis in water politics. *Political Geography*, 60, 100–109. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.05.002>
- Menga, F., & Swyngedouw, E. (2017). States of water. *Political Geography*, 60, 100–109. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.05.002>
- Naranjo Giraldo, G., Lopera Morales, J. E., & Granada Vahos, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, 81–105. Retrieved from file:///Users/javierbrolo/Documents/Me/Data/Writings/MendeleyDesktop/NaranjoGiraldo,LoperaMorales,GranadaVahos/2009/NaranjoGiraldo,LoperaMorales,GranadaVahos_2009_Laspol?ticasp?blicasterritorial escomoredesdepol?ticap?blicaygobernanza
- Ostos, J. R. (2014). Erik Swyngedouw y la ecología política urbana. *Ecología Política*, 110–116.
- Quimbayo, G. A. & Vásquez, F. (2016). *Hacia una ecología política de la urbanización en América Latina, (1991)*.
- Rodríguez Sánchez, A. (2018). *Apropiación del agua y configuración hidrosocial en los Altos de Jalisco (1935-2017)*.
- Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso. *Cinta de Moebio*, (41), 207–224. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2011000200006>
- Swyngedouw, E. (1999). Modernity and Hybridity: Nature, *Regeneracionismo*, and the Production of the Spanish Waterscape, 1890–1930. *Annals of the Association of American Geographers*, 89(3), 443–465. <https://doi.org/10.1111/0004-5608.00157>
- Swyngedouw, E. (2005). Dispossessing H 2 O: the contested terrain of water privatization. *Capitalism Nature Socialism (after Jan 1, 2004)*, 16(1), 81–98. <https://doi.org/10.1080/1045575052000335384>
- Swyngedouw, E. (2006). *Circulations and metabolisms: (Hybrid) Natures and (Cyborg) cities*. *Science as Culture* (Vol. 15). <https://doi.org/10.1080/09505430600707970>
- Swyngedouw, E. (2014). “Not a drop of water...”: State, modernity and the production of nature in Spain, 1898-2010. *Environment and History*, 20(1), 67–92. <https://doi.org/10.3197/096734014X13851121443445>
- Swyngedouw, E., & Bovarnick, A. (1994). *Guayaquil Futuro: La crisis del abastecimiento del agua en la Ciudad de Guayaquil*, 1, 131.
- Valdivielso, J. (2005). *La globalización del ecologismo. Del ecocentrismo a la justicia ambiental*, 6(2), 183–204.

PONENCIA 49

VALORIZACIÓN DEL ESPACIO AGRARIO PERIURBANO DE LA CIUDAD DE LOJA

Ing. Agrón. Verónica del Cisne Cuenca Córdoba
Universidad de Cuenca

RESUMEN

La presente ponencia se enmarca en el evento con el tema específico “Territorios y sustentabilidad”, se deriva del trabajo de fin de máster en Ordenación Territorial y tiene como objeto de estudio el Espacio Agrario Periurbano [EAP] de la ciudad de Loja, el cual es resiliente al crecimiento urbano puesto que en él subyacen características agrarias que no han sido consideradas en la toma de decisiones de los organismos políticos locales, repercutiendo en la falta de inclusión de éstos en los diferentes planes de desarrollo y ordenamiento territorial que han sido desarrollados desde 1960.¹ Por tanto, la investigación asume la existencia de dos aspectos importantes: primero; la competencia del uso del suelo establecida por la expansión urbana y los *agroecosistemas* ubicados a lo externo del perímetro urbano de la ciudad de Loja; y, segundo, el desconocimiento del valor de los EAP en relación a su multifuncionalidad, considerado el más importante al momento de plantear el tema de investigación.

El trabajo de titulación contempla un objetivo general y tres objetivos específicos, apoyados en un diseño no experimental de tipo transversal con alcance correlacional-causal. Inicia con la identificación de las unidades ambientales de cada uno de los elementos que conforman el EAP de la ciudad de Loja, para establecer las diferentes

zonas acordes a su aptitud agrícola. Se analiza la dinámica productiva existente entre el EAP y la ciudad de Loja, como también se realiza la valoración de estos espacios, acorde a las actividades que se puedan o no establecer según el nivel de uso de suelo.

La metodología de investigación permite cumplir con los objetivos planteados, al demostrar que el EAP de Loja posee gran riqueza productiva por la variedad de productos alimenticios que ofrece a la población, al mismo tiempo recepta los servicios de la ciudad originando un activo flujo de intercambio entre ellos. La intervención del aspecto social-ambiental de la investigación se presenta en la matriz de capacidad de acogida, donde se articula las actividades humanas en relación al nivel del uso del suelo.

Como resultado se obtiene que, el EAP del flanco nororiental y sur occidental de Loja es rico en materia agropecuaria; el sector occidental posee suelos aptos para dicha actividad con altos méritos de conservación, esto motiva a la preservación de estos espacios para la continuidad de esta actividad y la correspondiente protección ante el avance de la expansión urbana, que debería ser dirigida hacia el sur donde los suelos posee clase agrológicas VII y VIII, que son aptas para ser urbanizables.

1. INTRODUCCIÓN

Si bien ya se menciona en el apartado anterior, el EAP de la ciudad de Loja es resiliente al crecimiento urbano, la población se ha incrementado vertiginosamente así como la expansión urbana de la ciudad. Si se considera, desde el año 1962 Loja posee 26 785 habitantes, en 1982: 71 652 habitantes², para el año 2001: 118 532³ en el área urbana, y en el censo del 2010: 214 855 personas habitan la ciudad.⁴ Dicha información permite reflexionar sobre el crecimiento poblacional y urbano de la ciudad, misma que va direccionada desde la primera delimitación del límite urbano poblacional en 1945, en plano de tipo lineal. Cabe mencionar que el perímetro urbano actual fue modificado en el año 1997, incorporando territorios rurales con características agropecuarias localizadas en el flanco occidental de la ciudad.⁵

La actividad económica primaria de la ciudad se desarrolla en el EAP, resultado de ello, genera variedad de productos alimenticios que son el sustento alimentario de la población lojana, por ello algunos estudiosos lo han considerado como la *Huerta de la ciudad*.

El emplazamiento de infraestructura habitacional en estos espacios agrarios periurbanos conlleva a la competencia desleal por el uso del suelo, aspecto que motiva a valorarlo desde su multifuncionalidad: dinámica económica-productiva, social y ambiental.

Con el fin de estudiar estos aspectos se plantearon los siguientes objetivos:

1.1. Objetivo general.

Valorizar el espacio agrario periurbano de la ciudad de Loja, en función de su multidimensionalidad: económico/productivo, ambiental y social; con la finalidad de direccionar la expansión urbana hacia suelos urbanizables.

1.2. Objetivos específicos.

1. Zonificación del EAP de acuerdo a la aptitud agrícola.
2. Determinación de la dinámica económica – productiva entre el EAP y la ciudad próxima.
3. Determinación del equilibrio ambiental y social del EAP de la ciudad de Loja.

Para comprender el tema de estudio es necesario diferenciar entre el concepto de espacio periurbano y espacio agrario periurbano, siendo definido el primero como un espacio fronterero entre la ciudad y su entorno rural, de límites imprecisos, pero con funciones y actividades peculiares que le dotan de identidad propia, que reclaman planificación y gestión específicas (Gómez Villarino M; Gómez Villarino T, 2018: 2)⁶, características que menciona también Ma. Mercedes Cardoso (2012)⁷ al describirlo como un espacio dinámico y complejo, con rasgos ecológicos y de frontera *socioproductiva*.

El espacio agrario periurbano para Ana Zazo (2015)⁸ es considerado como el agroecosistema localizado en el entorno de las ciudades, en donde se realiza principalmente una actividad agrícola, ganadera o forestal, cada una en relación a valores ecológicos, culturales y productivos del espacio donde se producen y que deben ser entendidos desde su *multifuncionalidad*.

2. MARCO METODOLÓGICO

2.1. Área de estudio. Los elementos que conforman el EAP de la ciudad de Loja son: Salapa, San Juan, Shucos, Virgen Pamba, Amable María, Chinguilanchi, Jipiro Alto, Yanacocha, Zamora Huaycu Alto, Punzara Grande, Payanchi y los espacios agrarios periurbanos denominados en este estudio “potenciales” como EAPot1, EAPot2 y EAPot3, siendo los once primeros los que se aborda en la investigación por cuanto en los espacios agrarios periurbanos “potenciales” las actividades económicas primarias así como su población son escasas (Ver Gráfico 1).

2.2. Diseño de investigación. Se aplica un diseño no experimental, de tipo transversal o transeccional, con un alcance correlacional-causal. Es “no experimental” ya que no se manipula la variable independiente, por lo tanto, la investigación es sistemática y empírica (Hernández, Sampieri, 2014)⁹. Es transversal, por cuanto al valorar el EAP de la ciudad de Loja se analiza la interrelación de las variables en un momento dado de la realidad. Es correlacional-causal, porque relaciona dos o más variables, estableciendo una función de causalidad. La investigación tiene procesos cualitativos y cuantitativos, que se detallan más adelante.

2.3. Metodología del primer objetivo: “Zonificar el espacio agrario periurbano, de acuerdo al criterio de aptitud agrícola”. Con enfoque cualitativo, se apli-

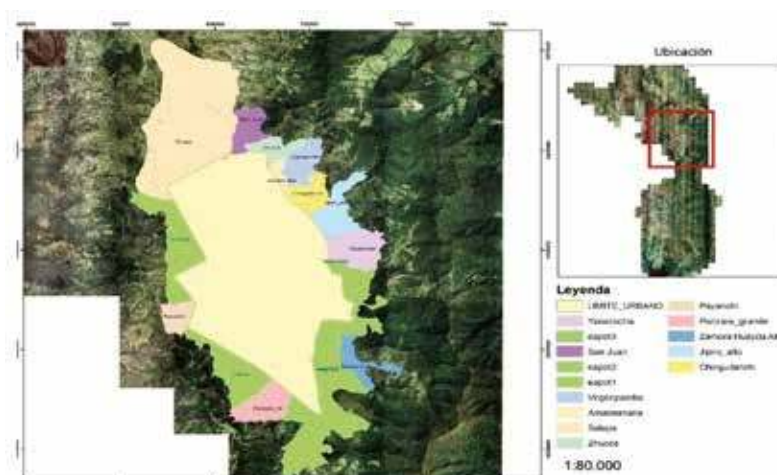


Gráfico 1. Espacios agrarios periurbanos y potenciales de la ciudad de Loja. Fuente y elaboración: autor, 2017

ca el instrumento de medición entrevista personal, que está en función de la muestra no probabilística de tipo homogénea (Hernández Sampieri, 2014), a los pobladores del EAP por ser conocedores del lugar quienes informan sobre la localización de las fronteras y límites de cada uno de ellos, este consenso de información obtenido va a la par con el procedimiento que manifiesta Gómez Villarino (2018) al definir el límite del periurbano:

aconseja delimitar el periurbano en función de los objetivos que se pretendan en cada caso, y recurrir al consenso entre los implicados considerando dos criterios: la frecuencia e inmediatez de las relaciones con el urbano y la vinculación directa a él por la distancia.¹⁰

Con la premisa de las fronteras de los EAP, se usa la ortofoto de la ciudad de Loja, imagen ráster en formato JP2 con 8 bit de pixel del año 2012, se procede a delimitar los espacios agrarios periurbanos (*agroecosistemas* localizados en el entorno de la ciudad) en el programa Arc gis 10.1. Se establece su identificación, asumiendo los nombres de los barrios donde se ubican en territorio, con el *shapefile* de clases agrológicas se elabora el mapa de clases agrológicas de suelos para el EAP; se determinan las unidades ambientales [UA] acorde a la cobertura vegetal observada; se efectúa la digitalización de los polígonos por áreas homogéneas; finalmente se distingue y establece las zonas de actividad económica primaria del EAP de la ciudad de Loja. Se verifica con la cartografía de las clases agrológicas, si los suelos del EAP en estudio están o no, en correspondencia a su aptitud agrícola.

2.4. Metodología del segundo objetivo: “Determinar la dinámica productiva entre el espacio agrario periurbano y la ciudad próxima”. Con enfoque cuantitativo se aplica el instrumento de medición “encuesta” o muestra probabilística, aplicada en forma aleatoria simple. Para su operativización se tiene que la población universo es de 1 264 familias. Aplicando la fórmula de cálculo de tamaño de la muestra, con error máximo aceptable del 5%, porcentaje estimado de la muestra: 50%, nivel deseado de confianza del 95%, se obtiene que el tamaño de la muestra corresponde a 295 encuestas que se deben aplicar.

La encuesta contiene preguntas abiertas y cerradas, proporciona información para establecer la dinámica productiva en relación a la superficie dedicada a la actividad económica primaria, diversidad de alimentos que ofrecen a la ciudad, ingresos económicos de sus cosechas, producción, mano de obra y las localidades donde se realiza el flujo de intercambio de los productos.

2.5. Metodología del tercer objetivo: “Determinar el equilibrio ambiental y social del espacio agrario periurbano de la ciudad de Loja”. Este objetivo tiene un enfoque cualitativo. Se usa la recolección de datos producto de la observación directa. Se trabaja en base al conocimiento del lugar, sobre sus asentamientos humanos, su conectividad, equipamientos y servicios básicos, que son de utilidad para

realizar la aproximación sistémica de la investigación. Se determina el equilibrio ambiental y social del EAP, zonificándolo de acuerdo al criterio de méritos de conservación y capacidad de acogida; para ello se realiza la tabla de Dimensiones de Valor de las Unidades Ambientales (variables independientes), que incluye la aptitud agrícola y las dimensiones o variables dependientes: productivo, ecológico, científico-cultural, paisajístico y funcional (Gómez Orea, 2013)¹¹. De acuerdo al modelo empírico, se realiza la tabla de capacidad de acogida del EAP de carácter transversal para poder distinguir espacios compatibles al sector agropecuario y urbano, se elabora las categorías de ordenación, con la finalidad de proponer un modelo territorial objetivo a largo plazo que pueda ser un indicador de ordenamiento del EAP de Loja.

3. RESULTADOS

3.1. Del primer objetivo: “Zonificar el espacio agrario periurbano de acuerdo a la aptitud agrícola”. Se determinó 293 unidades ambientales [UA] de todos los elementos que conforman el EAP, asociadas por características homogéneas se reducen a 41 UA, denominadas: bosques primarios, bosques secundarios,

bosques de eucalipto, generalmente ubicados en las partes altas de estos espacios; cultivos de ciclo corto, cultivos hortícolas de huertos y parcelas familiares, cultivos de invernaderos, matorrales, pastizales y vegetación herbácea; finalmente: áreas incineradas y sin cubierta vegetal, áreas en barbecho. Las UA bosques primarios y secundarios, matorrales, pastizales, se los identifica de acuerdo a su estado natural: “en buen estado, degradado, en regeneración” (Ver Gráfico 2).

Las UA “bosques” conforman la zona forestal, las UA “pastizales” corresponden a la zona pecuaria; las UA “cultivos” conforman la zona agrícola, el resto de UA se agrupan por características homogéneas en otras zonas identificadas en el EAP (Ver Gráfico 3).

Para conocer si existe concordancia entre las zonas con aptitud agrícola y sus suelos se realizó el gráfico de clases agrológicas de los suelos, donde se observa el conflicto existente en el flanco oriental del EAP con gran cantidad de suelos Clase VI y VII, y con mucha actividad agropecuaria.

Al relacionar los gráficos 3 y 4 se evidencia que en el EAP de la ciudad existe un conflicto de uso de suelo, el flan-

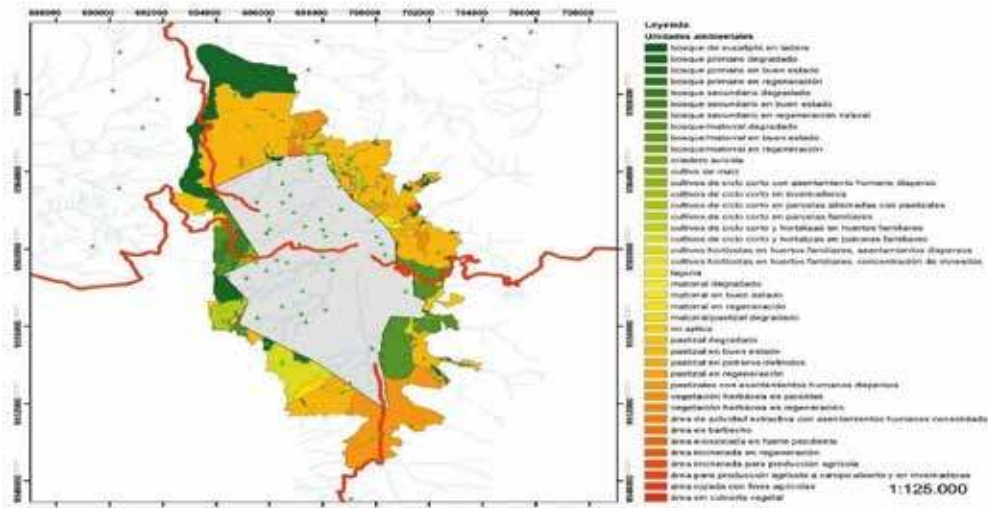


Gráfico 2. Unidades ambientales del Espacio Agrario Periurbano de la ciudad de Loja. Fuente y elaboración: autor, 2018

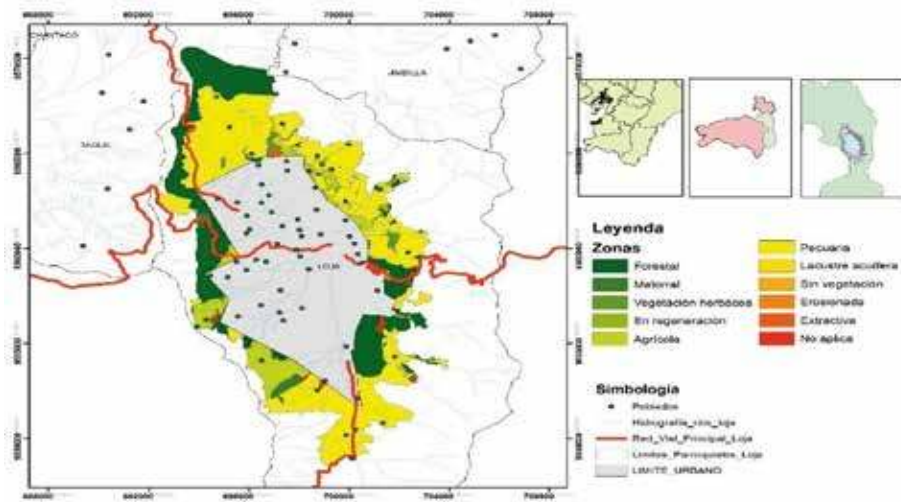


Gráfico 3. Zonas del Espacio Agrario Periurbano de Loja acorde a su aptitud agrícola. Fuente y elaboración: autor, 2018

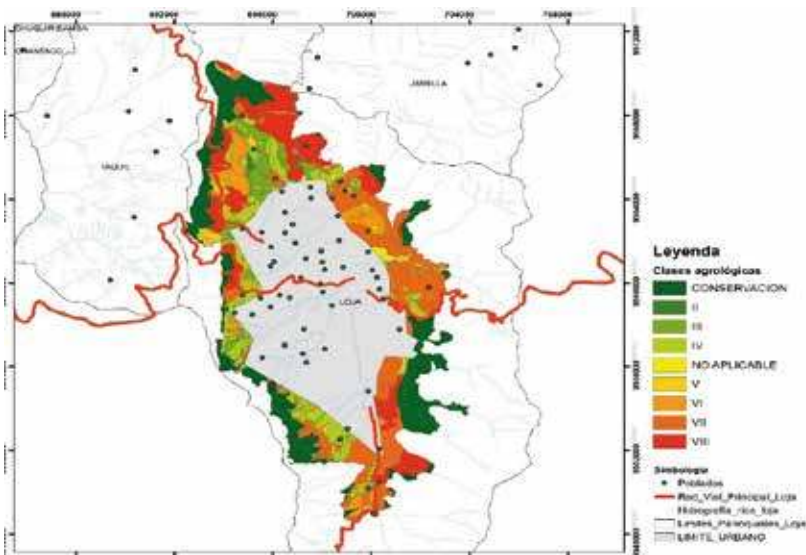


Gráfico 4. Clases agrológicas de los suelos del Espacio Agrario Periurbano de la ciudad de Loja. Fuente y elaboración: autor, 2018

co oriental es una zona con aptitud agropecuaria, más las características de los suelos en cuanto a sus Clases Agrológicas no corresponden a dicha actividad puesto que son Clase VI, VII y VIII.

Mientras que el EAP ubicado en Salapa y todo el flanco occidental Punzara y Payanchi poseen suelos con aptitud a la actividad agrícola y pecuaria correspondiendo a suelos Clase II, III y IV.

3.2. Del segundo objetivo: "Determinar la dinámica productiva entre el Espacio Agrario Periurbano y la ciudad próxima. Para dar cumplimiento al objetivo se determina: 1) las superficies destinadas a la actividad agropecuaria; 2) producción; 3) productos que cultivan; 4) ingresos económicos; y, 5) localización de los flujos de intercambio del EAP a la ciudad y viceversa.

3.2.1. Superficies destinadas a la actividad agropecuaria. Según las 295 encuestas aplicadas, el 66.10% de la población (195 productores), se dedica a actividades agrícolas destinando para ello superficies pequeñas de territorio que están en entre 300 a 500m², mientras que el 33.89% (100 productores) se dedica a actividades pecuarias en grandes superficies de territorio de una o dos hectáreas (Ver Cuadro 1).

3.2.2. Producción de los principales cultivos del Espacio Agrario Periurbano. Los cultivos que constan en el Cuadro 2 son los que tienen mayor expendio en los centros de abasto de la ciudad de Loja, en especial las hortalizas que son de gran demanda semanal durante todo el año por su fenología de cultivo, siendo el maíz de temporal.

3.2.3. Variedad de productos que ofrecen a la ciudad próxima. En el EAP de Loja se producen cultivos transitorios, frutales, hortalizas, plantas medicinales, flores de clima templado como: maíz, fréjol, haba, arveja, lechuga, coliflor, rábano, col, espinaca, manzanilla, escancel, culantro, naranjas, babaco; y, productos pecuarios como: aves, ganado mayor, ganado menor y sus derivados: carne, huevos, leche, queso, quesillo. Esta gran variedad de alimentos agrícolas y pecuarios, que se producen, son base de la alimentación de la población lojana.

3.2.4. Ingresos que perciben los productores al comercializar sus productos. Durante el proceso de fenología de los distintos cultivos y ganado menor, los actores principales invierten en sus huertos familiares y parcelas, de una a dos horas diarias de trabajo, realizando labores culturales, riegos, abonaduras, limpieza de criaderos y nutrición de animales. De la misma forma, realizan gastos en la adquisición de abono orgánico (gallinaza), a un costo de \$5,00 por semana, dos veces al mes. Así mismo, el pago de algún jornal, cuando se lo requiere, que por lo general es eventual, a un costo de \$20,00 el día. Ver Tabla 1

Superficie agrícola	m ²	No. de productores agrícolas	Total agrícola m ²	Superficie pecuaria	m ²	No. de productores pecuarios	Total pecuario m ²
tarea	315	15	4 725	1 Ha	10 000	40	400 000
1 tarea	630	30	18 900	2 Ha	20 000	35	700 000
2 tareas	1 260	35	44 100	3 Ha	30 000	20	600 000
½ cuadra	3 200	25	16 000	7 Ha	70 000	5	350 000
1 cuadra	6 400	30	192 000				
½ Ha	5 000	20	100 000				
1 Ha	10 000	15	150 000				
2 Ha	20 000	25	500 000				
TOTAL		195	1 025 725	TOTAL		100	2 050 000
		TOTAL en Ha	102.57			TOTAL en Ha	205

Cuadro 1. Superficies destinadas a la actividad agropecuaria. Fuente: Formato de encuesta aplicada .Año 2017 y 2018. Elaboración: autor.

PRODUCTOS PRINCIPALES	PRODUCCION	FRECUENCIA DE EXPENDIO	PRODUCTOS PRINCIPALES	PRODUCCION	FRECUENCIA DE EXPENDIO
Papa	10 qq a 30 qq	semanal	perejil	15 atados	semanal
Maíz blanco	20 sacos ¹²	semanal	acelga	25 atados	semanal
Zanahoria (1onz)	2 qq	semanal	Pl. medicinales	30 atados	semanal
Lechuga (1onz)	5 sacos	semanal	Tomate riñón	10 qq	semanal
Brócoli	50 sacos	semanal	rábano	6 sacos	semanal
Col (1onz)	5 sacos	semanal	babaco	4 sacos	semanal
Coliflor (1 onz)	6 sacos	semanal	granadilla	2 sacos	semanal
Fréjol tierno	5 qq	semanal	leche	6 litros	diarios
Fréjol seco	10 qq	mensual	queso	5 libras	semanal
arveja	4 qq	semanal	quesillo	8 libras	semanal
cilantro	15 atados	semanal	huevos	30 unidades	diarios

Cuadro 2. Producción y forma de expendio de los principales cultivos del EAP de la ciudad de Loja. Fuente: Formato de encuesta aplicada, 2017 y 2018. Elaboración: autor.

Actividad	Costo	Total/mes
Mano de obra	2,5 x 5 días (sem) x 4	50
Abonos	5,0 x 2 sem	10
	Gasto total:	60

Tabla 1. Inversión en una huerta/parcela familiar ya establecida, por mes. Fuente: Encuesta aplicada 2017-2018. Elaboración del autor.

Si se relaciona la inversión de \$60,00 al mes, (transformando a valor diario, sería: 60/30: \$2,00); con el ingreso económico día /mes: \$55,95.

Producto	Precio	Unidad	Cantidad	Total/día
Pollo finquero	2.5	libra	4,5	11,25
Huevos de gallinas criollas	0,3	unidad	20	6
Cilantro	0,3	Atado	4	1,2
rábanos	0,3	atado	5	1,5
Lechuga de cabeza	0,8	unidad	5	4
queso	2	libra	6	12
quesillo	2	libra	10	20
			Venta Total:	55,95

Tabla 2. Expendio de Productos, Feria Libre de La Tebaida. Productor/día. Fuente: Encuesta aplicada, 2017-2018. Elaboración: autor

Se establece la relación beneficio costo: B/C: VPI / VPe, se obtiene:

Dónde:	Resultado:
B: Beneficio	VPI: Valor presente de los ingresos.
C: Costo	VPe: Valor presente de los egresos.
$\frac{\text{Relación Beneficio}}{\text{Costo}} = \frac{55,95}{2,00} = 27,975$	
	Mayor a uno (> 1): Conveniente
	Igual a uno (= 1): Indiferente.
	Menor a uno (< 1): no Conveniente

Según el resultado de la relación Beneficio/Costo; el productor gana \$27,975 sólo en un día de expendio, con la venta de siete productos.

3.2.4. Flujos de intercambio de productos agropecuarios del Espacio Agrario Periurbano a la ciudad de Loja.

El flujo de intercambio se realiza desde los sectores del EAP al norte, centro y sur de la urbe en los diferentes puntos de comercialización denominados “ferias libres” y centros de abasto de la ciudad de Loja. Son nueve ferias libres organizadas por el GAD municipal y son seis centros de abastos.

En la Imagen 1 constan los EAP de Salapa, San Juan, Shucos y Amable María. Los productores de Salapa y Amable María expenden sus productos en las ferias libres de La Banda y del Recinto Ferial. Los productores de San Juan venden en el Mercado Mayorista, mientras que los productores de Shucos lo hacen en las ferias las ferias libres de La Banda, San Sebastián y Tebaida.

La Imagen 2 muestra el EAP de Virgen Pamba, Chinguilanchi, Jipiro Alto y Yanacocha. En Virgen Pamba existe gran actividad comercial con la salida de los productores a tres Ferias libres: La Banda, San Sebastián y La Tebaida. Los productores de Jipiro Alto y Yanacocha venden en el Mercado Mayorista. Los productores de Chinguilanchi expenden en la Feria Libre de San Sebastián.

En la Imagen 3 se observa los EAP de Zamora Huaycu Alto, Punzara Grande y Payanchi. Los productores de estos dos últimos espacios venden sus productos en el Mercado Central y Mercado Mayorista, los fines de semana donde existe gran demanda. Mientras que los productores de Zamora Huaycu Alto o El Carmen, lo hacen en las Ferias libres de La Pradera y San Sebastián.

Las ferias libres: Celi Román, Época, Héroes del Cenepa acogen a los productores de los barrios Obrapia, Plateado, Belén, Carigán, Menfis, barrios expresamente ubicados en la frontera del límite urbano.



Imagen 1. Rutas de comercialización de Salapa, San Juan, Shucos y Amable María. Fuente: encuesta aplicada 2017-2018. Elaboración: autor

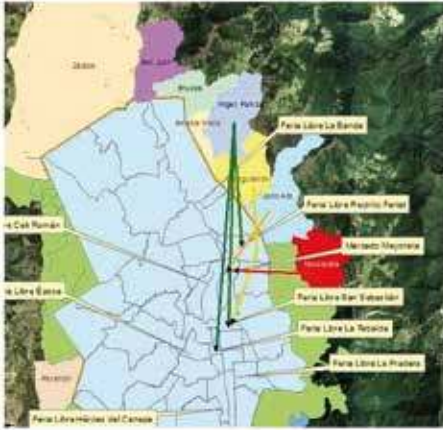


Imagen 2. Rutas de comercialización de Virgen Pamba, Chinguilanchi, Jipiro Alto y Yanacocha. Fuente: encuesta aplicada 2017-2018. Elaboración: autor.

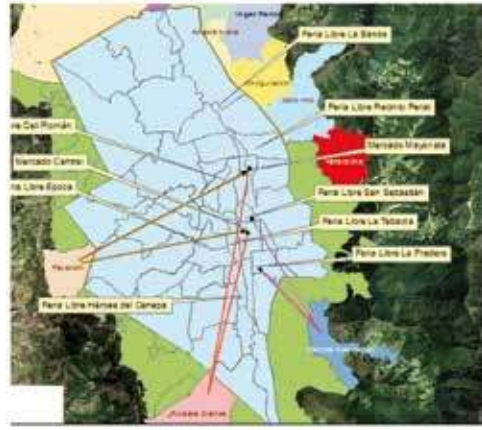


Imagen 3. Rutas de comercialización de Zamora Huaycu Alto, Punzara Grande y Payanchi. Fuente: encuesta aplicada 2017-2018. Elaboración: autor.

El EAP ofrece a la ciudad de Loja, aspectos relativos con la riqueza de su naturaleza: agroecosistemas, paisaje rural, tenencia propia de la tierra que asegura el conocimiento ancestral agrícola recogido de varias generaciones, productos frescos de alimentación básica, venta semanal (74,58%); mensual en especial con productos pecuarios (20.34%); y en forma diaria venden los derivados de la leche: queso, quesillo, huevos (5.08%), expendio de productos orgánicos (86.44%) y el (13.56%) en productos donde han aplicado fertilización química (maíz), con úrea.

3.2.5. Flujos de intercambio de la ciudad de Loja al Espacio Agrario Periurbano. La ciudad de Loja, receptora del tránsito humano que emigra del Espacio Agrario Periurbano, permite la incorporación de los padres de familia al trabajo (20.34%)¹³ en actividades como choferes de taxi, albañiles, jornaleros, artesanos, empleados públicos. Así mismo, la ciudad ofrece a la población del EAP las siguientes actividades: Academia, el 80% de los productos provenientes de su actividad económica primaria, son comercializados en los centros de abastos y ferias libres de la ciudad. Actividad bancaria, atención médica en subcentros de salud emplazados dentro del perímetro urbano, actividades de ocio y lúdicas en el Parque Jipiro, ícono turístico de la ciudad, actividad religiosa en los meses de agosto a noviembre principalmente, por la llegada de la Imagen

de la Santísima Virgen del Cisne a la ciudad, acceso a la tecnología informática, tecnología agropecuaria (invernaderos, sistemas de riego).

3.3. Del tercer objetivo “Determinar el equilibrio ambiental y social del espacio agrario periurbano de la ciudad de Loja”.

3.3.1. Determinación de las Dimensiones de valor del Espacio Agrario Periurbano. Primero se realiza la valoración de las UA de cada uno de los elementos que conforman el EAP para luego expresar en la Tabla “resumen” que contiene en forma agrupada las 41 UA en estudio. Estos criterios de valor están dados por la estimación de méritos de conservación de las UA (Gómez Orea, 2013): Valor ecológico, valor científico-cultural, paisajístico, funcional, productivo, que en el documento completo consta dentro del marco teórico (Ver Tabla 3).

Los valores, que se dan a estos criterios, van acorde a la escala de 5 a 1: siendo el valor

5: muy alto; 4: alto; 3: medio; 2: bajo; 1: muy bajo. Estos valores asumen su representación en el gráfico (Ver Gráfico 5).

N°	Unidades Ambientales	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor		
		ecológico	científico cultural	Patrimonial	Funcional	Productivo	Medio simple		
		1	1	2	2	1			
1	Área sin cubierta vegetal	1	1	1	2	1	1		
2	Área de actividad extractiva con asentamientos humanos consolidado	1	1	1	2	1	1		
3	Área en barbecho	1	1	1	2	4	8	3	2
4	Área erosionada en fuerte pendiente	1	1	1	2	2	4	1	1,2
5	Área incinerada en regeneración	2	1	1	2	1	2	1	1,2
6	Área incinerada para producción agrícola	1	1	1	2	2	4	1	1,2
7	Área para producción agrícola a campo abierto y en invernaderos.	4	1	1	2	4	8	5	3
8	Área rozada con fines agrícolas	1	1	1	2	4	8	5	2,4
9	Bosque de eucalipto en ladera	5	2	2	4	1	2	2	2,4
10	Bosque primario degradado	2	1	1	2	1	2	1	1,2
11	Bosque primario en buen estado	5	4	5	10	4	8	4	4,4
12	Bosque primario en regeneración	2	1	1	2	4	8	5	2,6
13	Bosque secundario degradado	1	1	1	2	2	4	1	1,2
14	Bosque secundario en buen estado	4	3	3	6	4	8	1	3
15	Bosque secundario en regeneración natural	3	3	2	4	3	6	1	2,4
16	Bosque/matorral degradado	1	1	1	2	2	4	1	1,2
17	Bosque/matorral en buen estado	5	3	5	10	4	8	3	4
18	Bosque/matorral en regeneración	1	1	1	2	4	8	1	1,6
19	Matorral degradado	1	1	1	2	1	2	1	1
20	Matorral en buen estado	2	3	2	4	3	6	1	2,2
21	Matorral en regeneración	2	1	1	2	1	2	1	1,2
22	Matorral/pastizal degradado	1	1	1	2	1	2	1	1
23	Laguna	4	3	5	10	4	8	2	3,6
24	Criadero avícola	1	2	1	2	4	8	5	2,6
25	Cultivo de maíz	3	3	1	2	4	8	5	3,2
26	Cultivos de ciclo corto en invernaderos	3	2	1	2	4	8	5	3
27	Cultivos de ciclo corto en parcelas familiares	5	3	3	6	5	10	5	4,2
28	Cultivos de ciclo corto en parcelas alternadas con pastizales	2	1	1	2	4	8	5	2,6
29	Cultivos de ciclo corto y hortalizas en parcelas familiares	5	3	3	6	5	10	5	4,2
30	Cultivos de ciclo corto con asentamiento humano disperso	5	3	3	6	5	10	5	4,2
31	Cultivos de ciclo corto y hortalizas en huertos familiares	5	3	3	6	5	10	5	4,2
32	Cultivos horticolas en huertos familiares, concentración de viviendas	5	3	3	6	5	10	5	4,2
33	Cultivos horticolas en huertos familiares, asentamientos dispersos	5	3	3	6	5	10	5	4,2
34	Pastizal en potreros definidos	3	2	4	8	4	8	5	3,6
35	Pastizal degradado	1	1	1	2	1	2	1	1
36	Pastizal en buen estado	3	2	4	8	4	8	5	3,6
37	Pastizal en regeneración	1	1	1	2	3	6	4	2
38	Pastizales con asentamientos humanos dispersos	3	2	4	8	4	8	5	3,6
39	Vegetación herbácea en regeneración	4	3	2	4	2	4	1	2,4
40	Vegetación herbácea en parcelas	1	1	1	2	3	6	4	2
41	No aplica								0

Tabla 3. Dimensiones de Valor de las Unidades Ambientales del Espacio Agrario Periurbano de la ciudad de Loja. Fuente y elaboración: autor, 2018

Las áreas donde están ubicados los bosques tienen una valoración baja, por cuanto esa área corresponde a bosque primario, secundario degradado, bosque/matorral degradado con 1,2 de valor. Corresponden al valor “alto” la unidad ambiental: “bosque primario en buen estado” con un valor de 4,4, siguiendo el conglomerado

de las unidades ambientales de “cultivos de ciclo corto, hortalizas en huertos familiares y parcelas” con el valor de 4,2. Las unidades ambientales que corresponden al valor “muy bajo” son: “área sin cubierta vegetal”, “matorral degradado”, pastizal degradado” con un valor de 1, y aquellas que tienen un valor medio de 3 son: “culti-

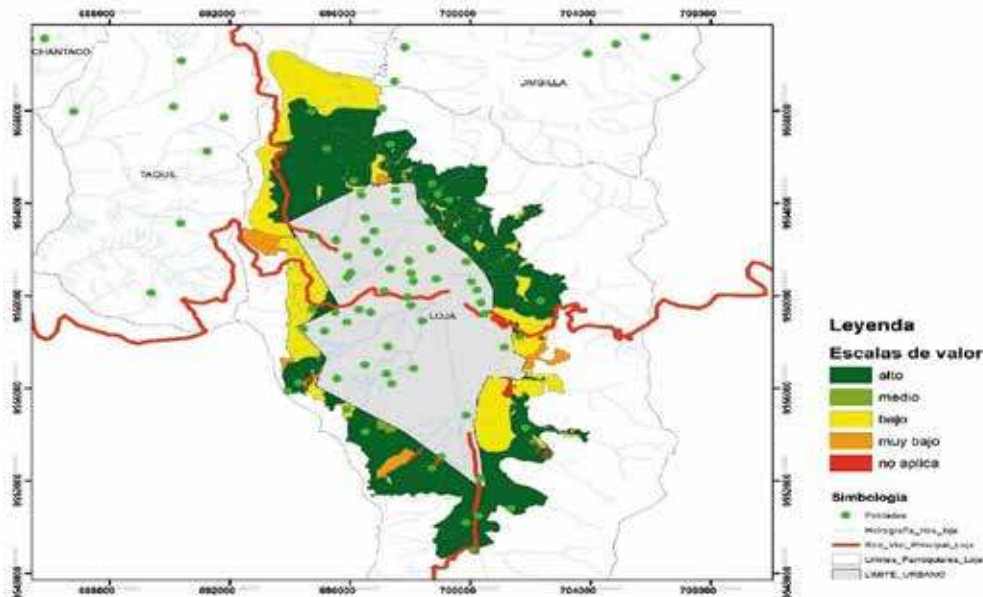


Gráfico 5. Valoración de las Unidades Ambientales del EAP de la ciudad de Loja. Fuente y elaboración: autor

vos de ciclo corto en invernaderos”, “criaderos avícolas” y monocultivos de “maíz”.

En lo referente a NO APLICA, corresponde a aquellas unidades ambientales: Estación de captación de agua, áreas escolares; ubicadas en el EAP de Zamora Huaycu Alto, área de monasterio localizada en Salapa.

3.3.2. Determinación de la matriz de capacidad de acogida del Espacio Agrario Periurbano de la ciudad de Loja. Las unidades ambientales agrupadas acorde al uso del suelo y representadas en el Gráfico 2, se relacionan con actividades que realiza el hombre como tal -parte social- con el medio físico -parte ambiental-, en la matriz de capacidad de acogida expresada en términos de vocacionalidad, compatibilidad sin limitaciones, compatibilidad con limitaciones, sometido a Estudio de

Impacto Ambiental [EAI], incompatibilidad, no aplica. Se dividió la matriz de Capacidad de Acogida del territorio de acuerdo a los niveles de uso del suelo: Conservación, Restauración, Producción y Expansión. En este

texto se recopila la información que más prevalece de la matriz de Capacidad de Acogida, así se tiene que:

En el Nivel de Uso: Conservación, recoge seis unidades ambientales que se encuentran en “buen estado”, aquellas que no han sufrido la intervención del hombre ubicadas en las partes altas de Shucos, Jipiro Alto y parte oriental de Yanacocha, que guardan correspondencia con el mapa de Clases Agrológicas a la categoría de Conservación. La mayor parte de estas unidades ambientales tienen vocación para la continuidad del uso actual, para su preservación.

En la Matriz del nivel de uso: Restauración, dieciocho unidades ambientales se agrupan por la característica común de un estado “degradado o en regeneración”, tienen vocación para ser conservados en forma activa, y de ser repoblados con especies nativas. Corresponden a bosque primario degradado una gran superficie ubicado en la parte norte de Salapa, la unidad ambiental bosque secundario degradado ubicado en el flanco occidental de la hoya de Loja. Se marcó “Compatible con Limitaciones” a aquellas unidades ambientales que requieren repoblación forestal.

En la Matriz del nivel de uso: Producción, se consideró once unidades ambientales que se refiere a actividades agropecuarias, localizadas mayormente en Salapa, San Juan, Shucos, Amable María, Virgen Pamba, Chinguilanchi, y menormente en Jipiro alto, Yanacocha, Punzara Grande y Payanchi. “Vocacional” para la mayoría de unidades ambientales, donde se realiza recolección de especies medicinales y aromáticas, cultivos cortos, mixtos, yasea en invernaderos, a campo abierto, huertos familiares orgánicos, producción de animales menores y ganado mayor para leche.

Se considera “vocacional” para la presencia de viviendas dispersas y aisladas, por cuanto existen las unidades “cultivos de ciclo corto en huertos familiares”, lo que supone el emplazamiento de viviendas rústicas. Se establece el Estudio de Impacto Ambiental para la implementación de infraestructuras de transporte, por cuanto es necesario que la producción del trabajo agropecuario se comercialice. Se consideró “Compatible con limitaciones” a aquellas unidades ambientales con actividades de artesanía y crianza de animales menores principalmente aves y cuyes. “Compatible sin limitaciones” a aquellas donde es permisible la actividad científica, principalmente en proyectos de investigación como tesis de pregrado.

En la Matriz del Nivel de Uso: Expansión, se agrupan cinco unidades ambientales, donde constan los asentamientos humanos como también la producción, están ubicados en los EAP de San Juan, Shucos, Virgen Pamba, Chinguilanchi, Yanacocha, Zamora Huaycu Alto y Punzara que pertenece al EAPot1. La UA “Cultivos hortícolas en huertos familiares, concentración de viviendas”, ubicada en el EAP de Zamora Huaycu Alto tiene categoría de “Vocacional” para las actividades agropecuarias, infraestructuras, y urbanización únicamente en el centro de este EAP donde se ubica dicha unidad ambiental. Las UA, que se refieren a asentamientos dispersos, tienen Estudio de Impacto Ambiental para la apertura de infraestructura de transporte, en tanto que para la UA “Área de actividad extractiva con asentamiento humano consolidado”, “no aplica” por cuanto este tipo de acciones contaminantes no deben darse junto a la población.

3.3.3. Determinación de las categorías de ordenación del EAP de la ciudad de Loja.

Se determina las categorías de ordenación a partir de las UA y de la matriz de capacidad de acogida Gómez Orea, (2013) y son representadas en el siguiente gráfico:

En el Gráfico 6, la categoría de ordenación “Conservación” constan las UA forestales en buen estado, en

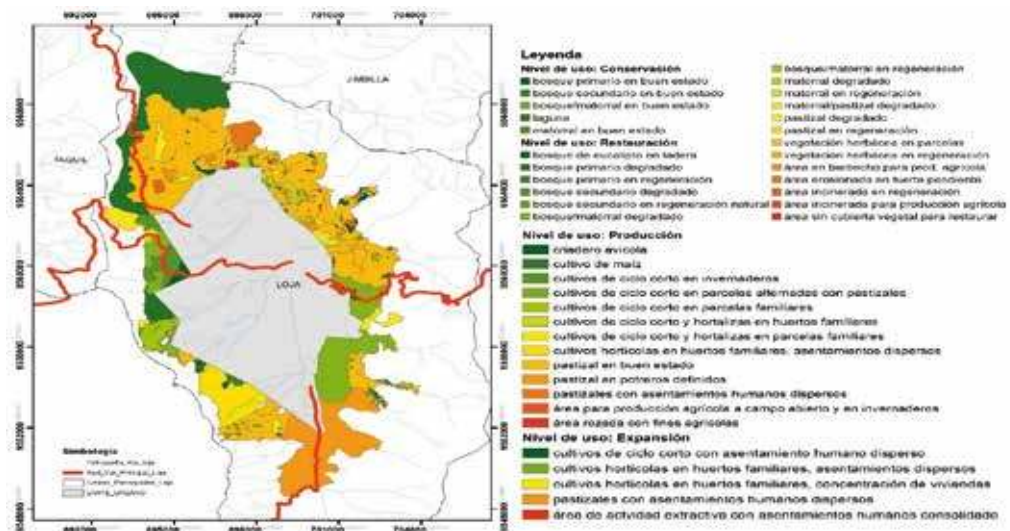


Gráfico 6. Categorías de Ordenación del EAP de la ciudad de Loja. Fuente y elaboración: autor

estratos de bosque primario, secundario y matorral. En el nivel de uso "Restauración" están aquellas UA que necesitan recuperar su estado natural alterado por la intervención humana como áreas incineradas en estados degradados o en regeneración. Dentro del nivel de uso: "Producción" consta un gran conglomerado de UA relacionadas a la actividad agropecuaria sistemas productivos de ciclo corto, hortícolas, establecidos en huertos, parcelas familiares o invernaderos, criaderos de aves, pastizales en buen estado. En el nivel de

uso: "Expansión", se encuentran las UA asentamientos humanos, concentrados o dispersos, que se hallan en el EAP en estudio.

4. PROPUESTA.

Con la lectura del medio físico se hace una diferenciación entre el Modelo Territorial Actual Gráfico 8, y se propone el Modelo Territorial Objetivo a largo plazo Gráfico 9, un modelo para la ordenación del EAP de la ciudad de Loja.

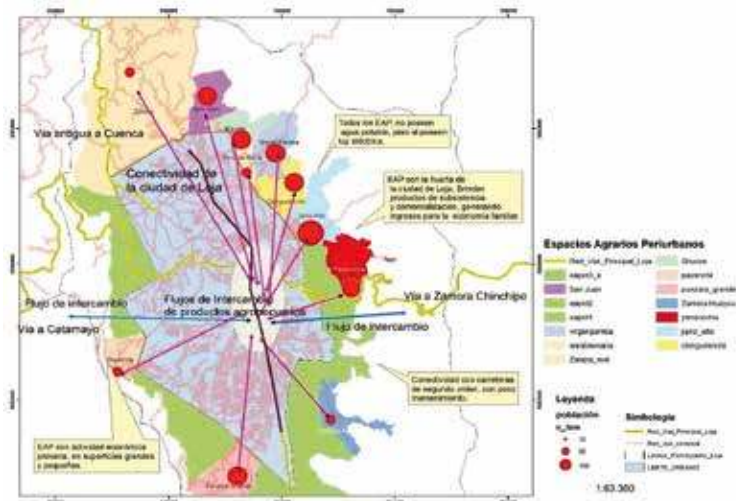


Gráfico 8. Modelo Territorial Actual del EAP de la ciudad de Loja. Fuente y elaboración: autor

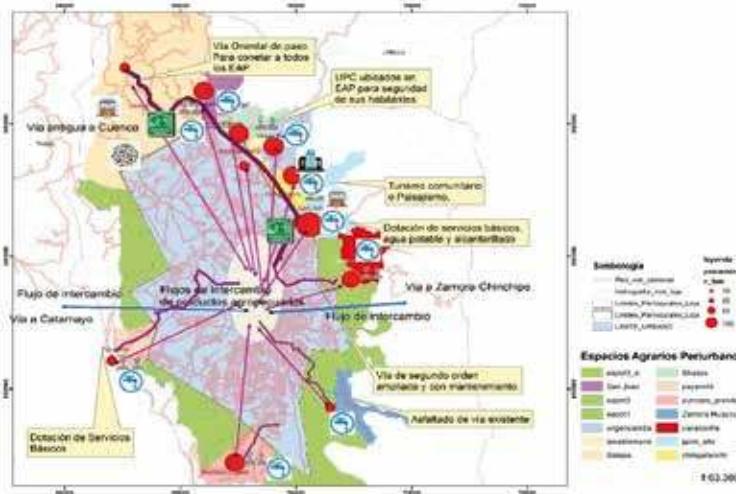


Gráfico 9. Modelo Territorial Objetivo a largo plazo del EAP de la ciudad de Loja. Fuente y elaboración: autor

En el Modelo Territorial Actual del EAP de la ciudad de Loja es evidente la inexistencia de servicios básicos como agua potable y alcantarillado; Unidades de Policía Comunitaria [UPC], Subcentros de Salud, en un caso particular Jipiro Alto: ausencia de escuela, falta de transporte urbano y vías de segundo orden en mal estado, constituyéndose estos aspectos en debilidades, que son contrarrestadas por fortalezas como la producción de variedad de productos agropecuarios; base para la alimentación de la población lojana, su comercialización dinamiza los flujos de intercambio entre el EAP y Loja.

Con estos antecedentes, se propone en el Modelo Territorial Objetivo a largo plazo - ámbito de veinte años-, la construcción de la Vía Oriental de Paso, el asfaltado de las vías ya existentes desde Zamora Huaycu Alto hasta el barrio Colinas de Pucará, de Punzara Grande hasta el redondel de la Ciudadela Universitaria de la Universidad Nacional de Loja, de Yanacocha ingresando por San Cayetano bajo, con Estudio de Impacto Ambiental para mejorar el flujo de intercambio principalmente de producción agropecuaria entre el EAP y la ciudad de Loja. Contempla además, la dotación de servicios básicos de agua potable y alcantarillado, servicios de seguridad ciudadana

UPCs, un Subcentro de Salud, ubicado entre los EAP Virgen Pamba, Amable María y Chinguilanchi.

Se propone la creación de dos centros de acopio y de comercialización, emplazados uno en el flanco oriental de la hoya de Loja y otro en el sector de Salapa, que tiene Ordenanza de uso y gestión del suelo. Esto activará la diversificación de productos y su producción, fortaleciendo la oferta de mercado que redundará en el beneficio económico, social y cultural de las familias del EAP. Se propone el aprovechamiento de las partes altas del EAP para la creación de Centros de Visualización de la ciudad o Paisajismo, que contribuirá al *ecoturismo* comunitario del sector.

5. CONCLUSIONES

El EAP de la ciudad de Loja posee una riqueza natural, las zonas forestales deben ser consideradas para conservarlas y protegerlas a pesar de tener una valoración baja por su estado en el que se hallan actualmente. Las zonas con mayor representatividad en superficie es la

zona pecuaria, luego la zona forestal y finalmente la zona agrícola con menor superficie dedicada a esta actividad pero con mayor número de productores, indicador de un minifundio progresista, ya que la relación B/C es igual a 2:1, el 80% de su producción lo destinan para la venta y el 20% para el autoconsumo. Además de ello, la variedad de productos agropecuarios (62 productos) hacen considerarlo como la "huerta de la ciudad", con productos frescos y orgánicos.

La matriz de capacidad de acogida del EAP de la ciudad de Loja evidencia la transversalidad del estudio y determina que el EAP de mayor mérito de conservación corresponde a las zonas: agrícola y pecuaria; por lo tanto es vocacional para las actividades agropecuarias. Este aspecto permite opinar que la expansión urbana en la ciudad de Loja debe ser hacia el sur por la vía a Malacatos, por cuanto el uso de suelo va en correspondencia con las clases agrológicas que subyacen ese territorio. El flanco occidental de la Hoya de Loja no debe ser entregado a la infraestructura habitacional, por sus características de suelo apto para la actividad agraria debe poseer una ordenanza de uso agrícola y ganadero para perpetuar dicha actividad.

El flanco oriental de la Hoya de Loja posee gran riqueza de producción agropecuaria, aunque posee asentamientos humanos emplazados años atrás, es necesario mantener este EAP con las mismas características actuales en cuanto a producción y sí realizar mejoras en cuanto a la dotación de servicios básicos agua potable y alcantarillado.

Por lo antes mencionado, la expansión urbana en la ciudad de Loja, debe ser direccionada hacia el sur, por la vía a Malacatos, por cuanto el uso de suelo va en correspondencia con las clases agrológicas que subyacen en ese territorio.

El presente estudio aporta: a) con el conocimiento preliminar de los límites y fronteras de cada uno de los EAP iniciales a falta del establecimiento limitrofe por parte del GAD competente; b) se identifica la alta valoración de la riqueza productiva agropecuaria, al contribuir con la sociedad en la producción variada de alimentos, la dinamización campo-ciudad, la multifuncionalidad: económica-productiva, ambiental y social, que conlleva a frenar la competencia del uso del suelo para el sector urbanístico; c) estos aspectos permiten indagar

más a fondo en futuras investigaciones o propuestas encaminadas a la protección de estos espacios como figura de “parque agrario”, para proponer más tarde ideas encaminadas al desarrollo y gestión de todo este espacio, que englobe los otros valores productivos necesarios para la sociedad lojana.

6. RECOMENDACIONES

Sugerir al GAD Municipal local la coordinación con entidades del Gobierno Central que correspondan, realizar procesos de planificación y de gestión integral del suelo¹⁴ para la inclusión de políticas públicas en el establecimiento de normativas enfocadas al aseguramiento de la actividad económica primaria en vías de mejorar la producción y productividad.

Es necesario contemplar las determinaciones específicas de los planes de ordenación territorial cantonal, en sus objetivos estratégicos generales mencionados por Pauta Calle (2013, p.197)¹⁵ y en la Constitución del Estado, Art. 284 literal 5, “Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, *entre el campo y la ciudad*, en lo económico, social y cultural”.

CITAS

- ¹ Año en el que se aprueba el Plan Regulador de Loja, elaborado por el Arq. Gato Sobral, para el año 1945 se delimita el perímetro urbano de la ciudad, 1979 se crea el Departamento de Planificación, en 1985 se inicia con los estudios del Plan de Desarrollo Urbano Rural de Loja, donde se mencionan los tipos de ocupación física del suelo dentro de las cuales consta “área de suelo vacante o no urbana” ocupada por usos agrícolas, correspondiendo el 70% del área de la ciudad de Loja en ese momento (p. 22). En la actualidad ese espacio corresponde a la zona urbana de la ciudad de Loja.
Plan de Desarrollo Urbano-Rural de Loja .1985 .I. Municipio de Loja. C+C CONSULCENTRO.
- ² C C CONSULCENTRO. I. Municipio de Loja. 1986 Plan de Desarrollo Urbano Rural de Loja.
- ³ INEC. 2001.Censo de Población y Vivienda..
- ⁴ Paladines, S. J. (2013). *Vulnerabilidad a nivel municipal del Cantón Loja*. UNL. Recuperado de: <http://repositorio.cedia.org.ec/bitstream/123456789/851/1/Perfil%20territorial%20LOJA.pdf>
- ⁵ Chacón Mejía, V. (2008). *Las condiciones naturales en el proceso de urbanización de la ciudad de Loja y su influencia en los asentamientos no planificados. - Caso particular: “Urbanización Reinaldo Espinoza”*. Recuperado de: <http://dspace.utpl.edu.ec/handle/123456789/1083>
- ⁶ Gómez Villarino, M; Gómez Villarino, T, (2018). Modelo para la ordenación paisajística del espacio periurbano. *Informes de la Construcción*, 70(550): e250. <https://doi.org/10.3989/ic.16.081>
- ⁷ Cardoso, Ma. Mercedes, Fristchy, Blanca Argentina. Contribuciones científicas GAE. (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) 2012, Universidad Católica de Santa Fé. Argentina. Revisión de la definición de espacio rururbano y sus criterios de delimitación. P. 7
- ⁸ EQUIPO PAEc-SP (2012) *Estado del arte. Incorporación de los servicios de los ecosistemas en la planificación urbana y territorial*, Madrid: GIAUS.
- ⁹ Hernández Sampieri, R., Fernández, C., Baptista, & Pilar, M. d. (2016). *Metodología de la investigación*. momento dado de la realidad. Es correlacional-causal porque relaciona dos o más variables estableciendo una función de causalidad. La investigación tiene procesos cualitativos y cuantitativos, que se detallan más adelante.
- ¹⁰ M. Gómez Villarino; T. Gómez Villarino. (2018). Modelo para la ordenación paisajística del espacio periurbano. *Informes de la Construcción*, 70(550): e250. <https://doi.org/10.3989/ic.16.081>
- ¹¹ Gómez Orea, D. (2013). *Ordenación territorial*. p 223.
- ¹² El saco corresponde a veintitres unidades en el caso de lechuga y quince unidades en el caso de la col.
- ¹³ Datos obtenidos de las encuestas registradas para elaboración del presente estudio.
- ¹⁴ Pauta Calle, Fernando (2014). “Modelo para la gestión de la ordenación territorial en el Ecuador en el marco de su constitución”. Tesis doctoral Universidad Politécnica de Madrid.
- ¹⁵ Pauta Calle, Fernando (2013). “Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador”. Cuenca- Ecuador.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449.
- Cardoso, M. M., & Fristchy, B. (2012). Revisión de la definición de espacio rururbano y sus criterios de delimitación. *Contribuciones científicas GAE*, 13.
- Chacón Mejía, V. (2008). *Las condiciones naturales en el proceso de urbanización de la ciudad de Loja y su influencia en los asentamientos no planificados. Caso Particular: Urbanización Reinaldo Espinoza*. Recuperado de: <http://dspace.utpl.edu.ec/handle/123456789/1083>
- CONSULCENTRO, C. C. (1985). Plan de Desarrollo Urbano Rural de Loja. Loja.
- Gómez Orea, D. (2013). *Ordenación territorial* (3 ed.). Madrid: Mundi-Prensa.
- Gómez Villarino, M; Gómez Villarino, T, (2018). Modelo para la ordenación paisajística del espacio periurbano. *Informes de la Construcción*, 70(550): e250. <https://doi.org/10.3989/ic.16.081>
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C., Baptista, & Pilar, M. d. (2016). *Metodología de la investigación*. Obtenido de Libro Metodología de la investigación 6ta edición Sampieri. Recuperado de: <http://www.mediafire.com/file/7n8p2lj3ucs2r3r/Methodolog%C3%A1da+de+la+Investigaci%C3%B3n+sampieri+6ta+EDICION.pdf>
- INEC. (2001). *Censo de Población y Vivienda*.
- PAEc-SP, E. (2012). *Estado del arte. Incorporación de los servicios de los ecosistemas en la planificación urbana y territorial*. Madrid: GIAUS.
- Paladines, S. J. (2013). *Vulnerabilidad a nivel municipal del Cantón Loja*. UNL. Recuperado de: <http://repositorio.cedia.org.ec/bitstream/123456789/851/1/Perfil%20territorial%20LOJA.pdf>
- Pauta Calle, F. (2013). *Ordenación Territorial y urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: Monsalve Moreno.
- Pauta Calle, F. (2014). "Modelo para la gestión de la ordenación territorial en el Ecuador en el marco de su constitución". Recuperado de: <http://oa.upm.es/33644/>
- Zazo, A. (2015). *El Parque Agrario*. Recuperado de http://oa.upm.es/39083/1/ANA_ZAZO_MORATALLA.pdf

PONENCIA 50

LOS ATRIBUTOS DE PARTICIPACIÓN EN TOMA DE DECISIONES DE LA ORGANIZACIÓN NO TRADICIONAL SERRANÍA DEL IÑAO, CHUQUISACA, BOLIVIA

Susana Benita Rengel Rojas
Winder Felipez Chiri
Universidad Andina Simón Bolívar

RESUMEN



El trabajo de investigación analiza la influencia de los atributos de participación en la toma de decisiones de la organización social, que en este caso se la denomina No tradicional, como es el Comité de Gestión Serranía del Ñao (organización social que representa a más de cuarenta y cinco comunidades del Área Protegida y Parque Nacional de Manejo Integral de la Serranía del Ñao, que territorialmente está en los municipios de Villa Vaca Guzmán, Villa Serrano, Monteagudo y Padilla de Chuquisaca en Bolivia). Se han aplicado entrevistas para establecer el grado de participación, que ha permitido construir una matriz de atributos de participación a participantes organizacionales (cuarenta y cinco comunidades y siete instituciones públicas) y grupos de interés (siete

privados). El análisis de la información ha reportado que la percepción de mayor influencia desde el punto de vista del participante organizacional, es el Servicio Nacional de Áreas Protegidas SERNAP en la toma de decisiones del Comité de Gestión, principalmente por los atributos de legalidad, durabilidad y credibilidad -en relación a las comunidades-. Los grupos de interés también influyen con los atributos de credibilidad y urgencia. La disponibilidad de atributos de participación influye en la toma de decisiones en la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible de la población local del área protegida.

Palabras claves: toma de decisiones, atributos, participación, organización

1. Introducción

Las organizaciones no tradicionales actúan como movimientos sociales, en dimensiones subjetivas de inclusión, diversidad cultural, equidad y democratización de la toma de decisiones, basándose en consensos y ocupación en el movimiento (García-Guadilla, 2007; Savio, 2015). Buscan la eficiencia y eficacia a través de la conformación y movilización de Comités de Representación Social, diferenciándose de las organizaciones tradicionales, que también son sujetos sociales que tienen cierta personalidad pero dependen de sujetos individuales que, al final, son los que deciden (Bonome, 2009). Toman decisiones administrativas en fusión a su deber, autoridad y límites de coordinación en la organización (Bonome, 2009), afectan a quienes están relacionadas con la organización y a quienes las dirigen (March & Simon, 1958). Ambas organizaciones son influenciadas o afectadas en sus objetivos por la presencia directa e indirecta de los participantes organizacionales (interna) y grupos de interés (externa), como describen Krick *et al.* (2006), Fontaine *et al.* (2006); Freeman (1994), ya que disponen uno o todos de atributos de poder, legitimidad, urgencia y durabilidad, que influyen en la toma de decisiones de la organización (Mitchell *et al.*, 1997; Fernández & Sanjuan, 2012; Caballero *et al.*, 2007).

Actualmente las organizaciones no tradicionales en Bolivia ejercen roles políticos, sociales, económicos, ambientales y entre otros productivos (Mayorga, 2011). Pero, el rol ambiental ha generado mayor movilización organizacional, al ser un bien común como las áreas protegidas de Bolivia (PNUD, 2013; Urioste, 2010), donde el desarrollo sostenible de las Áreas Naturales de Manejo Integrado [ANMI] (MMAyA, 2012a) ha generado controversias en la conservación de la biodiversidad y los medios de vida de la población local al asumir normas y acuerdos (Felipez, 2014; SERNAP, 2011; Soto & Ferreira, 2013). Originándose de esta manera, los Comités de Gestión en los ANMIs de Bolivia como organizaciones no tradicionales, que tienen una estructura organizacional de cohesión territorial, representados por participantes organizacionales (comunidades y entidades públicas) y por grupos de interés (privadas), toman decisiones sobre el desarrollo sostenible de los ANMIs.

Los ANMIs (El Palmar y Serranía del Ñaño) del departamento de Chuquisaca están representados por Comités

de Gestión bajo un reglamento interno, toman decisiones económicas, ambientales y sociales en función a estudios técnicos y científicos de conservación de la biodiversidad (Céspedes, Acebey, & Lovel, 2013; Felipez, Gonzales, Serrano, & Lozano, 2013; SERNAP, 2011; Serrano, Villalobos, Chavez, & Jiménez, 2015; Villalobos, 2009), productivos (Churqui, Lozano, Serrano, & Céspedes, 2014; Lozano, Barrientos, Kudsk, & Acebey, 2013) y sociales (Soto & Ferreira, 2013). Los cuales se plasma en un plan de acción de manejo de los ANMIs, con respuesta a las necesidades humanas que las habitan y sostenibilidad de la biodiversidad.

La toma de decisiones de los Comités de Gestión, si bien está influenciada por estudios técnicos y científicos, también lo está por el desequilibrio de atributos de poder, legitimidad, urgencia y durabilidad, que disponen los participantes organizacionales y grupos de interés, repercutiendo en acciones favorables o desfavorables hacia los medios de vida y áreas protegidas.

El objetivo del trabajo fue analizar la disponibilidad de atributos de influencia de participantes organizacionales y grupos de interés en la organización no tradicional Comité de Gestión Serranía del Ñaño. Información que permitirá identificar la participación que tienen en la toma de decisiones del desarrollo sostenible del área protegida.

2. Materiales y métodos

2.1. Área de estudio. El presente trabajo se realizó en el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Ñaño-PN-ANMI, del departamento de Chuquisaca del Estado Plurinacional de Bolivia, ubicado en las coordenadas geográficas longitud oeste (63°42'00,03" máxima 64°16'30,71" mínima) y latitud sur (18°56'00,82" máxima 19°48'58,79" mínima) (SERNAP, 2011). Con una superficie de 2 630,9 Km² (263 090 ha), que representa el 5,1% de la superficie del departamento de Chuquisaca (51 524 Km²) y el 5% del área total del país (Ver Figura 1).

2.2. Tamaño de la muestra. Se consideraron cuarenta y cinco comunidades y siete instituciones públicas (participantes organizacionales), y siete instituciones privadas (grupos de interés) vinculados al Comité de Gestión de la Serranía del Ñaño, sobre el grado de participación



Figura 1. Mapa de ubicación del PN-ANMI Serranía del Ñiao-Chuquisaca, Bolivia. Fuente: Instituto Geográfico Militar de Bolivia IGMB, 2014

con las preguntas abiertas planteadas por Fernandez & Sanjuan (2012) y Ortiz et al. (2016): ¿Quiénes son y cómo se llaman los participantes organizacionales y grupos de interés del Comité de Gestión?, ¿qué buscan y qué esperan?, ¿qué derechos tienen y qué obligaciones tienen? (anexo1)

La estructura de la matriz de atributos de influencia en la toma de decisiones del Comité de Gestión de la Serranía del Ñiao, que se presenta en la Tabla 1, permite visualizar las respuestas a la interrogante ¿cuál de los participantes organizacionales y grupos de interés tienen mayor influencia en la toma de decisiones del Comité

de Gestión?. Para ello se consideraron cuatro atributos descritos por Mitchell *et al.* (1997); Fernandez & Sanjuan (2012) y Caballero *et al.* (2007), que son poder, legitimidad, urgencia y durabilidad (Ver Tabla 1).

Después de identificar a los participantes organizacionales y grupos de interés, se evaluaron los atributos de influencia en la toma de decisiones del Comité de Gestión de la Serranía de Ñiao. El rango fue 1-5 según el grado de preponderancia; por ejemplo, si cada participante organizacional o grupo de interés tienen ventaja absoluta de poder coercitivo, representa valor de cinco (5) y nada de ventaja de poder coercitivo representan valor de uno (1).

Atributo/método	Latentes (1-2)*	Expectantes (3-4)*	Definitivos (5)*
<i>Poder-coercitivo</i>	GI intermedio, con nada o ligera capacidad de imponer su voluntad usando armas o castigos físicos.	GI interesado, con moderada o rigurosa capacidad de imponer su voluntad usando armas o castigos físicos.	PO prioritario o relevante, con absoluta capacidad de imponer su voluntad usando armas o castigos físicos.
<i>Poder-utilitario</i>	GI intermedio, con nada o ligera capacidad de imponer su voluntad usando recompensas materiales tales como bienes y servicios.	GI interesado, con moderada o rigurosa capacidad de imponer su voluntad usando recompensas materiales tales como bienes y servicios.	PO prioritario o relevante, con absoluta capacidad de imponer su voluntad usando recompensas materiales tales como bienes y servicios.
<i>Poder-normativo-social</i>	GI intermedio, con nada o ligera capacidad de imponer su voluntad a través de símbolos puros.	GI interesado, con moderada o rigurosa capacidad de imponer su voluntad a través de símbolos puros.	PO prioritario o relevante, con absoluta capacidad de imponer su voluntad a través de símbolos puros.
<i>Urgencia-sensibilidad-temporal</i>	GI intermedio, con nada o ligera necesidad de atención inmediata a sus reclamos sin excusas.	GI interesado, con moderada o rigurosa necesidad de atención inmediata a sus reclamos sin excusas.	PO prioritario o relevante, con absoluta necesidad de atención inmediata a sus reclamos sin excusas.
<i>Urgencia-credibilidad</i>	GI intermedio, con nada o ligera necesidad de atención inmediata según la importancia que consideren de reclamos o asuntos.	GI interesado, con moderada o rigurosa necesidad de atención inmediata según la importancia de reclamos o asuntos.	PO prioritario o relevante, con absoluta necesidad de atención inmediata según la importancia de reclamos o asuntos.
<i>Legitimidad</i>	GI intermedio, con nada o ligera participación apropiada.	GI interesado, con moderada o rigurosa participación apropiada.	PO prioritario o relevante, con absoluta participación apropiada.
<i>Durabilidad</i>	GI intermedio, con nada o ligera tienen continuidad a largo tiempo.	GI interesado, con moderada o rigurosa continuidad a largo tiempo.	PO prioritario o relevante, con absoluta continuidad a largo tiempo.

*Grado de preponderancia, 5= absoluta; 4=rigurosa; 3= moderada; 2= ligera; 1= nada.

Tabla 1. Matriz de atributos de influencia en la toma de decisiones de organizaciones no tradicionales. Fuente: Elaboración propia

Los valores de calificación del conjunto de atributos de influencia se integran en un Índice de IPIPO-GI [Influencia de Participantes Organizacionales y Grupos de Interés], que se expresa de la siguiente manera:

$$IPIPO - GI = \sum n_i l_i \quad (1)$$

Donde, l_i es el valor del i -ésimo y n es el total de atributos considerados, por lo que, el rango del IPIPO-GI varía dependiendo al valor del atributo considerado. Por ejemplo, el valor acumulativo oscila entre 7 y 35 IPIPO-GI, esto de acuerdo valor de cada atributo (Tabla 2).

Así, el participante organizacional o grupo de interés tendrá un máximo 35 de valor acumulado por ser todas absolutas y 7 mínimo por ser nada, interpretándose de mayor o menor influencia por la disponibilidad de atributos con cualidades funcionales.

3. Resultados y discusiones

3.1. Participantes organizacionales y grupos de interés.

Se han identificado a siete tipos de participantes organizacionales y a siete tipos de grupos de interés, que son parte del Comité de Gestión de la Serranía del Iñao con un grado de participación de ligera a moderada en el manejo y conservación de los recursos naturales y desarrollo alternativo (Figura 2).

CFA ¹	VCyC ²
Atributo con cuatro cualidades funcionales (vigente, transparente, necesario y duradero)	5=absoluta
Atributo con tres cualidades funcionales (vigente, transparente y necesario)	4= rigurosa
Atributo con dos cualidades funcionales (vigente y transparente)	3= moderada
Atributo con una cualidad funcional (vigente)	2= ligera
Atributo sin ninguna cualidad funcional	1= nada

¹CFA= Cualidades Funcionales de Atributo; ²VC= Valor Cualitativo y Cuantitativo

Tabla 2. Descripción de valor cuantitativo y cualidad de atributos de participación. Fuente: Elaboración propia

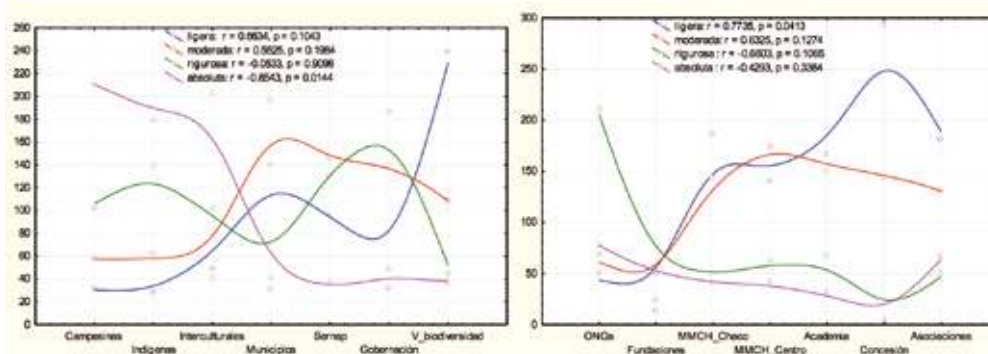


Figura 2. Participantes organizacionales y Grupos de Interés del Comité de Gestión en la gestión y manejo sostenible de la biodiversidad y recursos naturales del PN-ANMI Serranía del Iñao

Se tiene una descripción general de cada participante organizacional en Anexo 1 sobre: (a) quienes son y cómo se llaman; (b) que buscan del área protegida; y (c) que derechos y obligaciones tienen. Si bien, se han identificado como participantes organizaciones a las comunidades campesinas (colonos, interculturales e indígenas) y entidades públicas (municipios, gobernación, SERNAP), también se han identificado a los grupos de interés o entidades privadas (Fundaciones, ONGs, Empresas, entre otros), que son organizaciones que influyen en los objetivos del Comité de Gestión de la Serranía del Iñao y que, de alguna manera, se ven afectados por ella, como describen Krick et al. (2006), Fontaine et al. (2006); Freeman (1994); (2012).

3.2. Influencia en la toma de decisiones. En referencia a la identificación de cuál de los participantes

organizacionales o grupo de interés influye en la toma de dediciones del Comité de Gestión de la Serranía del Iñao, en el Gráfico 1, Tabla 3 y Figura 3 se muestra que: i) El SERNAP (5) es el primer participante que influye en la toma de decisiones del Comité de Gestión, por sus atributos de durabilidad, legitimidad y urgencia de credibilidad, en relación a los poderes de coercitivos, normativa y utilitaria; ii) Las comunidades (1; 2; 3) son los segundos en influir en la toma de decisiones del Comité de Gestión por su durabilidad, legitimidad y poder normativo-social en relación a la urgencia de sensibilidad, credibilidad y poderes coercitivo y utilitario; y iii) Los grupos de interés como las ONGs (7) y entidades académicas (12), que también tienen influencia de manera indirecta por la disponibilidad de atributos de urgencia y credibilidad en relación a atributos de poder, legitimidad y durabilidad.

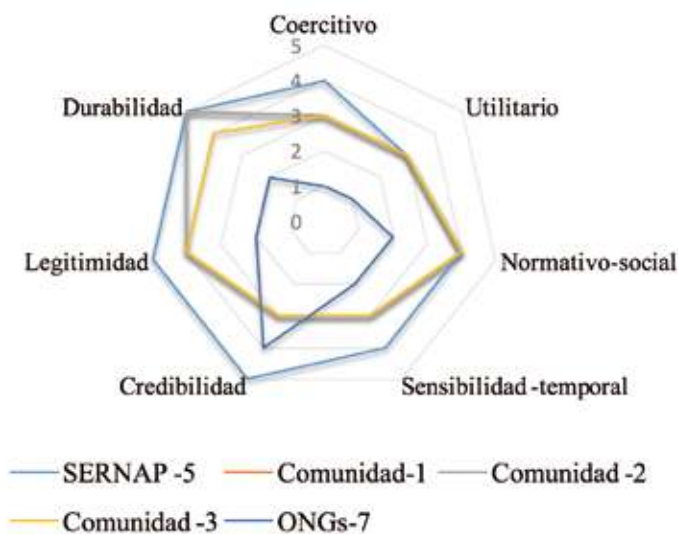


Figura 2. Participantes organizacionales que influyen en la toma de decisiones del Comité de Gestión de la Serranía del Iñao, en la gestión y manejo sostenible de la biodiversidad y recursos naturales

Participantes Organizacionales - PO*	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Atributos de participación	Valoración de influencia en la toma de decisiones													
Coercitivo	3	3	3	2	4	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Utilitario	3	3	3	2	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Normativo-social	4	4	4	3	4	3	2	2	1	2	1	1	1	1
Sensibilidad -temporal	3	3	3	2	4	3	2	2	1	1	2	2	2	2
Credibilidad	3	3	3	2	5	2	4	4	1	2	1	1	1	1
Legitimidad	4	4	4	3	5	3	2	2	2	1	2	3	1	1
Durabilidad	5	5	4	3	5	3	2	2	2	2	2	2	1	1
IPIPO-GI	25	25	24	17	30	18	14	14	9	10	10	11	8	8

PO* 1= Comunidades campesinas; 2= Comunidades indígenas; 3= Comunidades interculturales; 4= Gobiernos municipales; 5= SERNAP; 6= Gobierno departamental; 7= ONGs; 8= Fundaciones; 9= Viceministerio de Biodiversidad; 10= Mancomunidad de Municipios del Chaco Chuquisaqueños; 11= Mancomunidad de Municipios de Chuquisaca Centro; 12= Universidad e institutos; 13= Concesión -TOTAL-YFPB; 14= Asociaciones.

Tabla 3. Influencia en la toma de decisiones del Comité de Gestión por los participantes organizacionales

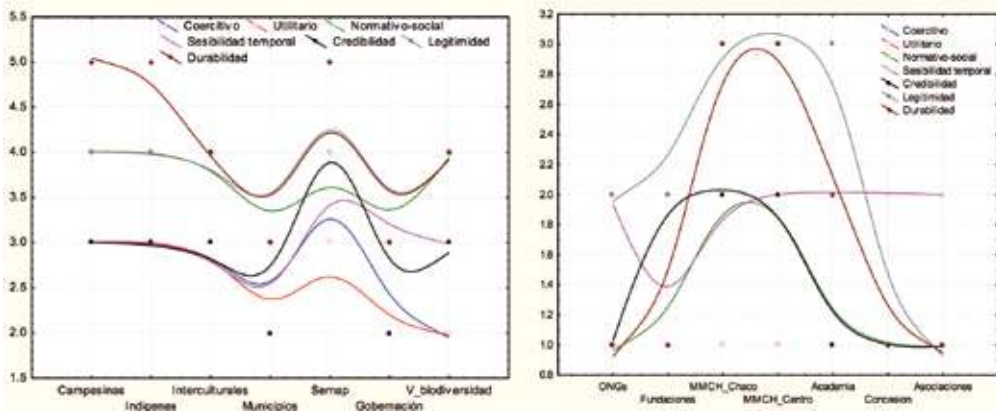


Figura 3. Atributos de participación de los involucrados organizacionales y grupos de interés (stakeholders), que influyen en la toma de decisiones del Comité de Gestión de en la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible del área protegida.

La influencia del *SERNAP* en la toma de decisiones sobre el Comité de Gestión de la Serranía del Ñao está relacionada por la legalidad de carácter Nacional, apoyada en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Entre sus principales acciones están, dar respuesta con medidas de contingencia la conservación y manejo de las Áreas Protegidas (Honorable Congreso Nacional, 1992; MMAyA, 2012b; SERNAP, 2010, 2011).

Por otro lado, las *comunidades*, que son parte del Comité de Gestión de la Serranía del Ñao, tienen un poder normativo-social, durabilidad y legitimidad. La influencia, que tiene en la toma de decisiones, está por debajo del SERNAP, ya que la legalidad e inversión pública hacen que las comunidades puedan influir poco en la toma de decisiones. Las ONGs y Fundaciones tienen un grado de influencia mínima, por la credibilidad o apoyo que ejercen en temas sociales, productivos y ambientales.

El Comité de Gestión como organización no tradicional, está influenciado por participantes organizaciones directos y grupos de interés indirectos, que afectan o pueden afectar en las metas inmediatas o a futuro (Argandoña 1998), sobre la base de una relación central de

valor entre el Comité de Gestión y participantes organizacionales, además de las prácticas realizadas dentro de una organización (Keating 2001).

Por tanto, la toma de decisiones está influenciada por los participantes organizacionales y grupos de interés, según los atributos disponibles que son sus potencialidades, que se traduce en su interés de influir en la organización no tradicional.

4. Conclusiones

- La influencia de los participantes organizacionales y grupos en la toma de decisiones dentro del Comité de Gestión están en función a criterios de legalidad, durabilidad y credibilidad del SERNAP y las ONGs, que están vinculados de manera directa e indirecta.
- El Comité de Gestión como organización no tradicional, que no está legalmente reconocida, pero es legítima por ser la máxima representación social (de cuarenta y cinco comunidades), que toma decisiones sobre la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible del área protegida.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonome, M. (2009). *La Racionalidad en la Toma de Decisiones: Análisis de la Teoría de la Decisión de Herbert A. Simon*. (P. Paz, Ed.). La Coruña-Spain: NETBIBLO S. L.
- Caballero Fernandez, G., Garcia Vázquez, J. M., & Quintás Corredoira, M. A. (2007). La importancia de los stakeholders de la organización: un análisis empírico aplicado a la empleabilidad del alumnado de la universidad. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de La Empresa*, 13(2), 13–32.
- Céspedes, A., Acebey, R., & Lovel, G. (2013). *Insectos de los agroecosistemas del PN ANMI Serranía del Ñao*. Editorial Tupac Katari. Sucre, Bolivia.
- Churqui, M., Lozano, R., Serrano, M., & Céspedes, A. (2014). Evaluación de la agrobiodiversidad en los agroecosistemas del PN-ANMI Serranía del Ñao (Bolivia, Chuquisaca). *ACTA NOVA*, 6, 165–193.
- Felipez, W. (2014). *Análisis de Indicadores Agroambientales en Agroecosistemas Convencionales en la Comunidad de Zapallar, Chuquisaca, Bolivia*. Universidad Andina Simon Bolivar.
- Felipez, W., Gonzales, E., Serrano, M., & Lozano, R. (2013). Productos Vegetales No Maderables (PVNM) del PN-ANMI Serranía del Ñao. In *Proyecto BEISA 3- Facultad de Ciencias Agrarias* (pp. 1–4). USFXCH.
- Fernández, J. L., & Bajo, A. (2012). La Teoría del Stakeholder o de los Grupos de Interés, pieza clave de la RSE, del éxito empresarial y de la sostenibilidad. *ADRResearch ESIC*, 6(6), 130–143. <https://doi.org/10.7263/ADR.RSC.006.07>
- García-Guadilla, M. P. (2007). Ciudadanía y autonomía en las organizaciones sociales bolivarianas: los Comités de Tierra Urbana como movimientos sociales. *CUADERNOS DEL CENDES*, 24(66), 47–73.
- Honorable Congreso Nacional. (1992). Reglamento de la Ley N° 1333 Del Medio Ambiente. *Publicada En La Gaceta Oficial de Bolivia El 15 de Junio 1992*, (1333), 129.
- Lozano, R., Barrientos, M., Kudsk, P., & Acebey, R. (2013). *Malezas de los agroecosistemas del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Ñao: Guía para identificar las malezas de hoja ancha, pastos y similares*. BEISA 3-Herbario del Sur de Bolivia. Sucre, Bolivia: BEISA 3-Herbario del Sur de Bolivia. Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca.
- March, J. G., & Simon, H. (1958). *Organizational Administrative Science Quarterly* (From, Will). Nueva York, USA: John Wiley and Sons, Inc.
- Mayorga, F. (2011). Movimientos sociales y participación política en Bolivia. In *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (pp. 19–41). Buenos Aires, Argentina: Prometeo. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120404113303/cheresky-cap1.pdf>
- MMAyA. (2012a). *Áreas protegidas subnacionales en Bolivia situación actual 2012*. (Y. Gutiérrez, S. Gutiérrez, H. Cabrera, J. Vásquez, E. Arancibia, & W. Rocha, Eds.). La Paz, Bolivia: Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA).
- MMAyA. (2012b). *Estrategia del Programa Nacional para la Conservación y Manejo Sustentable de la Vicuña*. La Paz, Bolivia: Artes Gráficas Carrasco. Retrieved from www.mmaya.gob.bo
- Ortiz, Y. V., Vargas, E., Nava, R., & Castillo, M. (2016). Los stakeholders de la industria hotelera: una clasificación a partir de sus intereses ambientales. *Universidad & Empresa*, 18(30), 97–120.
- PNUD. (2013). *El impacto del cambio climático en la biodiversidad (Bolivia)*. (J. Thera, Ed.), *Programa de*

las Naciones Unidas para el Desarrollo Bolivia. La Paz, Bolivia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Recuperado de: www.pnud.bo

- Savio, G. (2015). Coordination outside formal organization: consensus-based decision-making and occupation in the Occupy Wall Street movement. *Contemporary Justice Review*, 18(1), 42–54. Recuperado de: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=101500265&lang=es&site=eds-live>
- SERNAP. (2010). *Manual de Procedimientos para la Elaboración de Planes de Manejo de Áreas Protegidas de Interés Nacional*. Servicio Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia. La Paz, Bolivia: Servicio Nacional de Áreas Protegidas.
- SERNAP. (2011). Plan de Manejo 2012-2021: Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Ñaño. In *Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Ñaño* (p. 282). Montea-gudo, Bolivia: Servicio Nacional de Áreas Protegidas.
- Serrano, M., Villalobos, J., Chavez, V., & Jiménez, M. (2015). Biodiversidad del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Ñaño. *Revista Agroecológica*, 2(1); 215–219.
- Soto, J., & Ferreira, D. (2013). Monitoreo de Término Medio de las variables Agro Socio-Económicas en Seis Comunidades del Área de Trabajo del Proyecto BEISA 3. *Facultad de Ciencias Agrarias*, 133.
- Urioste, A. (2010). *Deforestación en Bolivia, Una Amenaza Mayor al Cambio Climático*. Santa Cruz, Bolivia: Fundación Amigos de la Naturaleza.
- Villalobos, J. (2009). *Diversidad florística arbórea de los bosques secos del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Ñaño*. Tesis de grado para obtener el título de Ingeniero Agroforestal. Universidad Mayor del San Simón. Cochabamba, Bolivia.

ANEXO 1

Identificación de los Grupos de Interés del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Iñao.

NO.	¿Quiénes son y cómo se llaman?	¿Qué buscan y qué esperan del área protegida?	¿Qué derechos tienen y qué obligaciones tienen?
1	Comunidades campesinas (44-86%)	Promover la protección, conservación y uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad, fortaleciendo procesos de gestión compartida y respaldando actividades productivas sustentables.	Apoyar a las familias al acceso permanente a servicios básicos, servicios educativos y de salud de calidad, y a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población, que les permita vivir bien. Fomenta conjuntamente los actores sociales e institucionales a través de procesos educativos y esfuerzos compartidos a valorar, y aprovechar la biodiversidad y los bienes y servicios ambientales, para generar beneficios socioeconómicos y consolidar el área protegida como centro turístico regional.
2	Comunidades indígenas (4-8%)	Promover la protección, conservación y uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad, fortaleciendo procesos de gestión compartida y respaldando actividades productivas sustentables.	Apoyar a las familias al acceso permanente a servicios básicos, servicios educativos y de salud de calidad, y a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población, que les permita vivir bien. Fomenta conjuntamente los actores sociales e institucionales a través de procesos educativos y esfuerzos compartidos a valorar, y aprovechar la biodiversidad y los bienes y servicios ambientales, para generar beneficios socioeconómicos y consolidar el área protegida como centro turístico regional.
3	Comunidades interculturales (3-6%)	Promover la protección, conservación y uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad, fortaleciendo procesos de gestión compartida y respaldando actividades productivas sustentables.	Apoyar a las familias al acceso permanente a servicios básicos, servicios educativos y de salud de calidad, y a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población, que les permita vivir bien. Fomenta conjuntamente los

NO.	¿Quiénes son y cómo se llaman?	¿Qué buscan y qué esperan del área protegida?	¿Qué derechos tienen y qué obligaciones tienen?
			actores sociales e institucionales a través de procesos educativos y esfuerzos compartidos a valorar, y aprovechar la biodiversidad y los bienes y servicios ambientales, para generar beneficios socioeconómicos y consolidar el área protegida como centro turístico regional.
4	Gobiernos municipales (4)	Contribuir a reducir la degradación y pérdida de los recursos naturales y la diversidad biológica en los ecosistemas del AP	Generar conocimiento y valores ambientales, fortaleciendo competencias de gestión compartida y de gobernabilidad socioambiental, apoyando la consolidación de modos de vida sustentable y desarrollando capacidades de adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático.
5	SERNAP(1)	El SERNAP tiene como misión institucional, coordinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, garantizando la gestión integral de las áreas protegidas de interés nacional, a efectos de conservar la diversidad biológica y cultural, en el área de su competencia.	El Servicio Nacional de Áreas Protegidas es una institución fortalecida, que protege y administra las APs de carácter nacional, y de esa forma, coadyuvar a la conservación del patrimonio natural y cultural del pueblo boliviano, mediante la participación plural, contribuyendo al desarrollo integral y sustentable de la población Boliviana.
6	Comité de Gestión (1)	El Comité de Gestión tiene la misión de representar a la población local y asegurar la participación social e institucional en la planificación estratégica y operativa y contribuir en la fiscalización de la gestión del área protegida	<ul style="list-style-type: none"> a. Contribuir y apoyar la gestión integral, integrada y adaptativa del Área Protegida Serranía del Iñaño. b. Apoyar para conciliar las necesidades del desarrollo de la población local con el uso y manejo sostenibles de los recursos naturales.

ANEXO 1

NO.	¿Quiénes son y cómo se llaman?	¿Qué buscan y qué esperan del área protegida?	¿Qué derechos tienen y qué obligaciones tienen?
			<p>gestión estratégicos identificados para el PN ANMI Serranía del Lño.</p> <p>d. Apoyar en la protección efectiva y el manejo eficaz y participativo del área protegida.</p> <p>e. Contribuir a la gestión inclusiva y solidaria del área protegida con los pueblos indígenas, las comunidades locales, los jóvenes, grupos étnicos, mujeres y otros grupos de interés de la sociedad civil.</p> <p>f. Involucrar a la población local en gestión y el desarrollo de un sistema de objetivos, valores y principios compartidos.</p>
7	Gobierno departamental (1)	Usar y aprovechar los recursos naturales compatibles con la conservación y preservación del patrimonio natural a través del fortalecimiento de las áreas protegidas.	Desarrollar programas de sensibilización para el cuidado y usos adecuados de los recursos naturales (manejo integrado de cuencas y recursos hídricos; incorporar temas en todos los procesos económicos productivos; fortalecer las capacidades institucionales y acciones conjuntas para el control, regulación y fiscalización ambiental).
8	ONGs (4)	Contribuir al desarrollo económico local y conservar la biodiversidad del área protegida.	Apoyar a canalizar alianzas estratégicas con ONG conservacionistas y agencias de desarrollo y otras modalidades de gestión para el acceso a fondos concursables y convocatorias institucionales.
9	Fundaciones (4)	Contribuir al desarrollo económico local y conservar la biodiversidad del área protegida.	Apoyar a canalizar alianzas estratégicas con fundaciones conservacionistas y agencias de desarrollo y otras modalidades de gestión para

NO.	¿Quiénes son y cómo se llaman?	¿Qué buscan y qué esperan del área protegida?	¿Qué derechos tienen y qué obligaciones tienen?
10	Viceministerio de Biodiversidad (1)	Contribuye en la gestión de la biodiversidad, promoviendo la participación social, mediante actividades directas de conservación, estimulando el uso y aprovechamiento sostenible de recursos de la biodiversidad sin alterar la capacidad de resistencia de los ecosistemas.	Regular la gestión de la biodiversidad en el país, promoviendo la participación social, mediante actividades directas de conservación, estimulando la producción, comercio de bienes y servicios con valor agregado, sin alterar la capacidad de resistencia de los ecosistemas.
11	Mancomunidad de Municipios del Chaco Chuquisaqueños	Mejorar la vinculación del AP con el contexto político-administrativo, institucional y territorial, a fin de lograr la complementariedad financiera y el posicionamiento de la gestión a través del establecimiento de instancias de diálogo, concertación y procesos educativo-ambientales.	Generar condiciones adecuadas para mejorar la coordinación, articulación y sinergismo entre gobiernos municipales, mancomunidades, gobernación departamental y otras entidades territoriales que contribuyan a la gestión y al desarrollo del plan de manejo del AP.
12	Mancomunidad de Municipios de Chuquisaca Centro	Mejorar la vinculación del AP con el contexto político-administrativo, institucional y territorial, a fin de lograr la complementariedad financiera y el posicionamiento de la gestión a través del establecimiento de instancias de diálogo, concertación y procesos educativo-ambientales.	Generar condiciones adecuadas para mejorar la coordinación, articulación y sinergismo entre gobiernos municipales, mancomunidades, gobernación departamental y otras entidades territoriales que contribuyan a la gestión y al desarrollo del plan de manejo del AP.
13	Universidad (tres carreras)	Contribuir al conocimiento con la documentación de todos los beneficios de la biodiversidad, puede ser aprovechado mediante la identificación de importantes áreas forestales para su protección en el paisa-	Esto precisará de la participación de los actores pertinentes en la toma de decisiones, en relación con el establecimiento de las áreas de manejo tradicional y amortiguamiento

ANEXO 1

NO.	¿Quiénes son y cómo se llaman?	¿Qué buscan y qué esperan del área protegida?	¿Qué derechos tienen y qué obligaciones tienen?
15	Concesiones -TOTAL-YPF	<p>je, a fin de lograr una máxima representación y cobertura de los objetivos de biodiversidad, por ejemplo, las especies amenazadas y hábitat.</p> <p>Debido a que el área protegida es potencialmente una reserva importante de recursos hidrocarbúricos, la Concesión Azero ocasiona y ocasionará en el futuro- conflictos de uso entre el área protegida y la empresa nacional de hidrocarburos YPF. Para ello, se debe prever que todas y cada una de las actividades petroleras sean estas de prospección sísmica, exploración, explotación, almacenamiento y transporte de hidrocarburos, cumplan estrictamente la normativa ambiental vigente en el país.</p>	<p>Desarrollar mecanismos e instrumentos que aseguren la participación real y efectiva de los actores sociales para la gestión compartida, la ejecución, evaluación y monitoreo del plan de manejo y la reducción de los niveles de conflictividad socio ambiental.</p>
16	Asociaciones (7)	<p>Fortalecer los sistemas de producción sustentables y el apoyo a la canalización de la demanda social</p>	<p>Apoyar en la gestión interinstitucional de las comunidades para la implementación de infraestructura productiva y equipamiento (sistemas de riego, centros de acopio y transformación para comercializar productos con valor agregado), a través de la conformación y fortalecimiento de asociaciones de productores.</p>

PONENCIA 51

**LAS CIUDADES A TRAVÉS DE LA LUZ:
ANÁLISIS DE LA HUELLA URBANA Y EL
PROCESO DE URBANIZACIÓN EN ECUADOR A
TRAVÉS DE LA IMAGEN SATELITAL NOCTURNA,
1992-2017**

Arq. Verónica Mejía Juárez
Universidad Autónoma de Barcelona

RESUMEN

1. La evolución de la huella urbana y el proceso de urbanización en Ecuador

D

Desde finales de la década del XX, gran parte del territorio ecuatoriano ha experimentado profundas transformaciones que han influido de manera directa en el proceso de urbanización de las ciudades, en el cual se han cristalizado diversos problemas entre los que destacan la expansión horizontal de áreas urbanas, desequilibrios territoriales, invasión de tierras, crecimiento demográfico, migración interna. Es así que como resultado de la problemática aún vigente en las ciudades, los usos urbanos se dispersan por el territorio formando áreas periurbanas e islas de usos urbanos junto a áreas urbanas mayores, difuminando cada vez más el límite de lo que se entendía como suelo urbano y suelo rural. Además, puede afirmarse que el modelo de desarrollo urbano, tal y como se ha venido produciendo hasta ahora, es insostenible en el espacio y tiempo. En cierto modo esta situación, generalmente, se debe a la carencia de herramientas, po-

líticas y gestión de suelo efectivas para atender la problemática social, económica y física derivada de las transformaciones territoriales.

Estas transformaciones territoriales no son, en modo alguno, privativas del Ecuador; se nutre de la mayoría de los países de América Latina, donde se han descrito procesos similares: la creciente concentración de población y actividades en uno o dos centros urbanos principales, afección de ciudades intermedias y pequeñas e incremento de desequilibrios interregionales. Esto ha generado un proceso de urbanización acelerado y poco articulado. Estas ciudades son focos atractores de gran cantidad de población que se localiza en zonas de riesgo y en condiciones precarias generando así áreas urbanizadas con densidades relativamente bajas, y, esto como resultado de fenómenos de inestabilidad política y estancamientos del desarrollo social. Estos problemas se acentúan aún más por la escasa o inexistente capacidad administrativa (Robert, 2015).

De manera general, en América Latina, el crecimiento demográfico fue relativamente lento hasta la mitad del siglo XX, donde el sistema económico dependía primordialmente de la producción agrícola. Pero luego con el cambio de regímenes económicos y políticos se produjo una brusca aceleración del crecimiento poblacional. Los desequilibrios territoriales en gran medida fueron producidos por reformas económicas, donde la población rural se vio afectada y se vieron con la necesidad de migrar a las ciudades, que es donde se emplazan las industrias, generando urbanización periférica precaria en áreas hiperdegradadas. Las rivalidades entre partidos políticos y una latente amenaza revolucionaria generaron oportunidades a los emigrantes urbanos para que consiguieran tierras e infraestructuras. Por lo que la regularización de tierra y la dotación de un mínimo de servicios fueron tratados como temas más que nada políticos, sin considerar los efectos físicos y sociales (Davis, 2006).

A partir del siglo XXI, algunos gobiernos progresistas han iniciado reformas para estabilizar al gobierno, reestructurar economías y crear oportunidades para la inversión extranjera. Aunque, debido a las desigualdades regionales preexistentes, la brecha en el desarrollo se amplía cada vez más, quedándose las ciudades de menor orden rezagadas en su desarrollo. Así mismo se evidencia una clara crisis de la política urbana o una ausencia de ésta (Prada-Trigo, 2016; Roberts, 2015). Sin embargo, resulta innegable que cada país presenta sus especificidades y el caso de Ecuador no es una excepción. En términos más o menos actuales, Ecuador ha tratado de solventar esta ausencia de políticas territoriales y urbanas en la Constitución del 2008, donde el ordenamiento territorial se vuelve obligatorio para todos los niveles de gobiernos. Esta obligatoriedad ha promovido algunos cambios a niveles de desarrollo y política territorial (Benabent, Vivanco, 2017).

De acuerdo a la interpretación realizada por Carrión (1994) sobre los procesos urbanos en Ecuador, para la comprensión de la especificidad del desarrollo urbano ecuatoriano se debe considerar en primer lugar los inicios de la fundación de las ciudades, esta obedece a lógicas coloniales y neocoloniales, que contribuyen a configurar profundas desigualdades regionales. Carrión diferencia dos grandes periodos en el proceso de urbanización en Ecuador. Denomina al primero, que se corresponde con la etapa de dominio colonial, como

conformación urbana. En efecto, la conquista generó un cambio en las formas de los asentamientos humanos y las actividades humanas preexistentes. Las ciudades fundadas en la época de la colonia respondían a requerimientos impuestos y se localizaron como centros de control y desarrollo regional, generando así una estructura policéntrica. Mientras que, en un segundo periodo, denominado proceso de urbanización, que inicia luego de la guerra civil de 1895, se cristaliza la constitución del Estado Ecuatoriano. En este periodo se asientan las formas de producción e intercambio capitalista en la sociedad ecuatoriana sobre la base de un modelo agroexportador que permite la integración de la región de la Sierra y Costa, donde las plantaciones costeras sirven para atraer divisas por exportación, mientras que la hacienda serrana satisface el mercado interno. La producción serrana era adquirida por la Costa y la Sierra obtiene bienes manufacturados e importados a través de Guayaquil, es así que el centro económico del país se desplaza de Quito a esta ciudad costera. Sin embargo, en 1972, con el boom petrolero, se consolida un proceso de urbanización bicefálico a escala nacional, ya que Quito se convierte en el centro de comercialización petrolera. Así Quito y Guayaquil se convierten en los principales polos estructurantes de los procesos de urbanización, atractores de población, capital y actividad productiva, lo que generó desigualdades y desarticulación con el resto de centros urbanos. Con este escenario, el avance de la urbanización dependió en buena medida de la estructura agraria regional (Carrión, 1994; Davis, 2006; Prada-Trigo, 2016) y que a su vez se relaciona con las fluctuaciones del comercio exterior, lo cual generó épocas de dinamismo y otras de decadencia.

A lo largo de este proceso, los sistemas urbanos y las realidades locales han ido evolucionando, generando formas de urbanización distinta, que en la mayoría de los casos han resultado en expansiones urbanas, donde los espacios construidos ocupan territorios cada vez más amplios y se extienden hacia el suelo rural. Como de forma reiterada ha explicado la literatura, la concreción de estos procesos ha sido solo posible gracias a la expansión de las infraestructuras de movilidad, el incremento de la motorización y la extensión de las redes de servicios (López 2017).

En todo caso, el proceso evolutivo de buena parte de las ciudades y áreas urbanas ecuatorianas se corresponde

a grandes rasgos con la tendencia general delimita por Nel-lo (1998), hace ya algunos años:

el crecimiento en mancha de aceite (por simple agregación o ensanche sin solución de continuidad en el espacio construido preexistente) a la suburbanización (aparición de periferias metropolitanas más o menos densas, a menudo sin solución de continuidad, como la ciudad central), de la suburbanización a la periurbanización (integración en las dinámicas metropolitanas de los antiguos núcleos rurales); y de la periurbanización a la rururbanización (la difusión de las dinámicas metropolitanas hasta los antiguos espacios rurales más alejados de los núcleos primigenios).

De esta forma, la expansión de la urbanización en Ecuador plantea con claridad los grandes temas que han sido abordados por la literatura sobre el proceso de urbanización; la expansión de las áreas urbanas, la integración del territorio y la dispersión de la urbanización (Indovina, 2007; Soja, 2008; Muñoz, 2007). En el presente artículo nos adentramos con especial atención al estudio de la última de estas temáticas. El artículo contempla, además de la presente introducción, tres apartados: en el primero se detalla la metodología y las fuentes complementarias, en el segundo se exponen los resultados obtenidos, y finalmente se discuten los hallazgos, conclusiones obtenidas del trabajo.

2. Metodología, la imagen satelital nocturna de la tierra como instrumento de análisis del proceso de urbanización

A mediados del siglo XX, los procesos de dispersión de la urbanización fueron analizados y estudiados en gran parte con el empleo de fotografías aéreas e imágenes satelitales diurnas. Por medio de estas fuentes, ha sido posible superficializar las áreas artificializadas y evaluar su progresiva expansión.

Sin embargo, con la aparición de nuevas tecnologías se han podido desarrollar nuevos instrumentos que permiten realizar análisis de diversa índole, es así que, a partir del siglo XXI, la imagen satelital nocturna se ha tenido un uso cada vez más extensivo en distintos campos. En efecto, durante estos últimos años, las imágenes nocturnas han sido empleadas para el análisis de temas diversos, como la localización de conflictos armados

(Li, Zhang, Huang & Li, 2015), fluctuaciones estacionales de enfermedades, (Bharti, Tatem, Ferrari, Grais, Djibo & Grenfell, 2011), estudios demográficos y socio económicos (Levin & Duke 2012; Liang, 2014, Elvidge, Baugh, Anderson, Sutton & Ghosh 2012, Elvidge et al, 2010). En el ámbito que nos compete, se ha comprobado ampliamente que, a través del uso de estas imágenes, se puede caracterizar la extensión y la intensidad de los procesos urbanos a lo largo del tiempo (Small, Elvidge, Baugh, 2013; Kyba et al, 2017).

En este contexto, los diversos estudios han permitido destacar cuatro principales ventajas que presenta el uso de la imagen satelital nocturna. La primera permite caracterizar los usos urbanos de manera más compleja, puesto que además de establecer una delimitación binaria del territorio (urbanizado/ no urbanizado), nos permite analizar la intensidad de la luminosidad de los usos del suelo; en segundo lugar, por las características de una de las fuentes empleadas, en lo que se refiere a frecuencia y cobertura, permite estudiar la evolución de la temporal de la luminosidad, con una periodicidad anual, mensual o diaria (Nel-lo, López, Martin, Checa, 2016), además nos permite obtener una aproximación bastante fiable de la ocupación de los usos urbanos; y por último nos permite establecer correlaciones entre la luminosidad e indicadores urbanísticos como la evolución demográfica, el PIB y el consumo eléctrico (Ma, Zhou, Pei, Haynei & Fan, 2012; Kyba et al, 2017). En este punto también es preciso mencionar que las fuentes empleadas presentan algunas limitaciones, entre las principales se debe considerar la dificultad del sensor para registrar datos por condiciones climatológicas, como la presencia de nubes, variaciones en los datos por factores de calibración del satélite, discontinuidad en la serie por las fuentes empleadas. A pesar de posibles afecciones, que pueden influir en la toma de datos, los resultados obtenidos son considerados como un indicador de las áreas artificializadas.

El presente estudio emplea, por primera vez, la imagen nocturna de la tierra como fuente básica para el análisis de la evolución del proceso de urbanización en las principales ciudades del Ecuador. Para lo cual, se ha tomado la metodología establecida por el Grupo de Investigación sobre Energía, Territorio y Sociedad del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona para el estudio del proceso de urbanización en España

(Nel-lo, et al, 2016). Este método ha sido concebido para el análisis de la evolución de usos urbanos sobre el suelo y la morfología urbana en un periodo de veinte años. El método permite establecer un umbral de luminosidad urbana, por medio del cual es posible realizar un análisis de la evolución de las superficies que han alcanzado dicho umbral en el periodo de tiempo establecido. (Nel-lo, López, Martin, Checa, 2017)

Es así, que para comprender la metodología en primer lugar es necesario identificar las fuentes básicas empleadas. En una primera parte del estudio se ha empleado la serie de imágenes del Defense Meteorological Satellite Program-Operational Linescan System [DMSP-OLS], procedentes del National Geophysical Data Center de la National Oceanic and Atmospheric Administration del gobierno de los Estados Unidos de América, para luego emplear una serie de imágenes denominadas Versión 1 VIIRS Day/Night Band Night-time Lights, provenientes del satélite Suomi-National Polar-orbiting Partnership [SNPP], que incluye un sensor Visible Infrared Imaging Radiometer Suite [VIIRS].

Las dos series de imágenes presentan características distintas, las cuales se muestran en el Cuadro 1, donde se puede apreciar que la nueva serie VIIRS, debido a mejor resolución espacial, se pueden identificar patrones de ocupación de suelo más precisos, por lo que se vuelve más factible trabajar a escalas urbanas. Además, la resolución radiométrica en las imágenes VIIRS nos presenta un rango mucho más amplio, donde los valores se cuantifican en números digitales [DN], es así que se logra observar variaciones de luminosidad intraurbanas que en las imágenes DMSP-OLS se encontraban saturadas. Las imágenes DMSP-OLS presentan valores relativos de luminosidad, mientras que las imágenes VIIRS presentan unidades de radiación en nano Watts/(cm²/sr), lo cual nos permite obtener niveles de radiación de los usos urbanos. Y por último, la serie temporal de las imágenes VIIRS permite realizar análisis estacionales con periodicidades menores al considerar análisis mensuales y diarios. En definitiva, la nueva serie de imágenes tiene una mejor calidad y resolución, con lo cual el abanico de posibilidades de análisis es mucho más amplio.

Cuadro comparativo		
Variable	DMSP-OLS	SNPP-VIIRS
Serie Temporal	1992-2013 (anual)	2012-2018 (mensual, diaria)
Operador	Us. Air Force	NASA-NOAA Joint Polar Satellite System
Orbita	Polar – 850 km altitud, 98.8 grados de inclinación, 102 minutos	Polar – 827 km altitud, 98.7 grados de inclinación, 102 minutos
Banda	3000km	3000km
Hora de paso	~19:30	~01:30
Cobertura de banda – Anchura	Pancromático de 0.5 a 0.9 um	Pancromático de 0.5 a 0.9 um
Cuantificación	6 bit/64DN	14 bit / 16 384 DN
Saturación	En áreas urbanas	Sin Saturación
Límite inferior de detección de luz	~5E-10 Watts/cm ² /sr	~2E-11 Watts/cm ² /sr
Continuidad futura	Los últimos dos satélites probablemente volarán en órbitas de amanecer / anochecer.	JPSS está construyendo el segundo VIIRS y planea tercero. Ambos volarán después de medianoche en órbita.
Resolución espacial	30 arco segundos (Ecuador 928)	15 arco segundos (Ecuador 464m)
Ámbito de Cobertura	Longitud 360 - Latitud 75N a 65S	Longitud 360 - Latitud 75N a 65S

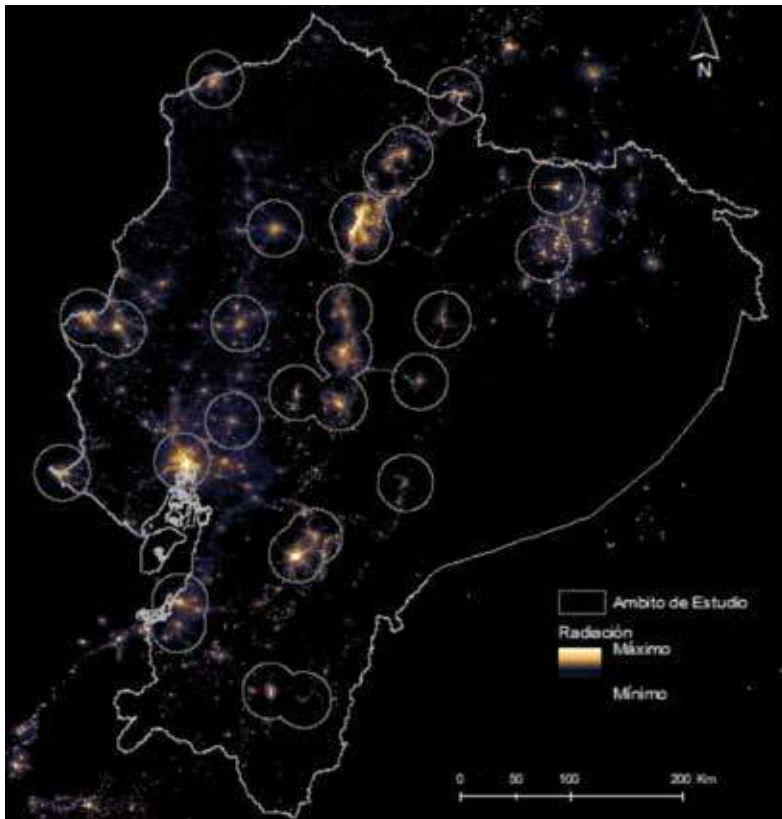
Tabla 1. Características de las imágenes satelitales DMSP-OLS y VIIRS imágenes satelitales DMSP-OLS y VIIRS. Fuente: elaboración propia con datos de Elvidge et al., 2013; Liao et al., 2013

Es así que debido a las distintas características de las fuentes, los resultados obtenidos se dividen en dos partes, la primera contempla los datos, empleando como fuente básica las imágenes DMSP-OLS, donde debido a su serie temporal se ha analizado la expansión urbana en Ecuador entre 1992 hasta el 2012, considerando el crecimiento por periodos de cada cuatro años, es decir 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 y 2012. Para luego en una segunda parte, mostrar los resultados obtenidos con las imágenes VIIRS, que contemplan la evolución de los procesos urbanos desde 2012 al 2017.

Caracterizadas las fuentes básicas, se definió el ámbito de análisis, para lo cual se identificaron veintiocho asentamientos que, según el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, obtuvieron la categoría de metrópolis, nacional y regional, que en su mayoría son capitales de

provincia y las demás se consideran asentamientos con roles importantes en el entorno en el que se emplazan. Del ámbito de estudio se ha excluido la región insular, Galápagos, ya que constituye en su totalidad un Parque Nacional en el cual presenta características distintas a las de la región continental.

Para establecer la extensión del ámbito de estudio se identificó un radio de 25km desde el centroide de cada asentamiento. Para establecer esta extensión, se analizaron radios de diversas longitudes, siendo el radio de 25 km el que mejor se adapta para el estudio, que se desea realizar, por constituir una distancia que abarca los procesos urbanos vinculados a los principales centros poblados del Ecuador y evita que se generen demasiados solapamientos entre asentamientos que se encuentran muy próximos



Mapa 1. Ámbito de Estudio en imagen satelital nocturna. Ecuador, 2017. Elaboración: propia con datos de imagen VIIRS, 2017, y base de datos de SIGTIERRAS

Además, de manera que se puedan contrastar las imágenes satelitales nocturnas con datos que delimitan zonas artificializadas, se han empleado dos fuentes de información que emplean como herramienta base la teledetección. La primera considera la base de datos del Mapa de Coberturas y Uso de la Tierra del Ecuador generados por el Ministerio del Ambiente [MAE] y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca [MAGAP] para el año 2013-2014, el cual cubre todo el Ecuador continental, es decir 250 000 km², con una escala 1:100 000. La segunda fuente se refiere a la Cartografía Temática del Ecuador, generada por el proyecto del Sistema Nacional de Información de Tierras Rurales e Infraestructuras Tecnológicas (SIGTIERRAS) con una escala de 1:25 000 y con año de publicación 2015. El ámbito de estudio de este proyecto abarca 122 000 km², lo cual incluye la mayoría de la región amazónica, parte de la Sierra y una pequeña área de la Costa.

Una vez identificadas las fuentes básicas de información, los ámbitos de análisis y las fuentes de información complementarias, se procedió a aplicar la metodología establecida. Es así que se ha iniciado con establecer el umbral de luminosidad urbana, para lo cual se realiza el cruce de las imágenes satelitales nocturnas con las fuentes de información complementarias. A través del cruce de esta información, se identifica el nivel de luminosidad que nos proporciona la mayor correspondencia con las áreas urbanas, por medio de un análisis de áreas urbanas consideradas en los distintos niveles de luminosidad.

Con el umbral de luminosidad urbana se realiza el análisis de la evolución de las áreas que han alcanzado en el periodo de tiempo establecido. Luego de esto, se obtuvo la luminosidad media ponderada, la cual corresponde al nivel de luminosidad total emitido dividido para la superficie del ámbito considerado, lo que nos da un valor promedio de la luminosidad en el territorio analizado.

Debido al tipo de fuente empleada para el análisis se debe considerar que la luz que emite un determinado uso de suelo depende de distintas características, entre la principal, que afecta directamente al estudio realizado, se debe mencionar la compactación o dispersión de los usos urbanos. Puesto que la

ocupación de baja densidad genera pequeños focos de luz que emiten luz difusa hacia el territorio circundante, ampliando de esta manera la mancha de luminosidad urbana. Mientras que las áreas más consolidadas generan una mayor intensidad de luminosidad, pero las extensiones de áreas iluminadas se dispersan menos que en las zonas de ocupación dispersa. Por lo cual este análisis también nos permite identificar la tipología general de los distintos ámbitos considerados.

3. Proceso de urbanización en Ecuador entre 1992-2012

Como parte de los resultados, se presenta en este apartado los datos obtenidos a través del uso de las imágenes satelitales DMSP-OLS, que comprenden una temporalidad de veinte años. Esta primera parte nos da una idea de la tendencia general que se ha forjado desde hace varios años, donde se observa un uso extensivo del suelo con usos urbanos.

Definición de umbral de luminosidad urbana, imágenes DMSP-OLS. Al superponer las áreas urbanas sobre la imagen satelital nocturna se observa que las áreas más iluminadas coinciden con las áreas urbanizadas. Es así que, para definir un umbral de luminosidad que coincida de mejor manera con las áreas artificializadas, se han cruzado la imagen nocturna con las áreas urbanas, considerando circunferencias de radios de 25km generados desde los centroides de los veintiocho asentamientos identificados.

Este procedimiento de cruce de información se realizó considerando las áreas urbanas determinadas en cada una de las fuentes de información complementarias; además de las dos fuentes de información, MAE y SIGTIERRAS, y se incluyó una tercera fuente para corroborar la relación que existe entre la luminosidad y los tejidos urbanos a partir de fuentes que hayan empleado herramientas distintas a la teledetección. Esta fuente es la de densidades poblacionales en el cantón Cuenca, generada por información secundaria, elaborada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal [GADM] de Cuenca que correspondía a una temporalidad del 2010. Para cada cruce con las fuentes complementarias se consideró la imagen nocturna con la misma temporalidad o la más próxima.

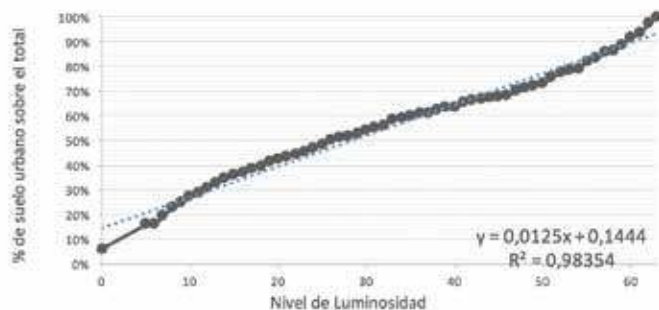


Gráfico 1. Relación entre luminosidad y porcentaje de suelo urbano. Elaboración: propia con datos de DMSP-OLS, GADM Cuenca, 2010

Realizado el cruce y obtenidos las superficies urbanas por niveles de luminosidad, se observó que los niveles de luminosidad más bajos alcanzan menores porcentajes de suelo urbano, mientras que los pixeles de mayor luminosidad (63) se encuentran completamente urbanizados. En la Figura 2., se observa que existe una relación constante entre nivel luminosidad y nivel de urbanización, la cual alcanza un R2 de 0.98. Con ello se confirma de manera fehaciente la relación según la cual a mayor luminosidad mayor nivel de urbanización.

A manera de ejemplo para comprender la metodología se presenta la tabla de datos correspondiente al cruce

de la imagen satelital nocturna con las áreas urbanas del MAE-MAGAP. En este cruce se observa que mientras más bajo es el nivel de luminosidad más suelo urbano consideramos. Pero para establecer un umbral de luminosidad urbana es necesario definir un límite de luminosidad, con el cual se abarque la mayor cantidad de suelo urbano (intersección) y a la vez se minimice la inclusión de áreas no urbanas. Es así que el mayor porcentaje de área urbana considerada, respecto al total de área analizada, corresponde al nivel de luminosidad de máxima coincidencia entre luminosidad y área urbana.

Pixel	Área Urbana (km2)	Área de Luz (km2)	Intersección (km2)	Urbana no interseccionada (km2)	Luz no interseccionada (km2)	Área Total (km2)	Intersect/Área Total (%)	Área Urbana Considerada (%)
63	1550,1	422,5	338,8	1211,3	83,7	1633,7	20,7%	21,9%
62	1550,1	822,0	600,8	949,3	221,2	1771,3	33,9%	38,8%
61	1550,1	1084,1	717,2	832,8	346,9	1897,0	37,8%	46,3%
60	1550,1	1238,7	796,8	753,2	441,8	1991,9	40,0%	51,4%
59	1550,1	1391,0	852,3	697,7	538,7	2088,7	40,8%	55,0%
58	1550,1	1520,1	894,3	655,8	625,8	2175,9	41,1%	57,7%
57	1550,1	1634,5	934,2	615,9	700,3	2250,3	41,5%	60,3%
56	1550,1	1768,4	975,0	575,1	793,5	2343,5	41,6%	62,9%
55	1550,1	1890,8	1006,4	543,6	884,4	2434,4	41,3%	64,9%
54	1550,1	2008,4	1039,5	510,6	968,9	2519,0	41,3%	67,1%
53	1550,1	2103,0	1063,0	487,1	1040,0	2590,1	41,0%	68,6%
52	1550,1	2195,9	1086,1	464,0	1109,8	2659,9	40,8%	70,1%
51	1550,1	2302,3	1104,0	446,1	1198,3	2748,4	40,2%	71,2%
50	1550,1	2407,9	1126,2	423,9	1281,8	2831,8	39,8%	72,7%
49	1550,1	2509,0	1144,2	405,9	1364,8	2914,9	39,3%	73,8%
48	1550,1	2608,6	1159,9	390,2	1448,7	2998,8	38,7%	74,8%
47	1550,1	2707,3	1176,1	374,0	1531,2	3081,2	38,2%	75,9%
46	1550,1	2810,1	1187,9	362,1	1622,2	3172,2	37,4%	76,6%
45	1550,1	2913,4	1206,9	343,1	1706,5	3256,6	37,1%	77,9%
44	1550,1	3011,2	1222,3	327,8	1789,0	3339,0	36,6%	78,9%
43	1550,1	3126,1	1235,3	314,7	1890,8	3440,9	35,9%	79,7%
42	1550,1	3248,1	1253,3	296,8	1994,8	3544,9	35,4%	80,9%
41	1550,1	3347,1	1264,5	285,6	2082,6	3632,7	34,8%	81,6%

Tabla 2. Cruce de niveles de luminosidad con áreas urbanas. Elaboración propia con datos del MAE e imágenes DMSP-OLS

A partir del contraste de las superficies iluminadas con las áreas urbanas se ha determinado umbrales de luminosidad urbana con las distintas fuentes empleadas, los cuales se presentan en siguiente tabla:

FUENTE	MAE-MAGAP	SIGTIERRAS	GADM Cuenca
Máx. Coincidencia	56	50	44
Área de Estudio (km ²)	43898	21576	3100
Área Urbana (km ²)	1550	678,0	188,0
Intersect/Área Total	41%	33%	55%
Porcentaje área urbana considerada	62%	50%	76%

Tabla 3. Valores de máxima coincidencia entre áreas urbanas y niveles de luminosidad. Elaboración: propia con datos del MAE, SIGTIERRAS, GADM CUENCA e imágenes DMSP-OLS

Una vez obtenidos los valores de los cruces de información con las diferentes fuentes, corresponde definir finalmente el umbral de luminosidad urbana, que se utilizará de forma normativa, para el estudio del conjunto de las áreas urbanas consideradas.

Analizando los niveles de máxima coincidencia obtenidos con la fuente MAE-MAGAP, se observó que éstos no contemplan gran parte del suelo que se encuentra en proceso de consolidación. Por su parte, los umbrales derivados de SIGTIERRAS, a pesar de la gran precisión de esta fuente que incluye núcleos de población, áreas en proceso de urbanización, áreas periurbanas y demás infraestructura inmersa en estos tejidos urbanos, no abarcan pequeñas zonas que claramente tienen usos urbanos. Finalmente, la información del GADM de Cuenca se obtiene un nivel de luminosidad más bajo con lo que se abarca más suelo, sobretodo áreas con edificaciones de vivienda dispersa que corresponden a zonas con usos urbanos que no se encontraban identificadas en las anteriores fuentes de información. Por lo que, con esta fuente se ha logrado identificar las áreas efectivamente artificializadas con usos urbanos. A la vista de estos datos, se ha adoptado como indicador el valor 44 como umbral de luminosidad urbana y se ha utilizado como un indicador para determinar la evolución del proceso de urbanización en el periodo establecido (1992-2012). Como se ha visto, dicho valor no se encuentra lejos de la media de los valores obtenidos para el conjunto de las áreas considerada a partir de las fuentes MAE-MAGAP (56) y de SIGTIERRAS (50)

3.2. La evolución de los usos urbanos según la luminosidad nocturna. Establecido el umbral de luminosidad urbana más adecuada para el análisis del proceso de urbanización en Ecuador, puede procederse al estu-

dio de la evolución temporal. A ello se dedica el presente apartado. El análisis se llevará a cabo en tres etapas: la primera expondrá los valores medios de luminosidad nocturna en el entorno de 25km alrededor del centroide de las 28 áreas urbanas seleccionadas y su variación en el periodo de 1992-2012. A continuación, se presenta un análisis de la superficie cubierta por el umbral de luminosidad urbano establecido en el apartado anterior, y su evolución durante estos últimos veinte años. Finalmente se han obtenido los valores relacionados a la variación de las áreas con luminosidad urbana por periodos de cuatro años. Para el desarrollo de este apartado, se ha excluido de los mapas y tablas los valores obtenidos para el asentamiento de Sangolqui, ya estos valores hacen referencia a la luz que emite su ciudad vecina, Quito, puesto que sus centroides se encuentran muy próximos.

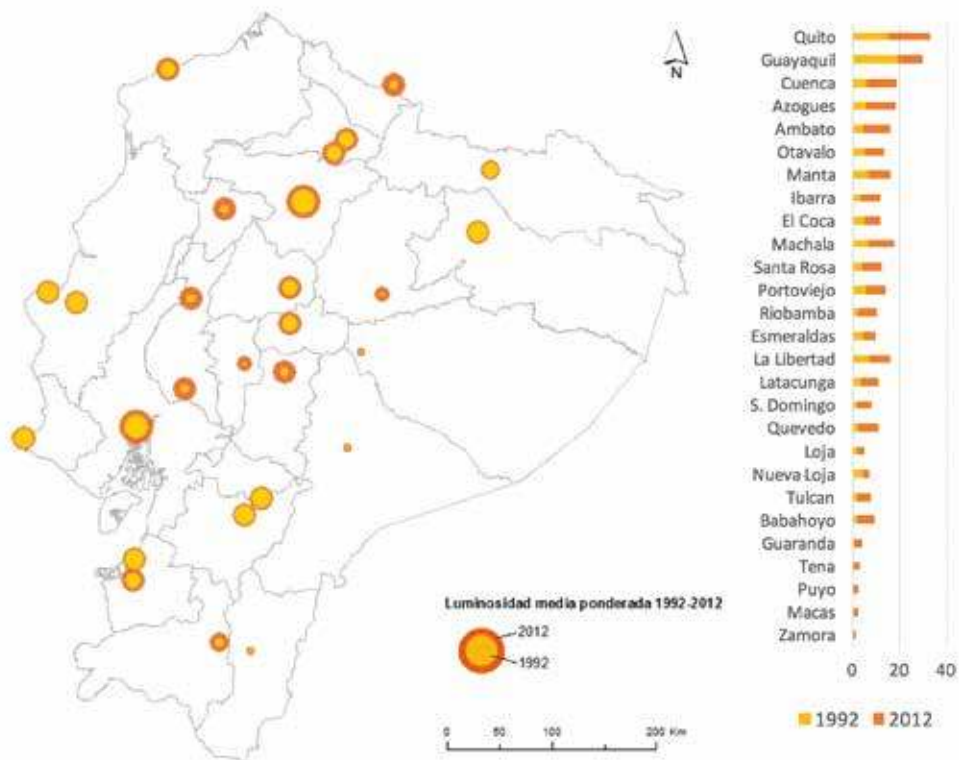
3.2.1. Luminosidad media de las áreas urbanas: incremento acumulado en veinte años. Veamos en primer lugar cual ha sido la evolución de la luminosidad media en el conjunto de las 28 áreas estudiadas. La luminosidad media corresponde a un valor ponderado obtenido mediante el cociente de la suma de los valores luminosidad por cada unidad de superficie dividido por la superficie total del ámbito considerado.

La luminosidad media ponderada obtenida de manera general para todos los asentamientos pasó de 3,95 en el año de 1992 a 11,04 en el 2012, es decir que se multi-

plicó por 2,8 veces su valor. Esta evolución nos muestra que en Ecuador la intensidad lumínica ha aumentado de manera considerable, a un ritmo muy superior al de la población que se multiplicó por 1,5 de acuerdo a los censos del INEC de 1990 y 2010, la cual pasó de 9'648 189 a 14'483 499 y en comparación con el PIB per cápita a precios constantes en miles, según el Banco Mundial pasó de 3 782 en 1992 a 5 140 en el 2012, es decir un incremento de 35%.

Establecida la luminosidad media para el conjunto de las áreas estudiadas, se ha determinado de manera específica la luminosidad media para cada asentamiento, de este

modo se visualiza las diferencias territoriales existentes. Aunque de manera general, el aumento de la intensidad lumínica de la mayoría de asentamiento supera el 200%, es así que el asentamiento con mayor luminosidad media, para el año 2012, es Quito (32,8) superando ligeramente a Guayaquil (29,7). Estos partían ya en 1992 de unos niveles de luminosidad media elevados, por lo que sus incrementos, en términos relativos, no han sido tan acentuados como en otras áreas. Mientras que, las ciudades amazónicas son las que mantienen los umbrales de luminosidad media más bajos, a excepción de Nueva Loja y El Coca, que son casos especiales porque albergan usos extractivistas en las zonas próximas a los centros urbanos.



Mapa 2. Nivel de luminosidad media ponderada. Ecuador, 1992-2012. Elaboración: propia con datos de DMSP-OLS

3.2.2. Evolución de superficies de suelo con niveles de luminosidad urbana. Para analizar la evolución de las superficies vinculadas a los procesos urbanos en el territorio a través de la evolución de la luminosidad, se considerará el umbral de luminosidad urbana establecido anteriormente.

Desde 1992, se observa un incremento sustancial de las áreas con niveles de luminosidad urbana, donde se ha multiplicado prácticamente por cuatro hasta alcanzar la extensión que tiene para el año 2012. En 1992 existían 785,4 km² con un valor de luminosidad superior o igual a 44 (umbral definido como de luminosidad urbana para Ecuador), el cual se ha incrementado hasta el 2012, hasta alcanzar una extensión de 2 982km².

Se observa a Guayaquil y Quito, en valores absolutos, que registran los mayores incrementos de superficie, con 276 y 568 km², respectivamente. Aunque de manera general se ha observado que, las ciudades de escala intermedia son las que porcentualmente han aumentado más su tamaño en los veinte años que se analiza, como es el caso de Machala que se multiplicó por 16, puesto que pasó de una superficie de 6km² en 1992 a 97km² en el 2012.

También se evidencia que ciudades, que en 1992 no contaban con superficie con luminosidad urbana, en el 2012 han elevado los niveles de luminosidad, lo cual proyecta valores de superficie con luminosidad urbana. Tal es el caso de la ciudad de Santo Domingo, que en 1992 no

alcanzaba los niveles de luminosidad necesarios para visibilizar superficies de luminosidad urbana, actualmente es una de las ciudades más pobladas y extensas del país, es así como por medio de estos datos se muestra como la ciudad ha sufrido transformaciones urbanas intensas en estos años.

Como se había mencionado, la luminosidad emitida por una superficie específica genera un proceso de dispersión, por lo que en ciertos casos, las áreas con luminosidad urbana son más extensas que las áreas artificializadas. Pero además de este hecho, el proceso de ocupación en baja densidad genera que la luminosidad se disperse de manera más rápida por el territorio que los mismos usos urbanos. Es así que se ha comparado las coberturas de áreas urbanas con las áreas con luminosidad urbana, donde de acuerdo a los resultados obtenidos la superficie de suelo con cobertura urbana, según el MAE, pasó de 568,5km² en 1992 a 1550,1 km² en el 2012, es decir que se expandió por 2.7 veces. Mientras que las áreas con luminosidad urbana pasaron de 785,4 km² a 2 982 km², multiplicándose por 3.8. En definitiva, las coberturas urbanas se incrementaron en un 981,5km², mientras que la luz se incrementó en 2 196,6 km², es decir que la luz se incrementó 2.23 veces más que las áreas con coberturas urbanas, es así que se establece que las superficies con luminosidad urbana crecen más del doble que las áreas artificializadas.

3.2.3. Variación de la superficie de suelo con niveles de luminosidad urbana entre 1992 y 2012

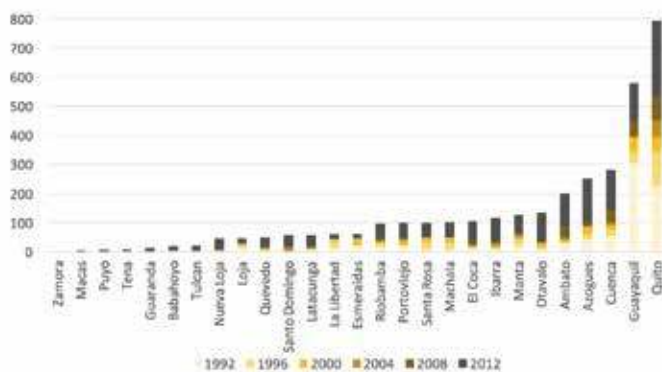
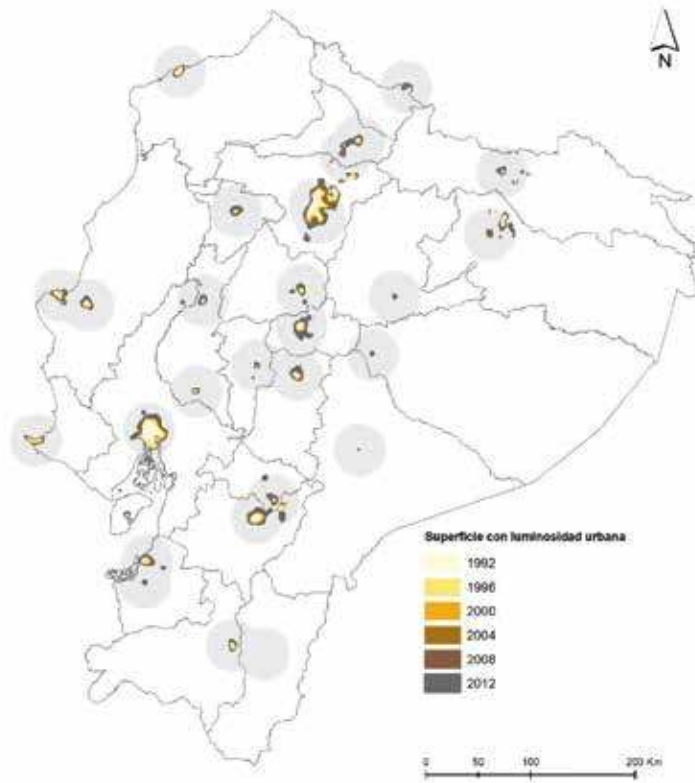


Gráfico 2. Evolución de superficie en km² por periodos de cuatro años. Ciudades ecuatorianas, 1992-2017. Elaboración: propia con datos DMSP-OLS

Considerando la variación que han existido sobre las superficies con luminosidad urbana a lo largo de estos veinte años, considerando periodos de tiempo de cuatro años, se debe mencionar que el periodo con menor variación es 2000-2004, ya que, según el análisis realizado para este periodo, varias ciudades disminuyeron su intensidad lumínica, generando así una disminución de la superficie con luminosidad urbana. Tales son los casos de la ciudades de Loja, Esmeraldas, Santa Rosa, Machala y Azogues, tomando el conjunto de los veintiocho asentamientos, se obtuvo una disminución de 42 km² (incluye solapamientos) de superficie con luminosidad urbana. Esta disminución pudo haberse ocasionado a diversos factores: la calibración del satélite de este año, variaciones demográficas, cobertura o funcionamiento del servicio eléctrico, o la coyuntura económica de los asentamientos, ya que la luminosidad, además de encontrarse ligada con los procesos de urbanización,

ha sido empleada para estudios vinculados con la estimación del producto interno bruto y nivel de desarrollo de los países (Shi, et al, 2014). Es así que, esta disminución de superficie puede estar vinculada con un fenómeno económico de gran envergadura que se originó en el país en el año de 1999, la dolarización. Ese año se produjo una disminución de la tasa de variación anual del PIB, llegando a un valor negativo de 6.3%, según el Banco Central del Ecuador, con valores constantes al año 2000.

Por otro lado, tomando en cuenta los solapamientos, se ha observado que el periodo con más incremento de superficie es el último periodo 2008-2012. La superficie bruta con luminosidad urbana aumenta en 1 598 km², es decir que prácticamente se duplica la superficie con luminosidad urbana, ya que en el periodo anterior 2004-2008, se obtuvo una extensión de 718 km².



Mapa 3. Evolución de superficie en km² por periodos de cuatro años. Ciudades ecuatorianas, 1992-2012. Elaboración: propia con datos DMSP-OLS

4. Proceso de urbanización en Ecuador, 2012 - 2017

Una vez analizada la intensidad y magnitud de las áreas urbanas con las imágenes DMSP, se ha procedido a analizar el siguiente periodo de tiempo con las imágenes VIIRS. Tal como se ha mencionado anteriormente, la serie de imágenes VIIRS poseen características que permiten obtener datos más precisos sobre niveles de luminosidad y áreas con luminosidad urbana, además permiten un trabajo a escala urbana.

Las imágenes nocturnas para esta serie se encontraban disponibles con una periodicidad mensual, por lo cual fue necesario realizar composiciones anuales a través un promedio de la luminosidad registrada mensualmente. Además con esta serie de imágenes es posible identificar las áreas sin lecturas por la presencia de nubes, por lo que se pudo realizar un filtrado de la información para excluir los valores cero de luminosidad correspondientes a áreas nubosas. De este modo se obtienen valores más precisos de la luminosidad promedio anual registrada en el territorio.

Es así que una vez obtenido el compendio de imágenes satelitales anuales desde el 2012 al 2017, se procedió de igual manera que con las imágenes DMSP-OLS, se obtuvo, en primer lugar, un umbral de luminosidad con los valores de radiancia que presenta esta fuente, para luego proceder a realizar el análisis de la evolución de los usos urbanos a través de la luminosidad y la superficie con intensidad urbana.

4.1 Definición del umbral de luminosidad urbana, imágenes VIIRS. Se realizó el cruce con las áreas urbanas antes mencionadas, de SIGTIERRAS y las del MAE, siguiendo la misma metodología emplea con la serie de imágenes DMSP-OLS. Una vez realizados los cruces, se observó que el umbral de luminosidad urbana, establecido por el cruce con la fuente SIGTIERRAS, era el más adecuado para el estudio, puesto cubre suelo consolidado y en proceso de consolidación. De esta manera abarca una mayor extensión de suelo que está ocupado con usos urbanos, y debido a la escala espacial de las imágenes VIIRS, se delimita de manera más efectiva las áreas con luminosidad urbana, es así que se determinó que el umbral de luminosidad urbana que se empleará en esta etapa es de $6nW/cm2/sr$.

Fuente	SIGTIERRAS
Máx. Coincidencia	6
Área de Estudio (Km2)	21576
Área Urbana (km2)	678
Intersect/Área Total	38%
%área urbana considerada	59%

Tabla 4. Umbral de luminosidad con imágenes VIIRS. Ciudades del Ecuador. Elaboración: propia con datos VIIRS y SIGTIERRAS

4.2 La evolución de los usos urbanos según la luminosidad nocturna. En esta etapa, los resultados obtenidos muestran una mayor precisión de las características de los ámbitos analizados. En primer lugar, las imágenes VIIRS no presentan valores saturados en las áreas urbanas, por lo que los valores de luminosidad media son más precisos y las superficies con luminosidad urbana se encuentran mejor delimitados por la escala espacial de la fuente. Es así que, teniendo en cuenta las diferencias de la fuente empleada para esta segunda etapa, se presenta en primer lugar la evolución de la luminosidad media ponderada

4.2.1 Evolución de la luminosidad media ponderada. Considerando la luminosidad media ponderada como un valor representativo de la intensidad lumínica de los asentamientos, se ha procedido a calcular el valor correspondiente al conjunto de asentamientos principales y también los valores vinculados a cada uno de estos centros urbanos. Considerando el conjunto de asentamientos, dentro del ámbito para este estudio, se registra un incremento de la luminosidad en un 51%, pasando de 1.33 a 2.01 $nW/cm2/sr$ entre 2012 al 2017. Además, al realizar un análisis por ciudades, se observa que existen comportamientos distintos en cada una de ellas, como puede verse en el Gráfico 3, la evolución de la luminosidad media ponderada ha presentado mayores o menores incrementos dependiendo de cada asentamiento (Ver Gráfico 3).

Guayaquil ha tenido un mayor incremento en términos absolutos, pasando a ser, en el 2017, la ciudad de mayor luminosidad media ponderada, seguida de Quito. Un caso que llama particularmente la atención es la ciudad de El Coca, que ha multiplicado por 2.7 su valor de lu-

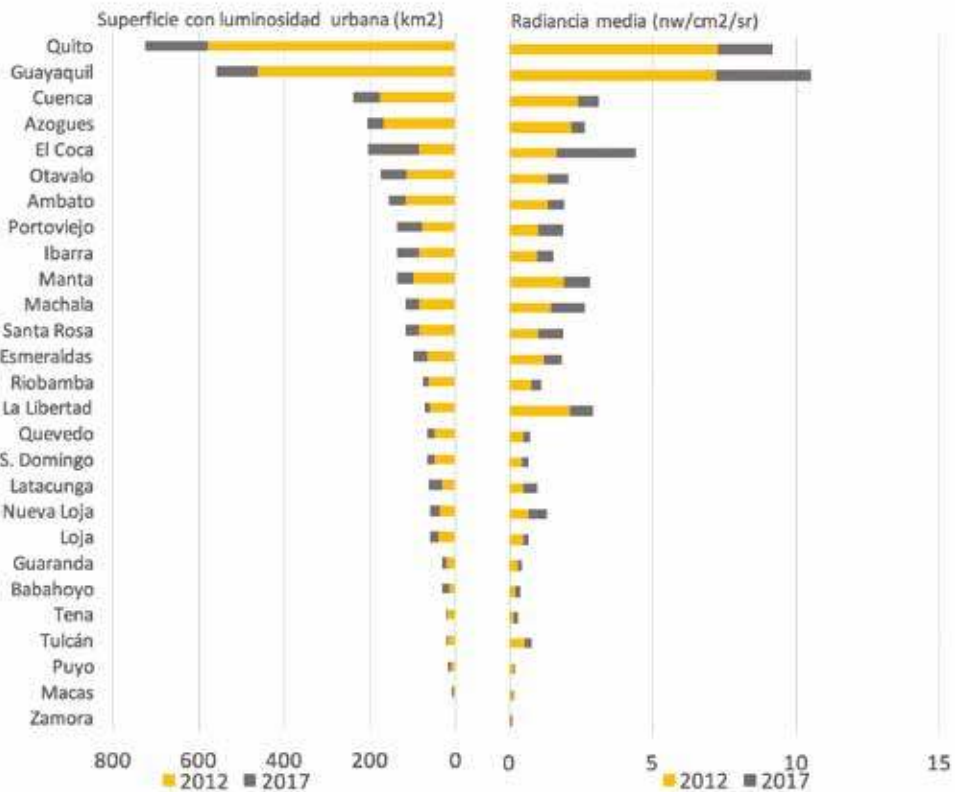


Gráfico 3. Superficie con luminosidad urbana y radiancia media. Ecuador, 2012-2017. Elaboración: propia con datos de imágenes VIIRS

miniosidad entre el 2012 y 2017, siendo este el mayor incremento porcentual registrado en el territorio. Este hecho puede estar vinculado con actividades extractivistas que se dan en la zona, las cuales alcanzan valores de luminosidad similares a las urbanas en incluso en muchos casos registran valores de radiancia muy superiores.

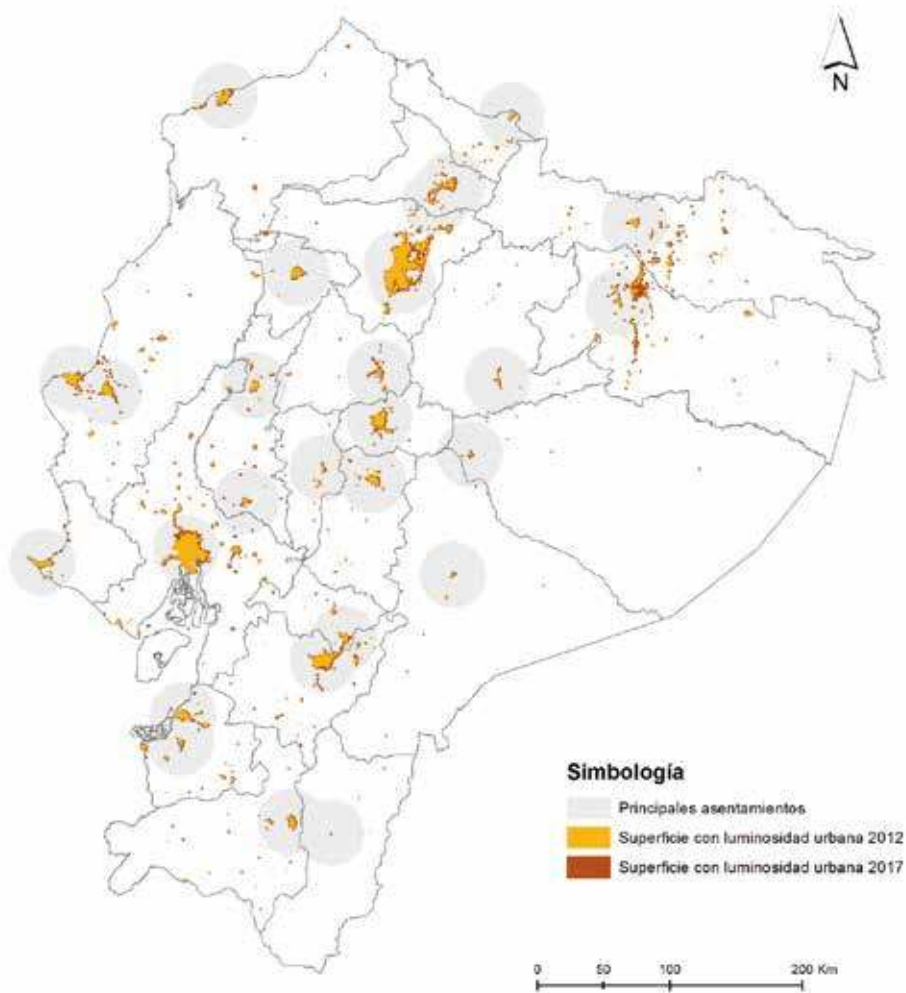
Los valores de luminosidad media, ponderada en el Gráfico 3, se han colocado junto a los valores de superficie con luminosidad urbana de manera que se pueda apreciar, en general, que los asentamientos de mayor luminosidad media coinciden con los más extensos,

pero que existen casos que asentamientos poco extensos generan elevados niveles de luminosidad. Por lo tanto, la luminosidad media nos presenta un valor que caracteriza al asentamiento, por la presencia de usos especiales o las dispersión o concentración de usos urbanos, etc.

4.2 2 Evolución de superficie con luminosidad urbana. Tomando el umbral de luminosidad urbana identificado para esta fuente y se ha procedido a calcular la superficie con luminosidad urbana. Es así que considerando el conjunto de los veintiocho asentamientos, en el ámbito de 25km de radio, la superficie con lu-

miniosidad urbana pasó de 2 311km² a 3 149 km² entre el 2012 y 2017, es decir un incremento de 36%. Como se ha mencionado anteriormente es lógico pensar que, por la naturaleza de la fuente, las superficies calculadas a través de luminosidad de la luz se encuentran sobre dimensionadas, tal y como sucedía en las imágenes DMSP-OLS, pero debido a las características de las imágenes VIIRS, este sobredimensionamiento es mínimo. En efecto, al considerar únicamente el ámbito de estudio inmerso en el territorio considerado por la base de datos de SIGTIERRAS, es decir catorce asentamiento, se ha obtenido que existe 678km² de áreas asignadas a

coberturas urbanas, mientras que con la imagen satelital nocturna se ha delimitado 711km², es decir un 4.9% adicional se suelo. Esta superficie adicional puede estar vincula a áreas con usos urbanas no delimitadas en la base de datos empleada por su falta de continuidad con centros poblados próximos o que simplemente no fueron incluidas en las áreas con coberturas urbanas, o también, está vinculado con el proceso de dispersión de la luz. Es así que esta fuente muestra altos niveles de precisión para el cálculo de superficies ocupadas con usos urbanos.



Mapa 4. Superficie con luminosidad urbana. Ecuador, 2012-2017. Elaboración: propia con datos VIIRS

5. Conclusiones

Una vez presentados los resultados se ha podido constatar que el proceso urbano en Ecuador presenta una tendencia expansiva, que ha iniciado desde hace varios años atrás. Además se ha apreciado que los asentamientos presentan características distintas, lo cual es útil para establecer patrones de ocupación para cada uno de ellos.

A través del uso de la metodología se ha constado que se puede realizar un análisis de la evolución de los usos urbanos en el territorio, incluso empleando distintas fuentes bases.

Con el uso de dos fuentes principales, las imágenes DMSP y VIIRS, ha sido posible analizar el proceso de urbanización en los últimos veinticinco años en dos etapas:

La primera, empleando las imágenes DMSP, se ha obtenido que la luminosidad media, ponderada en los últimos veinte años, prácticamente se ha triplicado, mientras que la superficie con luminosidad urbana se ha cuadruplicado. Es así que los usos se han expandido más por el territorio y lo que ha implicado una menor concentración. Además debido al efecto de dispersión de la luz, sobre todo en áreas con procesos urbanos de baja densidad o áreas urbanas dispersas, las superficies con luminosidad urbana se han incrementado casi el doble que la superficie artificializada.

También considerando el efecto de dispersión de la luz, que se genera con las imágenes DMSP, las áreas con luminosidad urbana obtenidas con este estudio son un indicador del proceso de dispersión de los asentamientos analizados. La extensión de suelo con luminosidad urbana se considera una aproximación de la ocupación real del suelo, incluyendo la gran cantidad de zonas urbanas discontinuas, las cuales en muchos casos son difíciles de incluir dentro de áreas definidas con coberturas urbanas o más difícil aún incluirlas dentro de los regímenes urbanos de los tejidos urbanos, con los que podrían estar vinculados.

Por otro lado, en el análisis por rangos de tiempo se puede observar que, a pesar de la idea general de que las ciudades han sufrido un proceso expansivo en estos

últimos años, existen factores que afectan los niveles de luminosidad que emiten las áreas urbanas. Tal como se ha dicho anteriormente, estos factores pueden ser por la calibración de satélites, nubosidad, servicios eléctricos y demás, pero también puede deberse a factores económicos, tal como se ha planteado para el caso de Ecuador en el año de 1999.

La segunda, empleando las imágenes VIIRS, que abarca un periodo de tiempo más actual, se pudo determinar que la superficie con luminosidad urbana se multiplicó por 1.38 entre 2012 al 2017, pasando de 2 832km² a 3 921km² en el país. También, en base a estos datos, se estableció que las áreas con luminosidad urbana cubren un 4.8% más de suelo que las áreas urbanizadas definidas a través de imágenes diurnas y procesos de teledetección; mientras que la luminosidad media se multiplicó por 1.5 en estos seis años.

En efecto, se ha logrado constatar que a través del uso de las imágenes satelitales nocturnas es posible analizar la evolución de los usos urbanos, que en general son los que más luminosidad emiten en el territorio, y caracterizar el proceso de urbanización. En el caso de Ecuador, se ha observado como sobresalen las principales ciudades, Quito y Guayaquil, con los valores más elevados tanto en magnitud e intensidad. También se ha podido superficializar el suelo que albergan en general usos urbanos y establecer la intensidad lumínica que emiten.

Es así que, con todos los datos presentados, se ha logrado corroborar que el proceso de urbanización, en las principales ciudades ecuatorianas, genera una rápida extensión de usos urbanos, produciendo así una huella urbana cada vez más amplia. Además se ha observado que las superficies con luminosidad urbana y la luminosidad media ponderada tienen incrementos superiores a otras variables, que influyen en las dinámicas territoriales.

De manera general se evidencia que, por los procesos de urbanización presentes en el territorio, se han expandido, pero también producen mayor intensidad de luz, generando así lo que se conoce como contaminación lumínica, siendo este un problema que afecta tanto a las personas como al medio natural, donde está presente la iluminación de las luces generadas por las áreas urbanas

BIBLIOGRAFÍA

- Bharti, N.; Tatem, A. J.; Ferrari, M. J.; Grais, R. F.; Djibo, A.; & Grenfell, B. T. (2011). Explaining Seasonal Fluctuations of Measles in Niger Using Nighttime Lights Imagery. *Science, New York, 334(6061)*, 1424–1427. <http://doi.org/10.1126/science.1210554>
- Carrión, F. (1994). Las Ciudades Intermedias en el Contexto de la Urbanización Ecuatoriana: un intento de interpretación. *Revista Interamericana de Planificación, SIAP*, Vol XVIII, N 71.
- Davis, M. (2006). *Planeta de las ciudades miseria*. FOCA.S L, Madrid.
- Elvidge, C. D.; Group, E. O.; Baugh, K. E.; Sutton, P. C.; Bhaduri, B.; Ridge, O.; ... Ziskin, D. (2010). Who's in the Dark : Satellite Based Estimates of Electrification Rates?. *Urban Remote Sensing: Monitoring, Synthesis and Modeling in the Urban Environment*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Elvidge, C. D.; Baugh, K. E.; Anderson, S. J.; Sutton, P. C.; & Ghosh, T. (2012). The Night Light Development Index (NLDI): A spatially explicit measure of human development from satellite data. *Social Geography, 7(1)*, 23–35. <https://doi.org/10.5194/sg-7-23-2012>
- Indovina, F. (2007). *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención*. Barcelona: Diputación Provincial.
- Kyba, C.C.M.; Kuester, T.; Sánchez De Miguel, A.; Baugh, K.; Jechow, A.; Hölker, F.; Guanter, L. (2017). Artificially lit surface of Earth at night increasing in radiance and extent. *Science Advances, 3(11)*, e1701528. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1701528>
- Levin, N. & Duke, Y. (2012). High spatial resolution night-time light images for demographic and socio-economic studies. *Remote Sensing of Environment, 119*, 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.rse.2011.12.005>
- Li, X.; Zhang, R.; Huang C.; & Li, D., (2015). Detecting 2014 Northern Iraq Insurgency using night-time light imagery. *International Journal of Remote Sensing, 36:13*, 3446-3458, DOI: 10.1080/01431161.2015.1059968
- Liang, H.; Tanikawa, H.; Matsuno, Y.; & Dong, L. (2014). Modeling in-use steel stock in China's buildings and civil engineering infrastructure using time-series of DMSP/OLS nighttime lights. *Remote Sensing, 6(6)*, 4780–4800. <https://doi.org/10.3390/rs6064780>
- Liao, L.; Weiss, S.; Mills, S.; Hauss, B. Suomi NPP VIIRS day-night band on-orbit performance. *Journal of Geophysical Research: Atmosphere, Vol. 118*, 12,705–12,718, doi:10.1002/2013JD020475, 2013
- LOPEZ, J. (2017). Mobilitat quotidiana, consum de carburants i forma urbana a la regió metropolitana de Barcelona. *Documentes d'Anàlisi Geogràfica, vol 63/2*, 447–471. Barcelona.
- Ma, T.; Zhou, C.; Pei, T.; Haynie, S.; & Fan, J. (2012). Quantitative estimation of urbanization dynamics using time series of DMSP/OLS nighttime light data: A comparative case study from China's cities. *Remote Sensing of Environment, 124*, 99–107. <http://doi.org/10.1016/j.rse.2012.04.018>
- Muñoz, F. (2007). La producción residencial de baja densidad en la provincia de Barcelona (1985-2001). En *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención*. Barcelona: Diputación de Barcelona, pp. 51-84.
- Nel-Lo, O. (1998). Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa. En Monclús, F.J. (ed.). *La ciudad dispersa*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, pp. 35-57.
- Nel-Lo, O.; López, J.; Martín, J.; & Checa, J. (2016). *La Luz de la ciudad. El proceso de urbanización*

GLOSARIO

en España a partir de las imágenes nocturnas de la Tierra. Barcelona: Grup d'Estudis sobre Energia, Territori i Societat. Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona.

- Prada-Trigo, J. (2016). Desarrollo territorial en tres ciudades medias ecuatorianas: efecto de las estrategias locales en la aplicación del Plan Nacional del Buen Vivir y el cambio en la Matriz productiva. *Cuadernos Geográfico* 55(1), pp.125-148.
- Roberts, B. (2015). *Gestionando Sistemas de Ciudades Secundarias. Políticas públicas en Desarrollo Internacional*. Bruselas: Cities Alliance/Banco Interamericano de Desarrollo, pp.151.
- Shi, K.; Yu, B.; Huang, Y.; Hu, Y.; Yin, B.; Chen, Z.; ... Wu, J. (2014). Evaluating the ability of NPP-VIIRS nighttime light data to estimate the gross domestic product and the electric power consumption of China at multiple scales: A comparison with DMSP-OLS data. *Remote Sensing*, 6(2), 1705–1724. <https://doi.org/10.3390/rs6021705>
- Small, C., Elvidge, C., Baugh, K., (2013). Mapping Urban Structure and Spatial Connectivity with VIIRS and OLS Night Light Imagery, *JURSE*. Brazil.
- Soja, E. W. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. <https://doi.org/10.1017/CB09781107415324.004>

DMSP-OLS: Defense Meteorological Satellite Program-Operational Linescan System

VIIRS: Visible Infrared Imaging Radiometer Suite

MAE: Ministerio del Ambiente

MAGAP: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

SIGTIERRAS: Sistema Nacional de Información de Tierras Rurales e Infraestructuras Tecnológicas

GADM: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

PONENCIA 52

LA GESTIÓN MULTIACTORAL DE LOS HUERTOS URBANOS Y SU PAPEL EN EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE: EL CASO COMPARATIVO DEL HUERTO TLATELOLCO Y HUERTO ESPIGA, CIUDAD DE MÉXICO

Francesca Larissa Verschoor Hoitink
Universidad Nacional Autónoma de México

RESUMEN

La presente investigación se trata de cómo los huertos urbanos comunitarios pueden ser usados como herramienta para el desarrollo urbano sostenible, y cómo su creación y difusión pueden ser estimulados por las políticas públicas. El caso de estudio es la Ciudad de México, donde el Gobierno Federal ha mostrado la importancia de espacios verdes que ayuden en la mitigación y adaptación al cambio climático, a través de la creación de la Ley de Huertos Urbanos que ofrece apoyo para la creación de huertos urbanos. Los huertos del caso de estudio están ubicados en terrenos que son propiedades del Gobierno Federal y hay una cooperación efectiva entre el Gobierno de la Ciudad de México, asociaciones civiles y grupos de ciudadanos para hacer factible la creación de los huertos urbanos comunitarios.

Los huertos urbanos comunitarios pueden tener un impacto positivo en los tres ejes centrales de los objetivos de desarrollo sostenible: social, ambiental y económico. A través de los huertos urbanos comunitarios se puede estimular la participación social y crear comunidades más inclusivas, donde la gestión urbana es multiactoral y trabaja junto con sus ciudadanos. La investigación expone que, para ciudades más sanas y sustentables en todos aspectos, los huertos urbanos comunitarios pueden ser un instrumento potente e importante.

Palabras clave: Huertos urbanos comunitarios, gestión multiactoral, participación social, desarrollo urbano sostenible.

1. Introducción

Moviéndonos por las calles de la Ciudad de México es una gran experiencia y, más allá, un reto. Inmersos por el caos y la prisa de la vida diaria nos movemos por ella, donde a menudo el cielo no es azul, ni se ven las hermosas montañas por las que está rodeado el Valle de México. Los colores y las vistas de la selva de concreto están nublados por la contaminación, mientras los 22 millones de habitantes viven sus vidas individuales con cada vez menos vínculo con sus comunidades y la participación social ((Baños Rivas, 2018; INEGI, 2010).

Este es el caso de la Ciudad de México, pero pudiera ser el caso de cualquier megalópolis, sobre todo en Latinoamérica, donde los procesos de urbanización han sido rápidos y sin planificación dirigida a la sostenibilidad (ONU, 2015). En las últimas décadas el mundo se ha ido urbanizado rápido, con el pronóstico que, en 2050, el 75% de la población mundial vivirá en ciudades (Davis, 2006; ONU, 2015). El rápido crecimiento de las ciudades ha contribuido a la carencia de espacios verdes dentro y alrededor de ellas, la contaminación del aire, agua, suelo, visual y acústica, así como un impacto negativo en la salud física y mental. Nuevos ritmos de vida y nuevos valores han disminuido la acción y el compromiso comunitario, tal como la participación social en los cambios y la gestión de las ciudades. El crecimiento económico bajo la lógica del neoliberalismo ha disminuido el compromiso social y ha estimulado la carencia de políticas inclusivas para actores múltiples (Baños Rivas, 2018).

Pero no todo es gris y concreto en la ciudad. Los huertos urbanos comunitarios se han desarrollado como espacios verdes que, a través de la agricultura urbana, promueven la participación social y la creación de comunidad. Ofrecen un cambio al ritmo de vida, nos conectan con la naturaleza y con la fuente de nuestros alimentos.

A la luz de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] establecidos por la Organización de Naciones Unidas (UNO) para el año 2030, el desarrollo urbano sostenible es un tema urgente, especialmente con el rápido crecimiento de la población urbana (UN, 2015). Los huertos urbanos comunitarios pueden ser usados como herramienta para el desarrollo urbano sostenible, contribuyendo a varios de los 17 ODS. Sin embargo, surgen unas preguntas acerca de este tema, ¿cómo se pueden usar los huertos como una

herramienta efectiva para el desarrollo de urbano sostenible? ¿Cuáles son los actores y sus responsabilidades, y cómo se pueden colaborar para la difusión de los huertos urbanos comunitarios? ¿Cuáles son las mejores prácticas en su gestión e involucración de la sociedad, y cuáles son los obstáculos? Estas son preguntas que en el presente no tienen una respuesta documentada limitando el potencial de los huertos urbanos comunitarios y, al mismo tiempo subestimando el papel que puedan jugar en el desarrollo urbano sostenible.

El objetivo de esta investigación es analizar la gestión multiactoral y la participación social como instrumento de gestión de huertos urbanos comunitarios para el desarrollo urbano sostenible en la Ciudad de México. El estudio empieza con el desarrollo de los conceptos centrales dentro del enfoque de la investigación, siendo el desarrollo urbano sostenible, la participación social, la gestión multiactoral y los huertos urbanos comunitarios. Enseguida se analiza los huertos urbanos comunitarios y su gestión multiactoral en la Ciudad de México, tomando en cuenta la introducción de la Ley de Huertos Urbanos y llevando a cabo un mapeo de actores. Después se analiza los dos casos de estudio en la Ciudad de México, ambos con distintos contextos, entornos, apoyos y formas de gestión, uno institucional y el otro no institucional, pero con el mismo fin de crear un huerto urbano comunitario para poder contribuir al desarrollo urbano sostenible. El fin de la investigación es desarrollar cómo se puede usar la gestión multiactoral y la participación social como instrumentos de gestión de los huertos urbanos comunitarios para contribuir a un desarrollo urbano sostenible.

2. Conceptos centrales

2.1. Desarrollo urbano sostenible. El desarrollo sostenible ha sido un tema muy hablado desde el informe de Brundtland (UN, 1987). Postuló que la protección ambiental se había convertido en un problema global, afectando los ecosistemas tanto como la vida social y cotidiana de los humanos, mencionando que los dos son inseparables. El desarrollo sostenible definido en ese entonces fue “aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones” (UN, 1987, pp.16). La sostenibilidad urbana se enfoca en la sostenibilidad social, ambiental y económico, buscando un equilibrio entre estos para crear ciudades aptas para sus habitantes de hoy y del

futuro. En el concepto actual del desarrollo sostenible el ecosistema es tomado más en cuenta que antes, cuando lo económico tenía más peso, y el desarrollo social debe de ser dentro de los límites ecológicos (Hopwood, Meller y O'Brien, 2005). En 2015, los organismos de la ONU y líderes mundiales definieron y adoptaron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] para 2030. El Objetivo 11 es *Ciudades y Comunidades Sostenibles* y abarca el desarrollo urbano sostenible, se define como “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ONU, 2015). Los objetivos toman la sostenibilidad urbana de forma holística, subrayando la importancia de la participación civil y la reducción de la contaminación urbana. Se enfocan en el papel que juegan las políticas públicas en la estimulación y promoción de estos procesos para crear ciudades más inclusivas.

Sin embargo, la definición del desarrollo sostenible sigue siendo polémica. El concepto de desarrollo sostenible así definido está basado en crecimiento económico en términos capitalistas, donde todavía la parte económica es la más importante. Se critica esta postura desde la ecología política, donde se estudia la relación entre la sociedad y la naturaleza. Desde esta perspectiva, un desarrollo sostenible que se base en lo económico, es una contradicción (Martínez Alier, 1991). También se critica el desarrollo sostenible como está manejado por las instituciones oficiales desde el ambientalismo marxista. Los ambientalistas marxistas discuten que el crecimiento económico se base en la explotación de los recursos naturales y que entonces no puede ser combinado con un desarrollo sostenible; critica que, con un desarrollo realmente sostenible, no se puede apropiarse de la tierra y explotarla, creando relaciones de poder desiguales (Bellamy Foster, 2000). Esto coincide con la postura de la ecología política.

En la práctica se aplica el concepto del desarrollo urbano sostenible como definido por la ONU y por instituciones internacionales. El gobierno de México, como de la Ciudad de México, usó los ODS como directorio para crear la Agenda 2030. Pero para que la Agenda 2030 se aplique en la práctica se requiere la participación de la sociedad civil, ya que para ese año aún no existe autoridad política responsable. La Agenda 2030 y los ODS requieren una fuerte relación entre la sociedad, tanto

público como privado, si la política pública quiere lograr su meta de crear ciudades sostenibles e inclusivas. Estas son las principales variables de importancia para esta investigación, en la cual serán usados para analizar cómo la Ciudad de México se mueve en el desarrollo urbano sostenible, usando la gestión multiactoral y los huertos urbanos comunitarios como instrumentos.

Los nuevos ODS son basados en el sistema económico mundial actual capitalista, pero con un énfasis en la importancia del desarrollo social y el bienestar de las comunidades.

En la búsqueda del desarrollo urbano sostenible, actualmente el espacio urbano todavía tendrá un valor económico dentro del sistema capitalista. A través de la participación social y un cambio en los procesos políticos, esos espacios y territorios pueden ser utilizados para crear más espacios verdes que juntan a la gente.

2.2 Participación Social. En la literatura, la *participación social* se refiere más a menudo como *participación ciudadana*, sin embargo, la definición de ‘ciudadanía’ y ‘lo cívico’ es ambigua. Originalmente, *ciudadanía* significa tener el derecho al voto, un derecho que no cada habitante posee; así, el término excluye a partes de la población. Actualmente el Instituto Electoral del Distrito Federal lo define de la siguiente manera: “ser ciudadano implica la mayoría de edad y el cumplimiento de obligaciones diferentes a las que tiene un habitante” (IEDF, 2012, pp.27). Para evitar confusión y la exclusión de ciertas partes de la población, se utiliza el concepto de participación social a lo largo de la investigación. En este caso la participación es visto como un acto voluntario de importancia para “el desarrollo del individuo, la creación de comunidad y el cultivo de virtudes democráticas” (Schlozman et al. 1999:427). Definir la participación social implica pensar en cómo interactúan el gobierno y la sociedad, teniendo que ver múltiples actores y los procesos políticos de una ciudad.

Uno de los conceptos que describe la influencia de la participación social es lo del postdesarrollo. La noción del postdesarrollo proviene directamente de la crítica *postestructuralista*, que pertenece a la corriente de la ecología política (Alimondo, 2011). Contiene la idea de “depender más de los intentos de la gente común de construir mundos más humanos. Se destacó la importan-

cia de tomar en serio los movimientos sociales y movilizaciones de base como el fundamento para acercarse a la nueva era” (Escóbar, 2005, pp.20). El postdesarrollo reconoce el papel que juegan los movimientos sociales y va en contra la idea que todo está regulado por el mercado, el neoliberalismo. Cambia la relación entre los habitantes de una ciudad y el gobierno, que tendrán que trabajar más en conjunto en esa nueva era. Sin embargo, en la práctica, el mercado sigue jugando un papel importante en cualquier acto relacionando distintos actores para cumplir un fin público. Autores de otras corrientes se enfocan menos en el papel del mercado, pero más en los procesos y relaciones entre los habitantes y la ciudad. Jane Jacobs habló de la comunidad como motor de desarrollo, tomando el desarrollo como concepto no estrictamente económico sino social, el mejorar al entorno para tener una calidad de vida más alta. Según Jacobs, la participación social puede servir para hacer cambios en una ciudad. El desarrollo enfocado en los barrios y vecindades, no en gran escala, creará una ciudad para humanos, pero sólo si los habitantes toman parte en la destinación del lugar que habitan (Jacobs, 1961).

Los movimientos sociales son esenciales para el control democrático de la sociedad y el establecimiento de formas de democracia participativa. El proceso de participación sirve como respuesta a las crecientes limitaciones de la democracia, puesto en juego por políticas neoliberales, donde el dinero guía las políticas (Santos, 2004). También como resultado de estos, el individuo dentro de la sociedad moderna ha reemplazado las actividades comunitarias, resultando en el aislamiento social; recomponer la desconexión entre el individuo y la comunidad es importante para fortalecer a la comunidad. Recíprocamente, el fortalecimiento de la comunidad a través de la participación social, a su vez, aumenta la participación dentro de la comunidad. Es así como la participación social está ligada a la comunidad en la que ésta se lleva a cabo. La participación es la intervención de personas en los asuntos en donde pueden decidir y que son de su interés, vinculado con los procesos políticos urbanos. Adler & Gogler (2005) también mencionan la comunidad cuando hablan de participación, declarando que la participación social se refiere a las maneras en que los habitantes participan en la vida de una comunidad a fin de que se puedan mejorar las condiciones para otros o para ayudar a formar el futuro de la comunidad. Queda claro entonces que la participa-

ción social reúne a la gente, muchas veces, para mejorar los entornos y la comunidad, pero también para ejercer su influencia en la formación de un futuro.

Aunque no se hace uso de los términos ‘cívico’ o ‘ciudadano’ por su connotación e implicación política, el fenómeno de la participación social está vinculado al gobierno y a las políticas públicas. En la investigación, la parte de las políticas públicas juega un papel importante para poder contestar la pregunta de investigación sobre la parte de gestión multiactoral y la colaboración entre el gobierno local, municipal, los grupos de interés y movimientos sociales. Los procesos políticos y la participación social van de la mano, los dos con el poder de hacer al otro funcionar mejor para lograr un desarrollo urbano sostenible. Sin embargo, también pueden ser el obstáculo del otro, parando este desarrollo (Jordán & Simioni, 2003). Esta investigación tiene como objetivo descubrir cuáles son los obstáculos y motivaciones para la cooperación. Con esto se puede trazar unas mejoras prácticas (best practices), que nos pueden guiar en el desarrollo urbano sostenible.

2.3 Gestión multiactoral. En proyectos y procesos que toman lugar en una ciudad hay múltiples actores que son de importancia para la toma de decisiones y la ejecución de ellas. Estos múltiples actores se encuentran, simultáneamente, en distintos niveles, tanto al nivel institucional como no institucional. La gestión multiactoral ha tenido un interés creciente en los últimos años con la hibridación de formas de gestionar. En el sector público ayuda a legitimar las acciones y decisiones del gobierno, tanto como en el sector privado, donde una empresa o iniciativa tiene que justificarse a los múltiples partidos interesados. Nuevas modalidades de relación participativa entre gobierno-sociedad tienen como principios generales el reconocer de los esfuerzos y la creatividad, compartir las responsabilidades y proyectos, contactos humanos de cooperación, beneficios de todos y el liderazgo y personas trabajando en equipo (Arnoletto & Díaz, 2009). Una gestión multiactoral de los huertos urbanos comunitarios aluda a “la existencia de una multiplicidad de actores que –pese a sus racionalidades e intereses diferentes- convergen en la implementación de una acción común para dar respuesta a una necesidad priorizada de una comunidad” (Tamargo, 2002, pp.7). La colaboración de los múltiples actores en una democracia tiene una capacidad de solucionar problemas, aunque los niveles

de esta capacidad varían entre lugar y actores (Scharpf, 2011). En esta investigación se enfoca en la gestión multiactoral en los huertos urbanos comunitarios; cómo los distintos actores se pueden apoyar y estimular entre ellos y cuáles son los obstáculos que inhiben la colaboración óptima entre ellos.

2.4 Huertos urbanos comunitarios. Los huertos urbanos comunitarios son espacios de agricultura urbana ubicados dentro de la ciudad y abiertos para todo público. Aunque han existido desde hace mucho tiempo, solidando la conexión entre lo rural y lo urbano, obtuvieron una nueva apreciación e importancia en los años setentas (Morán & Hernández, 2011). La mayoría de los huertos urbanos conocidos de antes de esa época surgieron desde una escasez de alimentos. No obstante, los huertos urbanos en los setentas y ochentas fueron reacción a una escasez de espacios verdes e interacción comunitaria. Han adquirido nuevas características relacionadas con la soberanía alimentaria, la calidad de los productos de consumo y la generación de empleo, como con la mejora de la calidad de vida, la educación ambiental, las relaciones sociales, la transformación social y la regeneración urbana. Los huertos urbanos, así, han cumplido funciones de desarrollo local e integración social (Zaar, 2001; Morán & Aja, 2011; Moctezuma, 2001). Los movimientos sociales, la concienciación y la organización social han sido importantes para el desarrollo de los huertos urbanos comunitarios. En las últimas décadas, esta organización social ha presionado a los gobernantes de donde surgieron huertos urbanos comunitarios y ha colaborado con ellos para realizar la creación de más huertos urbanos alrededor del mundo (Zaar, 2001). La Fundación RUAF [Centro de Recursos para Agricultura Urbana y Silvicultura] confirma el papel social que juegan los huertos urbanos, mencionando que estos sistemas muestran poca rentabilidad económica directa, pero tienen un impacto social importante como la seguridad alimentaria, inclusión social, mitigación de la pobreza y desarrollo comunitario (De Zeeuw & Dubbeling, 2009). Es difícil medir estos resultados, por lo cual a menudo no son mencionados explícitos. Según Ikerd (2017) los críticos no reconocen la importancia de los beneficios no-económicos proporcionados por los huertos urbanos.

Los huertos urbanos comunitarios pueden servir a varios fines, tanto social como ambiental y económico,

pero es importante reconocer que es una de las muchas herramientas para lograr las metas mencionadas. En el discurso académico y político general, los huertos urbanos comunitarios son vistos como la solución a los problemas urbanos, que pueden distraer la atención de los problemas subyacentes (Hernández Gálvez, 2016; Lerner, 2018).

Los huertos urbanos comunitarios son multifuncionales y justo esta característica les da su protagonismo en el discurso del desarrollo urbano sostenible. Sin embargo, esa multifuncionalidad puede perjudicarlo. Para poder existir los huertos son, en muchos casos, dependientes de apoyos materiales y financieros, en el caso de la Ciudad de México mayormente públicos. Es necesario monitorear y justificar los hechos del huerto para poder mostrar que cumplen las normas para seguir recibiendo este apoyo, lo cual puede ser un cargo grande para el huerto, ya que no siempre es fácil mostrar el impacto social, por ejemplo (Lerner, 2018). Aquí hay un desafío, tanto para las políticas públicas como para los huertos, de encontrarse en un punto medio beneficioso para el seguimiento del huerto.

Esta investigación se enfoca, de todas las características, en la gestión multiactoral de y la participación social en los huertos urbanos comunitarios y cómo se puede gestionar de mejor manera para tener los mejores resultados para impulsar el desarrollo urbano sostenible, un término que embarca más que sólo desarrollo económico.

3. La gestión multiactoral y huertos urbanos en la Ciudad de México

La presente investigación se enfoca en la Ciudad de México y cómo se gestionan los huertos urbanos comunitarios. Hay una carencia de espacios verdes en la ciudad que tiene sus efectos en la salud, tanto la humana como la del ecosistema. La Organización Mundial de Salud [OMS] recomienda de 9 a 16 m² de áreas verdes por habitantes en las urbes. En el caso de este estudio, la Ciudad de México tiene en promedio 5.3m² por habitante, aunque hay una distribución desigual entre las distintas zonas de la ciudad (PAOT, 2010).



Figura 1. Metros cuadrados de área verde por habitante en la CDMX

3.1 La Ley de Huertos Urbanos. El Gobierno de la Ciudad de México ha mostrado su interés por estimular el desarrollo urbano sostenible a través de los huertos urbanos comunitarios con la creación de la Ley de Huertos Urbanos en 2016. La Ley consiste en un esbozo de qué se entiende como huertos urbanos y qué tipos existen -públicos, públicos al servicio de particulares y privados-. Según la Ley de Huertos Urbanos se entiende como huerto urbano

todo aquel espacio que se encuentra en el territorio urbano destinado al cultivo y producción de alimentos, el cual se puede llevar a cabo tanto en tierra firme o en espacios que se encuentra en el territorio urbano destinado al cultivo y producción de alimentos. Se puede realizar [...] tanto en espacios públicos como en privados, para el cultivo de hortalizas, verduras y frutas escala doméstica, para el auto consumo y en los casos donde sea factible, para la venta de excedentes. (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2016, pp. 2)

Para esta Ley, los huertos urbanos tienen perturbaciones ecológicas positivas y crean soluciones verdes, establece como principios rectores de las políticas públicas que las personas que realizan actividades en contacto con la naturaleza mejoran su calidad de vida y fomentan una alimentación saludable. En el ámbito social, los huertos contribuyen a aumentar la oferta de actividades recreativas, especialmente para grupos vulnerables de la población como mujeres, niños y adultos mayores. Para la comunidad, la Ley refuerza la idea de comunidad, fomentando la convivencia y solidaridad; los huertos urbanos comunitarios también fortalecen la relación intergeneracional y contribuyen al autoempleo (Ley de Huertos Urbanos de la CDMX, 2016). Los movimientos sociales, la concienciación y la organización social han sido importantes para el desarrollo de los huertos urbanos. En las últimas décadas esta organización social ha presionado a sus gobernantes y ha colaborado con ellos para realizar la creación de más huertos urbanos alrededor del mundo (Zaar, 2001). La Ley de Huertos Urbanos en la Ciudad de México es un ejemplo de la concienciación de su importancia.

Hay un enfoque en el empoderamiento y participación de los ciudadanos, pero la Ley fue creada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Hasta el momento, el crear instancias institucionales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, muchas veces estas políticas sólo han sido intentos de legitimar ciertas políticas formadas por el gobierno local, esto mismo se puede ver con la Ley de Huertos Urbanos (Ziccardi, 1999).

Se creyó que la Ley de Huertos Urbanos “tiene por objeto establecer los conceptos, procedimientos y herramientas para la formulación de políticas públicas orientadas a la mitigación ambiental y seguridad alimentaria a través de la creación, mantenimiento y explotación de huertos urbanos” (Art. 1, 2016). El Artículo 6 establece que “es un derecho de los habitantes de la Ciudad de México contar con un huerto urbano, siempre que cumpla con las características que establece esta ley y su reglamento” (2016, pp. 3). Según la ley, el Gobierno de la Ciudad de México “facilitará el acceso al desarrollo de huertos urbanos, mediante apoyos gubernamentales y beneficios fiscales” (Art. 8, 2016, pp.3).

La aplicación de la Ley corresponde a cuatro dependencias de la Administración Pública y los Órganos Político-Administrativos. Las Secretarías son: de Medio Ambiente [SEMARNAT], de Desarrollo Social [SEDESOL], de Trabajo y Fomento al Empleo [StyFE] y de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades [SEDEREC] (Instituto Nacional de Administración Pública, 2000). Estas instituciones tienen distintas metas y presupuestos, y cada una tiene su propia responsabilidad a cerca de los huertos urbanos. La SEMARNAT (Secretaría de Media

Ambiente y Recursos Naturales) y la SEDEREC (Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades) tienen la obligación de dar seguimiento a los proyectos ejecutados con recursos públicos. De estos proyectos, estas dos secretarías hacen un informe, lo cual es contemplado por la Secretaría de Finanzas.

La Ley de Huertos Urbanos tiene como propósito incentivar a los habitantes de la Ciudad de México de crear sus propios huertos, y las distintas secretarías tienen sus distintas responsabilidades. Esta división puede funcionar cuando la gente tiene confianza en su gobierno y confían de que esta manera es la más rápida y eficiente; sin embargo, en México, esto no se toma por dado y es necesario hacer la pregunta si la complejidad institucional que se tiene que enfrentar para pedir un apoyo es algo que estimula a los habitantes de la ciudad de empezar un huerto urbano.

3.2 Actores múltiples. En el proceso de la creación y manejo de un huerto urbano comunitario se involucra múltiples actores, tanto del sector privado como público, institucional y no institucional. En este caso, hemos visto cuáles instituciones están involucradas con los huertos urbanos, que son parte del tejido de los actores. Otros actores del sector público son los representantes de la Delegación donde se encuentra el huerto urbano comunitario, si se encuentra en un terreno público. Los representantes de la Delegación emiten el permiso de usar el terreno y con ello se crea el vínculo de permanencia. Del sector privado los principales actores son los fundadores, participantes y voluntarios del huerto, los vecinos, restaurantes -quienes compran sus ingredientes frescos, visitantes, organizaciones y empresas, que organizan actividades con el huerto y centros educacionales. Los actores son visualizados en la Figura 2



Figura 2. Mapeo de actores de Huertos Urbanos Comunitarios. (Este mapa fue creada por la autora en 2018, antes de los cambios de gobierno).

Esta diversidad de actores se divide en distintos niveles, de lo institucional a lo local, y los distintos actores tienen diferentes intereses y formas de trabajar. La diversidad enriquece, pero al mismo tiempo el tejido de actores se vuelve más complejo y puede formar obstáculos para un proceso eficiente (Bombarolo, 2003). Como resultado, el gestionar de un huerto puede ser un desafío que puede desmotivar, pero, si bien ejecutado, los distintos actores se pueden apoyar y motivar, estimulando el proceso de gestión de los huertos urbanos comunitarios.

4. La participación social y la gestión multiactoral en los dos casos en la Ciudad de México

Los dos casos de la investigación se encuentran dentro de la Ciudad de México, pero en forma y origen son distintos. El primer huerto urbano comunitario fue establecido por una Asociación Civil [A.C.] y sigue siendo gestionado por el mismo. El segundo huerto de caso fue una iniciativa del Gobierno de la Ciudad de México y es gestionado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Aquí se describe los dos casos, qué ha sido un obstáculo y qué ha sido una buena práctica. La información se recogió en conversaciones con los actores combinados con documentos oficiales y publicaciones acerca de los casos.

4.1 Huerto Tlatelolco. El primer caso es el Huerto Tlatelolco, que se ubica en la Colonia de Tlatelolco, Delegación Cuauhtémoc. Tiene un tamaño de 1 600 m² y se ubica en un terreno que es la huella de un edificio que derrumbó con el terremoto de 1985. Desde entonces, el terreno ha sido un lugar donde se guardaba cascajo hasta que, en 2012, la Asociación Civil [A.C.] CultiCiudad empezó el Huerto Tlatelolco. Fue posible porque la Delegación Cuauhtémoc les dio el permiso de usar el terreno, que sigue siendo propiedad del Gobierno. La A.C. arregló un vínculo con la Delegación, dándoles más seguridad de poder seguir usando el terreno. Juntando a vecinos y otros afinados de los huertos urbanos construyeron el huerto; organizan talleres y eventos para la capacitación y la educación ambiental, y han podido desarrollar el huerto por la ayuda de los voluntarios, que vienen tanto de cerca, de la misma colonia, como de lejos, desde colonias en las faldas de la ciudad. También hay un equipo que trabaja de tiempo parcial y completo en el Huerto, y quienes reciben un pago mensual por esto.

Según el director del huerto en el momento de la entrevista, la introducción de la Ley de Huertos Urbanos no ha llevado ningún cambio (Director del huerto, entrevista personal, 11 Abril, 2018). El mencionado apoyo gubernamental, que establece la Ley, consiste en materiales que se pueden usar para construir un huerto. El director indica que, para un huerto que ya está establecido y que han recibido material donado, esto no es de gran utilidad. El huerto tiene cinco empleados que son pagados por la A.C. y los recursos vienen de las actividades que realizan. El Huerto Tlatelolco ha sido exitoso en el sentido que tienen suficiente cosecha para poder vender los excedentes y con esto apoyarse y poder continuar. Otras fuentes de ingresos son donaciones que recibe la A.C., ingresos de talleres que se imparten en el huerto, renta e ingresos de eventos que se organiza en el terreno, y la contratación de afuera para crear huertos urbanos en lugares privados o públicos. Sin embargo, enfatizan que el huerto no podría haber sido lo que es sin la participación social. El objetivo del huerto es incrementar la sostenibilidad urbana, mientras que la gente trabaja en equipo y se conozcan y diviertan.

La agricultura urbana es un proyecto ambiental y social, porque a partir de la conciencia ecológica se reconstruye el tejido social, en el momento del trabajo comunitario, vecinal en el intercambio del aprendizaje y del alimento. Se debe dejar atrás el discurso de individualidad que a veces yace en las urbes (Gabriela Vargas, fundadora de CultiCiudad). (Delgado, 2013)

4.2 Huerto Espiga. El otro caso es lo del Huerto Espiga, ubicado en la Puerta 14 del Autódromo Hermanos Rodríguez en Colonia Magdalena Mixiuhca, Delegación Iztacalco, Ciudad de México. Con un área de 2 400 m² es uno de los huertos urbanos más grandes de América Latina (RMX, 2017). El Espiga es un huerto urbano y comedor comunitario, fundado por el Gobierno de la Ciudad de México en 2016, como medio para contrarrestar la inseguridad alimentaria. El proyecto es administrado por la Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] con el propósito de crecer y cosechar alimentos para los habitantes de la Ciudad de México, apoyando la seguridad alimentaria. Hubo, en los inicios, tres empleados contratados y pagados por la SEDESOL, y no había mucha involucración de los habitantes de la ciudad para participar. El tamaño del huerto y la cantidad de

personas trabajando no fueron compatibles y el huerto careció de mantenimiento, lo cual resultó en la pérdida de alimentos. En febrero 2018, el Gobierno de la Ciudad de México contrató a la A.C. CultiCiudad para revivir el huerto. El Espiga abrió de nuevo, el 30 de abril 2018, esta vez incluyendo el comedor comunitario que es administrado por vecinos. El propósito del huerto, como mencionado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, José Ramón Amieva, es la seguridad alimentaria y el usar de recursos naturales renovables como la captura de agua pluvial y la energía solar (Ecoosfera, 2017). El 1 de julio 2018 hubo elecciones en México, tanto para la presidencia del país como para la Jefatura de la Ciudad de México, en ambos casos, el candidato elegido es de otro partido y, por lo tanto, el proyecto del Huerto Espiga otra vez era pausado. Desde septiembre 2018 tiene un nuevo director, que proviene de la A.C. CultiCiudad; su fin es revivir el huerto usando la participación de los distintos actores, ya que en el presente se subutiliza el terreno que tiene a su disponibilidad (Director del huerto, entrevista personal, septiembre 2018).

La diferencia entre los dos huertos es grande. Más allá que su tamaño, la inclusión social y la participación son uno de los propósitos del Huerto Tlatelolco, mientras que el propósito de La Espiga no incluye esto como parte importante del proceso. Se ve una clara diferencia entre sus logros, que puede ser explicado en parte por la gestión multiactoral y la participación social y la ausencia de ella.

5. Conclusiones

Los dos huertos gestionan de distintas formas, el primero incluyendo los distintos actores, siendo por la inclusión social o la necesidad económica. En el segundo caso, el Gobierno es el que gestiona el huerto y no tiene la necesidad económica de involucrar a los distintos actores para su gestión. Sin embargo, puede ser más exitoso en términos generales involucrando a más actores y estimulando la participación social. Para estimular el desarrollo urbano sostenible, tomando la definición institucional, se tienen que desarrollar los tres ejes; lo social, lo económico y lo ambiental. Los huertos urbanos comunitarios pueden apoyar el desarrollo de cada uno de estos ejes y para aprovechar de la forma más extensa de sus potencialidades, la involucración de los distintos actores es un factor importante. Sin embargo, la ges-

ción multiactoral y multinivel puede ser complicado y necesita tiempo y energía de parte del huerto. Manejado bien, el esfuerzo de todo actor es apreciado, a su vez impulsando la participación. La creación de políticas públicas claras es necesario para optimizar la colaboración entre los huertos urbanos comunitarios y las secretarías del gobierno. Combinando la experiencia del sector no institucional en cuanto a los huertos urbanos comunitarios con los recursos, tanto económico como territorial como informacional de las instituciones, puede resultar en la gestión efectiva de los huertos existentes y la creación de más huertos urbanos comunitarios, con el fin de crear una ciudad más sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- Adler & Gogger. (2005). What do we mean by civic engagement? *Journal of Transformative Education*, vol 5(3).
- Alimondo, H. (2011). La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana. En *La Naturaleza Colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Editado por Héctor Alimonda, pp. 21-58. CLACSO, Buenos Aires.
- Arnoletto, E. & Díaz, A. (2009). *Un aporte a la gestión pública*. Recuperado de: www.eumed.net/libros/2009b/550/
- Baños Rivas, L. E. (2018). *Tendencias de la Internacionalización de la Participación Ciudadana en América Latina*. Mexico
- Bellamy Foster, J. (2000). Marx's ecology. Materialism and nature. *The Metabolism of Nature and Society*. Nueva York: Monthly review press.
- Bombarolo, F. (2003). Detrás de las noticias... Construyendo democracias y equidad a través de los 'espacios multiactorales' en América Latina. *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*. Argentina: Libros del Zorzal.
- CEJUR. (2017). 1345 Ley de Huertos Urbanos en la Ciudad de México. doi: <http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/articulo-leyes-y-reglamentos/27-leyes/1345-ley-de-huertos-urbanos-en-la-ciudad-de-mexico#ley-de-huertos-urbanos-en-la-ciudad-de-mexico>
- Davis, M. (2006). *Planet of Slums*. London: Verso.
- De Zeeuw, H. & Dubbeling, M. (2009). Cities, Food and Agriculture: Challenges and the way forward. *RUAF Foundation Working Paper No. 3*. 3-32.
- Delgado, M. (2013). "Huerto Tlatelolco": cosechando la sustentabilidad urbana y el trabajo comunitario. Recuperado de: <http://vivirtlatelolco.blogspot.com/2013/03/huerto-tlatelolco-cosechando-la.html>
- Director del Huerto Tlatelolco (2018, abril 11). [Entrevista personal].
- Director del Huerto Espiga (2018, septiembre 22). [Entrevista personal].
- Ecoosfera. (28 de febrero de 2017). La CDMX tendrá el huerto urbano sustentable más grande de América Latina. *Ecoosfera*. Recuperado de: <https://ecoosfera.com/2017/02/cdmx-huerto-urbano-sustentable-mas-grande-de-america-latina/>
- Hernández Gálvez, A. (2016). El demonio verde. Recuperado de: <https://www.arquine.com/el-demonio-verde/>
- Hopwood, B.; Meller, M. & O'Brien, G. (2005). Sustainable Development: Mapping Different Approaches. *Sustainable Development*(13), 38-52.
- Ikerd, J. (2017). The Urban Agricultura Revival. *Journal of Agriculture, Food Systems and Community Development*, 7(3), p. 13-16.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). *Censo de Población y vivienda 2010 – Estados Unidos Mexicanos Resultados Preliminares*. Recuperado de: http://www.censo2010.org.mx/doc/cpv10p_pres.pdf
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.
- Jordán, R. y Simioni, D. (2003). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (Comp.)*, Cap. 1 y 2, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 43 – 92.

- Lerner, A. (2018). Oportunidades y retos para la agricultura dentro de la megalópolis frente al cambio global. En D. Prunier (Coordinadora), *Seminario Permanente sobre Agricultura, Alimentación y Ciudad*. Seminario de PUEC UNAM llevado a cabo en la Ciudad de México, México.
- Martínez Alier, J. & K. Schlüpmann (1991). *La ecología y la economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moran A.; Nerea y Hernández Aja, A. (Mayo, 2011). *Historia de los huertos urbanos. De los huertos para pobres a los programas de agricultura urbana ecológica*. Trabajo presentado en I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana y Periurbana, Elche, España.
- PAOT (2010). *Presente y Futuro de las Áreas Verdes y del Arbolado de la Ciudad de México*. Mexico: Ekilibria.
- Organización de Naciones Unidas (2015). Sustainable Development Report: Cities. Recuperado de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
- RMX. (01 de marzo de 2017). Espiga será el huerto urbano más grande en Latinoamérica. *Noticias RMX*. Recuperado de: <http://www.rmx.com.mx/noticias/espiga-sera-el-huerto-urbano-mas-grande-de-latinoamerica>
- Santos, Boaventura de Sousa. (2004). *Towards a New Legal Common Sense: Law, Globalization, and Emancipation*. London: Butterworths.
- Scharpf, F. (2011). Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, vol. 4, 520-538.
- Schlozman, K., Verba, S. & Brady, H. (...) Civic participation and the equality problem. En: *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Tamargo, M. (2002). El rol de las alianzas público-privadas en el contexto global-local. En *Medio ambiente y desarrollo* 18(57). IIED-AL, Bs As.
- United Nations (1987). *Our Common Future*. doi: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (tomado 3/1/2018).
- United Nations (2015). Sustainable Development Goals. Recuperado de: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>
- Ziccardi, A. (1999). *Los actores de la participación ciudadana*. Instituto de Investigaciones Sociales, Vol. 18, p. 2-9.

PONENCIA 53

**DETERMINACIÓN DE RESILIENCIAS URBANAS
UTILIZANDO MODELOS DE SISTEMAS
COMPLEJOS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN
GEOGRÁFICA: CASO DE ESTUDIO ZONA
NORESTE DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA
CIUDAD DE MÉXICO**

Lic. A.P.O.U María Elvia Castillo Hernández

UNAM

Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCIÓN

Es un hecho que el crecimiento de las ciudades ha sido un tema para el estudio de problemas como la degradación ambiental, los límites del crecimiento, la explosión demográfica, el crecimiento caótico y disperso, el derecho a la ciudad, las desigualdades sociales, la exposición riesgosa ante el cambio climático y sus efectos en la calidad de vida. Dentro de esta investigación pretendo determinar el nivel resiliencias urbanas, que se define como la manera de gestión racional de las ciudades para hacerlas menos vulnerables, no sólo a los fenómenos naturales sino incluso a los sociales. Debido al crecimiento acelerado de las ciudades, desde finales el siglo XIX y a la falta y/o deficiencia normativa de los programas de planeación urbana, se han generado múltiples problemas físicos, ecológicos y ambientales en todo el planeta. Entre estos problemas se encuentran el incremento de las temperaturas promedio, el aumento del nivel del mar, cambios en los patrones climáticos, como tormentas y ondas de calor más intensas y frecuentes. En las grandes urbes se presentan aumentos en las emisiones de gases de efecto invernadero, mayor riesgo de inundaciones y deslizamientos de tierra, lo que causa

daños en las viviendas, pérdida de ingresos y activos de la población por diferentes tipos de afectaciones en las infraestructuras. La ecología política [EP] ha surgido para encontrar respuestas y soluciones a toda esta problemática. Esta ciencia estudia integralmente los procesos socioambientales en las ciudades y metrópolis. Hajer Maarten (1995) la llama *modernización ecológica*, misma que intenta resolver la crisis ambiental mediante el desarrollo sustentable y el mejor manejo y administración de las distorsiones y daños que la sociedad industrial ha causado al medio ambiente de las ciudades y del planeta.

Para analizar estas problemáticas de tipo urbano-ambiental se utiliza la herramienta de técnicas multicriterio llamada SIG [Sistema de Información Geográfica], que se usa para la representación territorial con base en el estudio de datos cartográficos. Este sistema permite combinar y transformar datos espaciales y no espaciales (entrada) en una decisión (salida) espacialmente distribuida. Las reglas de decisión utilizadas en un modelo de representación geográfica nos permite cruzar valores territorializados (representativos) con respecto a regis-

tros de datos naturales, sociales, económicos y urbanos. Esto da como resultado áreas cuyo valor puede ser positivo o negativo en relación con la resiliencia. Por su localización geográfica y su déficit urbano se ha determinado la zona noreste del área metropolitana de la Ciudad de México ideal, ya que agrupa varios componentes que la convierten en una zona de riesgo y con mayor vulnerabilidad. Por esta razón, dentro de esta investigación propongo el desarrollo de una metodología basada en indicadores bajo un sistema complejo categorizado en cuatro aspectos: ambiental, económico, social y urbano, el cual permite definir e identificar la resiliencia dentro de la zona de estudio.

2. El término resiliencia y su aplicación en México

Es un hecho que el crecimiento, desarrollo y evolución de las ciudades, que se generó desde la segunda mitad del siglo XX, ha generado una gran preocupación por la degradación ambiental, los límites del crecimiento, la explosión demográfica, el crecimiento caótico y disperso, el derecho a la ciudad, las desigualdades sociales y la exposición ante el cambio climático; estos factores desarrollan la vulnerabilidad de las ciudades.

El informe de United Nations Disaster Relief Organisation [UNDRO] titulado *Natural Disasters and Vulnerability Analysis* (1980) plantea "la vulnerabilidad como el nuevo paradigma en la gestión de riesgos. Esta vulnerabilidad urbana puede ser clasificada según los enfoques territorial y social" (Guezo y Verrhiest, 2006). De esta manera, se comienza a asociar la vulnerabilidad con el estudio del territorio con respecto a las características físicas de la ciudad ante la exposición a riesgos naturales. Asimismo, este concepto es el primero en asociarse con la realización de estudios basados en peligros, que afrontan las ciudades. Sin embargo, estos estudios sólo mostraban las amenazas en las que se encontraba expuesto el territorio, sin evaluar de forma directa las fortalezas o ventajas del sitio. Por tanto, se desarrolla el término de resiliencia, el cual muestra los beneficios o aspectos positivos del territorio de acuerdo con sus condiciones actuales.

Si bien el término de resiliencia es nuevo y se tiene poca referencia sobre ello. El origen de este término se adjudica a investigadores de la psicología, tales como Emmy Werner, Edith Grotberg, Stefan Vanistendael,

Guezo y Verrhiest. El concepto nació en el campo de la psicopatología. De acuerdo con Angeles Kotliarenco, quien cita a Werner, en su artículo *Estado de Arte en Resiliencia*, dice:

los niños que nacieron y crecieron en familias en el que la madre o el padre eran alcohólicos, durante el proceso del desarrollo del niño, no presentaban las mismas condiciones y hábitos de los padres, sino que, por el contrario, obtenían una calidad de vida adecuada. (Kotliarenco, 1997)

Para Grotberg (1995) afirma que es la capacidad humana para enfrentar, sobreponerse y resultar fortalecido por experiencias de adversidades, incluso transformarse ante esta situación. De acuerdo con Teresa Fiorentino, quien cita a Stefan en el artículo *La construcción de la resiliencia en el mejoramiento de la calidad de vida y la salud*, dice que la resiliencia se distingue en dos componentes: el primero la refiere a la resistencia frente a la destrucción, la capacidad de protegerse ante un peligro o amenaza; mientras que el segundo la alude a la capacidad de formar de adaptación pese a sucesos difíciles (2015).

La creación de diferentes políticas ambientales y planeación, como el ordenamiento ecológico del territorio, regulan las actividades productivas para conservar los recursos naturales y mejorar la calidad de vida de la población, lo que garantiza la seguridad de los recursos naturales. Bajo este esquema, se ha impulsado la política pública integral, diseñada para contrarrestar los efectos del cambio climático y expresada en el *Programa de Acción al Cambio Climático* [PACC], el cual reúne e impulsa la coordinación de una serie de acciones para disminuir riesgos sociales, ambientales y económicos. Sin embargo, estos programas no contemplan la adaptabilidad para soportar y recuperarse rápidamente de los impactos y las tensiones ante un desastre natural o no natural, y promover el desarrollo sostenible en entornos cambiantes donde el futuro es impredecible. Para esto, la ONU integra el término de resiliencia a los estudios urbanos.

Para la ONU-Habitat (2012), la resiliencia alude a la capacidad de asentamientos humanos para resistir y recuperarse rápidamente de cualquier peligro plausible. La resiliencia frente a las crisis no sólo contempla la reducción de riesgos y daños de catástrofes -como pér-

didias humanas y bienes materiales-, sino la capacidad de volver rápidamente a la situación estable anterior. El modelo de resiliencia en México deriva de los acuerdos internacionales. La Organización de las Naciones Unidas [ONU], el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo [BID], la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] y universidades alrededor del mundo han establecido programas, que realizan investigaciones que han financiado y generado toda una industria alrededor de este término.

De acuerdo con esta necesidad, la Fundación Rockefeller y la ONU se unen para crear la organización *100 Resilient Cities* (100 Ciudades Resilientes), en el cual la Ciudad de México se incorpora en el 2013. Posteriormente, en septiembre del 2016 se publica la *Estrategia de Resiliencia con Transformación Adaptativa, Incluyente y Equitativa*, cuyo objetivo es identificar las oportunidades y definir las prioridades para la construcción de resiliencia urbana bajo una visión amplia y ambiciosa, que dé respuesta a los múltiples retos que existen, como la creación de una sociedad incluyente y la garantía de una vivienda asequible, (ERCDMX 2016). Sin embargo, este documento no indica la metodología específica de su proceso de análisis.

3. Generación de la metodología

De acuerdo con el informe del Banco Mundial titulado *Investing in Urban Resilience* (2015), las zonas urbanas, que albergan al 55% de la población del mundo, son el motor del crecimiento mundial, pues representan el 80% del Producto Interno Bruto [PIB] mundial. No obstante, diversos factores, como la elevada densidad de población, la concentración de empleos, infraestructura y activos financieros que vuelven exitosas a las ciudades, son también la causa de menor resiliencia y mayor vulnerabilidad a una amplia variedad de crisis y tensiones que se suscitan con mayor frecuencia en el año. Estos problemas se generan debido a una pobre planeación, que impulse iniciativas estratégicas para mejorar la resiliencia de las ciudades ante los riesgos que presenta la ciudad. Quiroz (2013) refiere que las ciudades son espacios en los que confluyen diversas formas de interacción social y tienen una influencia directa en el deterioro y desequilibrio de sus ecosistemas. De igual manera, señala que la creciente urbanización intensificará los daños ambientales dentro y fuera de las

ciudades. Estos daños se derivan de la contaminación generada por las actividades industriales, que son las encargadas de desarrollar insumos para la sociedad, así como la generación de residuos dentro y fuera de ésta. Así, las ciudades se convierten en “núcleos receptores de insumos y expulsores de desechos”.

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la ONU (2016) tienen una relación directa con mi investigación, ya que el Objetivo 11 propone: “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Para ello se establecieron las siguientes metas:

- Para 2020, deberán aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptarán y pondrán en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación resiliente ante los desastres., Todo ello, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.
- Para 2030, se deberán reducir de forma significativa el número de muertes y de personas afectadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y reducir sustancialmente las pérdidas económicas directas vinculadas al producto interno bruto mundial causadas por los desastres, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones vulnerables. (NAU 2030, 2016)¹

Como dije anteriormente, la resiliencia proviene del campo pedagógico, posteriormente la ONU la adapta a los aspectos urbanos, en los que se derivan acuerdos y agencias institucionales. Sin embargo, el concepto en el que baso mi investigación será el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [IPCC], el cual hace referencia a la “capacidad de un sistema social o ecológico para absorber una alteración sin perder ni su estructura básica o sus modos de funcionamiento, ni su capacidad de autoorganización, ni su capacidad de adaptación al estrés y al cambio” (IPCC, 2007).

Bajo esta definición se obtiene que los niveles de resiliencia actúan a partir de un modelo de sistemas complejos.

Estos sistemas “son compuestos por varias partes interconectadas o entrelazadas cuyos vínculos crean información adicional no visible antes por el observador. Como resultado de las interacciones entre elementos, surgen propiedades nuevas que no pueden explicarse a partir de las propiedades de los elementos aislados” (CEPAL, 2013); están reflejados en los cuatro aspectos que mencioné en mi introducción, que son el ambiental, económico, social y urbano. Dentro de estos aspectos hay diversos indicadores que establecen la forma en que las ciudades responden y se recuperan ante el impacto de los fenómenos naturales. Esto da como resultado un perfil de resiliencia urbana. Esta metodología permite verificar cuáles son los factores más alejados del nivel óptimo de resiliencia. (ver figura 1)

En la obtención de la resiliencia urbana, presenté una fórmula derivada de la vulnerabilidad, pero en la cual no

consideró la capacidad adaptativa, ya que se presenta como una variable independiente. De acuerdo con lo anterior, la resiliencia se obtiene de la siguiente forma: la Vulnerabilidad más la Capacidad Adaptativa es igual a Resiliencia (ver figura 2).

Donde:

Vulnerabilidad: es el grado de exposición de un sistema que afronta a los efectos adversos debido a las condiciones que la rodea, ya sea por fenómenos naturales o sociales, dependerá de la magnitud del peligro, así como las amenazas en las que se encuentren (IPCC, 2007).

Capacidad adaptativa: “conjunto de capacidades, recursos e instituciones de un país o región que permitirían implementar medidas de adaptación eficaces” (IPCC, 2007).

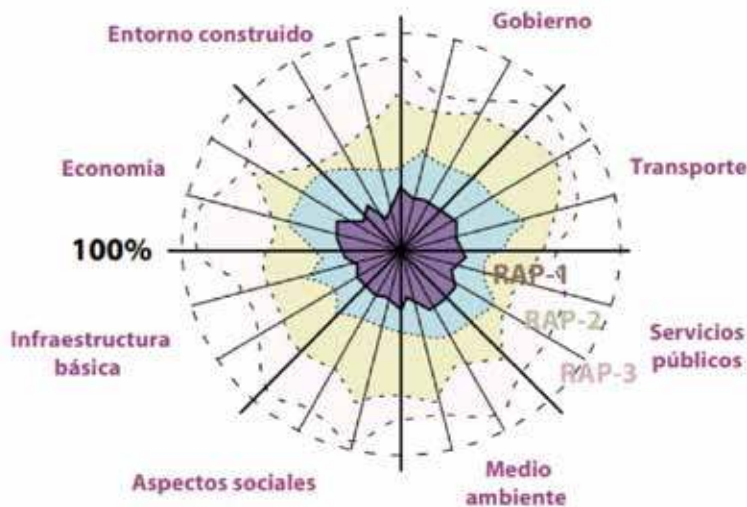


Figura 1. Perfil de Resiliencia Urbana. Fuente: Guía de 2016 Resiliencia Urbana México.



Figura 2. Fórmula de Resiliencia. Fuente: Elaboración propia.

4. Elaboración de indicadores.

El desarrollo de los indicadores posibilita una evaluación de la resiliencia actual para desarrollar procesos o acciones específicas, como la gestión de riesgos y desarrollos de programas de planeación estratégica urbana. Estos indicadores permiten medir con claridad y

precisión los resultados obtenidos posteriores a la aplicación de acciones sobre la ciudad, así como también posibilitan el diagnóstico y la construcción de líneas de base para estudios posteriores. Dentro de los sistemas complejos utilizaré los cuatros modalidades; urbano, ambiental, social y económico, que se desarrollan de la siguiente forma:

Urbano	Ambiental	Social	Económico
Equipamiento: <ul style="list-style-type: none"> Número de equipamiento Hospital Educación Centros de asistencia Infraestructura: <ul style="list-style-type: none"> Vías de comunicación Servicios: <ul style="list-style-type: none"> Agua Drenaje Vivienda 	Hidro-meteorológicos: <ul style="list-style-type: none"> Lluvias Zonas inundables Geológicos: <ul style="list-style-type: none"> Tipo de suelo Fallas geológicas Zonas sísmicas 	<ul style="list-style-type: none"> Población (edad) Educación Seguridad Servicios de salud 	<ul style="list-style-type: none"> Población económicamente activa Sector primario Sector secundario Sector terciario Actividad económica principal

Tabla 1. Indicadores Urbanos. Fuente: Elaboración propia.

Indicadores urbanos estratégicos y de prevención:

- Gestión de riesgos
- Protección Civil
- Prevención de Desastres
- Programas de adaptación ante el cambio climático
- Programas de desarrollo urbano y planificación territorial
- Programa estratégico de resiliencia

Utilizaré los indicadores antes mencionados bajo las técnicas multicriterio del sistema SIG, el cual me permite generar bases de datos georreferenciadas conformadas por los datos clasificados anteriormente bajo la estandarización de valores, con el objetivo de ponderar y cruzar valores de cada uno de los indicadores, ya que estos interactúan de una forma directa o indirecta de acuerdo con la teoría de sistemas.

5. Descripción de la Zona de estudio

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México [ZMCM] es el principal asentamiento de gran proporción, que existe en México, y actualmente concentra más de veinte millones de habitantes en setenta y seis municipios, de los cuales se integran tres entidades federativas: dieciseis municipios pertenecen a la Ciudad de México, cincuenta y nueve al Estado de México y uno al Estado de Hidalgo. La ZMCM se ha visto sujeta a una ocupación que, a lo largo de la historia, ha experimentado movimientos migratorios de aumento o disminución de la población en diferentes épocas, específicamente desde 1980 al 2010. Esto se refleja en un proceso de expansión demográfica, que modifica el entorno y da lugar a la pérdida de suelo rural para dar paso a la conversión urbana. Además, la diseminación de asentamientos humanos irregulares, la

mayoría de ellos en lugares no adecuados para la habitación humana (vivienda), genera impactos sociales y ambientales, que requieren ser analizados y expuestos para rescatar los elementos más distintivos del proceso de urbanización, la cual se evidencia en las zonas periféricas de la Ciudad de México (CONAPO, 2010).

Con base en lo anterior, tomo como zona de estudio la parte noreste de la ZMCM, que está constituida por catorce municipios, de los cuales dos pertenecen a la Ciudad de México y doce al Estado de México. (Ver Figura 3 y Tabla 2). Asimismo, la zona noreste se conforma de seis, 542 987 habitantes en una superficie de 127 449,55 hectáreas.

No.	Municipio	Entidad	Superficie (ha)
1	Tlalnepantla de Baz	México	7 986,06
2	Tezoyuca	México	1 640,07
3	Texcoco	México	42 552,82
4	Tecámac	México	15 584,93
5	Papalotla	México	314,22
6	Nezahualcóyotl	México	6 289,96
7	Ecatepec de Morelos	México	15 523,12
8	Chimalhuacán	México	5 413,61
9	Chiconcuac	México	679,54
10	Chiautla	México	2 013,20
11	Atenco	México	8 711,78
12	Acolman	México	8 635,80
13	Gustavo A. Madero	Ciudad de México	8 737,83
14	Venustiano Carranza	Ciudad de México	3 366,61

Tabla 2. Municipios que integran la zona noreste de la ZMVM. Fuente: Elaboración propia con base a INEGI 2010

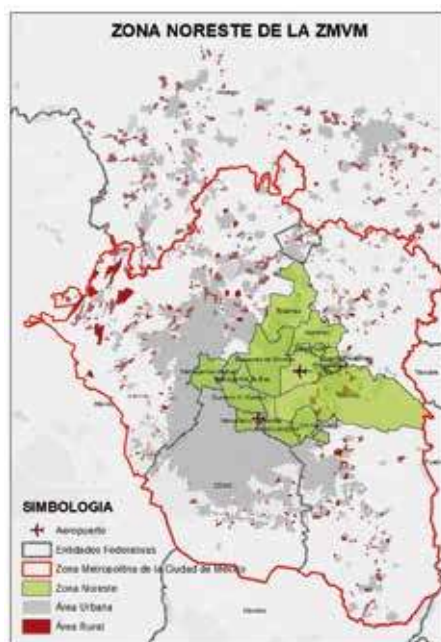


Figura 3. Zona de estudio. Fuente: Elaboración propia.

6. Aplicación de los indicadores

En años recientes, los riesgos y amenazas, en la ciudad, son diversos y se presentan bajo contextos ambientales, en medios físicos construidos o por factores sociales o económicos, por lo cual se debe considerar cada uno los aspectos sociales, ambientales, económicos y urbanos. De acuerdo con la fórmula de resiliencia (ver Figura 2)

se calcula primero la vulnerabilidad, en la que a cada indicador se le asigna un valor basado en su grado de exposición y sensibilidad. Los valores varían desde el 0,25 (alta vulnerabilidad), 0,50 (media vulnerabilidad) y 0,75 (baja vulnerabilidad). Esto da como resultado el grado de vulnerabilidad total. Se debe puntualizar que cada categoría es la suma total de los indicadores que la conforman.

No	Entidad Federal	Municipio	Vulnerabilidad				Total
			Urbano	Socia	Ambie	Econó	
1	Distrito Federal	Gustavo A. Madero	0,75	0,75	0,25	0,25	0,50
2	Distrito Federal	Venustiano Carranza	0,75	0,75	0,25	0,25	0,50
3	México	Chiautla	0,25	0,75	0,50	0,25	0,50
4	México	Chiconcuac	0,50	0,75	0,50	0,25	0,50
5	México	Chimelhuacán	0,75	0,50	0,25	0,25	0,50
6	México	Nezahualcóyotl	0,75	0,50	0,25	0,25	0,50
7	México	Papalotla	0,50	0,75	0,50	0,25	0,50
8	México	Texcoco	0,75	0,50	0,25	0,25	0,50
9	México	Atenco	0,25	0,50	0,50	0,25	0,25
10	México	Tezoyuca	0,25	0,50	0,50	0,25	0,25
11	México	Acotman	0,50	0,75	0,50	0,50	0,75
12	México	Ecatepec de Morelos	0,75	0,75	0,25	0,50	0,75
13	México	Tecámac	0,75	0,75	0,50	0,50	0,75
14	México	Tlalnepantla de Baz	0,75	0,75	0,50	0,50	0,75

Tabla 3. Valor de vulnerabilidad por categoría dentro de la Zona de estudio. Fuente: Elaboración propia

Posteriormente, analizo los indicadores de prevención, la cual genera la capacidad adaptativa mediante los recursos e instituciones, que permitirían implementar me-

didias de adaptación eficaces antes, durante y después de un fenómeno.

Planes y Programas	Nacio	Estatal	Local	Observación
Gestión de Riesgos	0,25	0,50	0,75	A nivel nacional, se cuenta con mecanismos del proceso de Gestión Integral del riesgo de desastres (GIRD).
Protección Civil	0,25	0,50	0,75	Los tres niveles de gobierno cuentan con mecanismos de protección civil. Sin embargo, no tienen una coordinación directa.
Prevención de Desastres	0,25	0,50	0,75	En México existe el Centro Nacional de Prevención de Desastres Gobierno (CENAPRED).
Programas de adaptación ante el cambio climático.	0,25	0,50	0,75	A nivel nacional y local se han desarrollado esquemas específicos para costas o áreas naturales protegidas.
Programas de desarrollo urbano y planificación territorial.	0,25	0,50	0,75	Estos programas se rigen bajo un plan nacional, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en el que los programas estatales y locales deben basarse para cumplir objetivos estratégicos para la regulación de la expansión urbana y llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos internacionales. Sin embargo, estos instrumentos se toman más como medidas de prevención que de restricción.
Programa estratégico de resiliencia	0,25	0,50	0,75	A nivel nacional se tiene la Guía de resiliencia urbana 2016. El plan estratégico de resiliencia se tiene a nivel Ciudad de México por los acuerdos de las 100 Ciudades Resilientes.

Tabla 4. Valor de la capacidad adaptativa de la Zona de estudio. Fuente: Elaboración propia

Valores finales

No	Entidad Federal	Municipio	Resiliencia Total
1	México	Acolman	Alta Resiliencia
2	México	Ecatepec de Morelos	Alta Resiliencia
3	México	Tecámac	Alta Resiliencia
4	México	Tlalnepantla de Baz	Alta Resiliencia
5	Distrito Federal	Gustavo A. Madero	Media Resiliencia
6	Distrito Federal	Venustiano Carranza	Media Resiliencia
7	México	Chiautla	Media Resiliencia
8	México	Chiconcuac	Media Resiliencia
9	México	Chimalhuacán	Media Resiliencia
10	México	Nezahualcóyotl	Media Resiliencia
11	México	Papalotla	Media Resiliencia
12	México	Texcoco	Media Resiliencia
13	México	Atenco	Baja Resiliencia
14	México	Tezoyuca	Baja Resiliencia

Tabla 5. Valor de la capacidad adaptativa de la Zona de estudio. Fuente: Elaboración propia

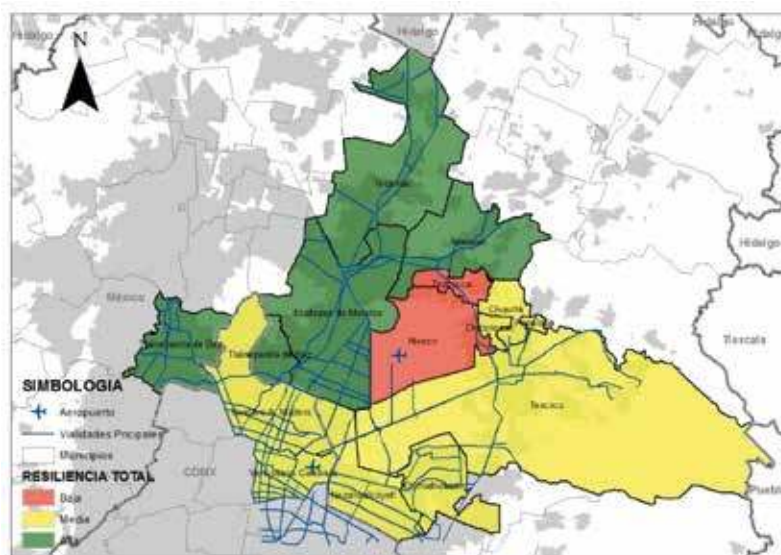


Figura 4. Mapa de Resiliencia Total. Fuente: Elaboración propia.

Los resultados obtenidos reflejan que cuatro de los catorce municipios muestran ser altamente resilientes, lo que permite una mayor capacidad de adaptación ante una amenaza o peligro. La capacidad de respuesta será de manera rápida debido a sus condiciones urbanas, sociales, económicas y ambientales. La ciudad podrá

establecerse a la normalidad en poco tiempo; sin embargo, es preciso recalcar que los factores ambientales pueden llegar a modificar estos resultados, ya que están en constante cambio debido a factores como el cambio climático o fenómenos naturales (sismos), ya que alteran sus condiciones según su magnitud de impacto.

Posteriormente, ocho municipios, que se encuentran al sur de la zona de estudios, presentan resiliencia media, ya que poseen una concentración importante de población que crece de forma descontrolada. Los niveles educativos, que muestra la población, se encuentran en un 25% de habitantes que están en proceso de obtención de un grado universitario o bien han concluido una carrera a nivel licenciatura o técnico. Posteriormente, el 65% de la población es joven con una edad promedio de 12 a 40 años. En la condición física de los municipios se registran afectaciones naturales que se presentan en ciertas temporadas como lluvias extremas o inundaciones. Sin embargo, el nivel medio de resiliencia, que se obtuvo como resultado, se debe a que el municipio no concentra factores económicos importantes. Esto refleja que la zona no proporciona entrada y salida de ingresos considerables, ya que el tipo de actividad que concentra está dirigida al comercio informal y prestación de servicios, lo cual influye en las condiciones urbanas. Esto demuestra que el territorio tardará en sobreponerse ante un peligro, debido a que no cuenta con capital suficiente, por lo que su crecimiento se hará por partes. Por último, se obtuvieron dos municipios cuya resiliencia es baja, debido a que cuenta con poca población en comparación con otros municipios. Su nivel educativo es básico, los municipios se posicionan en territorios inestables (suelos lacustres), cuya afectación se refleja en las edificaciones de vivienda y vialidad. Los municipios cuentan con actividad agrícola y su principal sector económico es el comercio informal. De esta manera, los habitantes de estos municipios prestan servicios de mano de obra a otras localidades. Esto genera un abandono del territorio por ciertos lapsos de tiempo que hacen que los procesos urbanos sean lentos, y, por tanto, que sean menos resilientes.

7. Conclusión

Este análisis de la resiliencia desde un contexto urbano permite identificar las áreas de mayor atención para mejorar su capacidad adaptativa. La metodología, que desarrollé a lo largo de esta investigación, presenta detalles que deben corregirse de forma más precisa. De igual forma es necesario tener en cuenta las consideraciones del sistema, la exposición ambiental, los elementos económicos, la desigualdad y los conflictos sociales. Para implementar un mecanismo de resiliencia urbana debe tenerse en consideración que no existe una

fórmula única para enfrentar y dar respuesta a todos los riesgos, la complejidad social, los constantes cambios económicos ni los efectos del cambio climático. Estos factores impiden un análisis detallado, debido a la cantidad de información que almacena.

Sin embargo, mi análisis obtenido se basó en los factores sociales, económicos, ambientales y urbanos, ya que intervienen constantemente en la ciudad y cuya relación predetermina, que funcionen de forma integral. Esto genera un diagnóstico actual de la zona, que tiene como objetivo crear instrumentos políticos, que permiten a los gobiernos estatales y locales la capacidad de desarrollar intervenciones técnicas necesarias, que aborden la solución del problema bajo los siguientes esquemas:

- Desarrollar capacidad institucional: garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local que cuente con una sólida base institucional para su aplicación.
- Identificar los riesgos: identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastre y mejorar los sistemas de alerta temprana.
- Incentivar la comprensión y la concientización pública: por medio del uso del conocimiento, la innovación y la educación para incentivar una cultura de seguridad y resiliencia en todos los niveles.
- Reducir el riesgo: reducir los factores básicos de riesgo a través de medidas de planificación territorial, ambiental, social y económica.
- Prepararse y estar listo para actuar: fortalecer la preparación en caso de desastre para asegurar una respuesta eficaz en todos los niveles.

Es necesario implementar mecanismos de acción en temporalidades (corto, mediano y largo plazo) por medio de un proceso de aplicación y cumplimiento de normas de planificación urbana y ordenamiento territorial con base en el esquema de resiliencia y evaluaciones de riesgo. Esto implica identificar terrenos seguros para los ciudadanos de todo tipo de estratos. Así, debe hacerse una inversión en medidas estructurales físicas y no físicas, y contribuir a una relación entre los diversos niveles de gobiernos. Finalmente, la resiliencia debe construirse a través de una visión de bienestar y calidad de vida.

CITAS

- ¹ Conjunto de Objetivos Globales adoptados el 25 de diciembre del año 2015, los cuales buscan erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad de la humanidad, como parte de una nueva agenda del desarrollo sostenible. Disponible en: www.un.org/sustainabledevelopment/es/

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (2015). *Investing in Urban Resilience*. Washington, EE. UU: Banco Mundial.
- CEPAL. (2014). *Charlas sobre sistemas complejos sociales (CCSSCS)*. Recuperado de: <https://www.martinhilbert.net/ccsscs-html/>. acceso 20 de septiembre del 2018.
- Fiorentino, M. T. (s/a). *La construcción de la resiliencia en el mejoramiento de la calidad de vida y la salud*. Bogotá, Colombia: Suma Psicológica, Fundación Universitaria Konrad Lorenz.
- Grotberg H, E. (1995). *A guide to promoting resilience in children: strengthening the human spirit*. La Haya, Holanda: The International Resilience Project, Bernard Van Leer Foundation.
- Hajer Maarten Allard. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernisation and the Policy Process*. Oxford, Clarendon, New York, Estados Unidos.
- IPCC. (2007). "Cambio climático 2007: Informe de síntesis". Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Ginebra, Suiza.
- IPPCC. (2007). Cambio climático 2007 informe de síntesis "Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático,
- Kotliarenco A., M. A.; Cáceres O., I.; Fontecilla, M. (1997). *Estado de Arte en Resiliencia*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud.
- Magaña, V. (2012). *Guía metodológica para la evaluación de la vulnerabilidad ante Cambio Climático*. México: Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC). Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Global Environment Facility (GEF).
- ONU. (2015). Objetivos del Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainable-development/es/cities/>, acceso 20 de septiembre del 2018
- ONU HABITAT. (2012). *Resiliencia urbana, ONU HABITAT por un mejor futuro urbano*. Recuperado de: <https://es.unhabitat.org/resiliencia>
- ONU HABITAT. (2016). *Guía de Resiliencia Urbana, Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*. México: Gobierno Federal de México.

**CONCLUSIONES DEL SEMINARIO TALLER
LLEVADO A EFECTO EL 21 DE NOVIEMBRE
DE 2018, SOBRE LOS PROYECTOS
DE REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO
DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL,
AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN
-COOTAD, Y A LA LEY ORGÁNICA DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y
GESTIÓN DE SUELO -LOOTUGS.**

1.- ANTECEDENTES

Durante los días 17, 18 y 19 de octubre de 2018, se llevó a efecto en la Universidad de Cuenca, el XI Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial y el X Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico, bajo la temática general: “**Los derechos a la Ciudad y al Territorio**” y con las siguientes temáticas específicas:

- a) Marco conceptual, normativo e institucional de los derechos a la ciudad y al territorio.
- b) Las políticas públicas de ordenación territorial y urbanística
- c) La gestión del suelo
- d) Aportes académicos en el marco de los derechos a la ciudad y al territorio.
- e) Territorios y sustentabilidad.

En la Asamblea Plenaria Final de estos eventos, que contó con la participación de más de cuatrocientos asistentes, se adoptó, entre otras resoluciones, la organización por parte de la Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desa-

rollo Urbano y Planificación Territorial –en adelante SNDU-PT–, de un seminario-taller “*sobre la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo en forma previa al debate legislativo de los proyectos de ley que pretenden derogar la ley en referencia.*” Se adjunta el texto completo de dicha resolución.

Tales proyectos de ley son los siguientes:

- “**Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**” -COOTAD, presentado el 20 de septiembre de 2018 por el Ingeniero Montgomery Sánchez, Presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial, a la Presidencia de la Asamblea Nacional del Ecuador; y,
- “**Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y**

Gestión de Suelo” -LOOTUGS, presentado el 7 de septiembre de 2018 por la Asambleísta Ingeniera Mae Montaña a la Presidencia de la Asamblea Nacional del Ecuador.

A fin de dar cumplimiento oportuno a esta resolución, la Secretaría Ejecutiva del SNDU-PT programó dicho seminario-taller para el miércoles 21 de noviembre de 2018, bajo las siguientes estipulaciones:

- a) Para garantizar la participación de autoridades y funcionarios de las entidades públicas vinculadas a la temática del evento, se decidió que el mismo tenga lugar en la ciudad de Quito en los locales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador -FLACSO.
- b) En relación a cada una de las entidades que conforman la Comisión Coordinadora del SNDU-PT, se invitó a la autoridad correspondiente y a su equipo técnico-jurídico.
- c) Se invitó asimismo a todos los Asambleístas Nacionales y Provinciales, a las autoridades de las facultades de arquitectura y urbanismo del país, a los representantes de colegios profesionales afines a la temática del evento, cámaras de la construcción, y de otras entidades.

- d) Finalmente, se cursaron invitaciones personales a los Asambleístas proponentes de los proyectos de ley, para que realicen sendas exposiciones de los mismos, en forma previa al debate.

2.-DESARROLLO DEL SEMINARIO TALLER

Cumplidas las actividades de inscripción de participantes, el evento fue presentado por el Arquitecto Sebastián Astudillo, Profesor de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, quien actuó en representación del Decano de la misma y a la vez Secretario Ejecutivo de la Comisión Coordinadora del SNDU-PT, Arquitecto Enrique Flores.

Acto seguido, el Coordinador Académico del SNDU-PT, Arquitecto Fernando Pauta, sugirió las siguientes líneas de discusión:

- a) La pertinencia de la supresión de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo -SOT, contemplada en los dos proyectos de ley presentados.
- b) La conveniencia de la supresión del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, prevista en el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD.

- c) La pertinencia de que el COOTAD, incluya la normativa sobre los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en los términos contemplados en los Artículos 42, 43, 44, 45, 46, y 47 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD.
 - d) La pertinencia de que la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo -LOOTUGS, sea derogada y de que las normas que conforman los Títulos III "Planeamiento del Uso y de la Gestión del Suelo" y VI "Gestión del Suelo", pasen a formar parte del COOTAD, de conformidad con el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD.
 - e) El "Ejercicio de la competencia de control sobre el uso y ocupación del suelo", planteado en el Artículo 23 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD.
- Asimismo ha sido frecuente en la gestión de las entidades del Gobierno Central –particularmente de aquellas cuyas facultades entrañan la ejecución de obras de infraestructura–, pero también en la de los demás Gobiernos Autónomos Descentralizados –en el ejercicio de algunas de sus competencias–, la falta de decisión institucional para intervenir en el territorio en el marco de la imprescindible coordinación y cooperación con las municipalidades, a través de sus respectivos planes y el empleo de recursos como las pautas procedimentales o, en su caso, de otros.
 - Como evidencia de estas situaciones imputables en gran medida a la gestión pública, el territorio ecuatoriano ha soportado, desde que se acelerara y consolidara el proceso de urbanización y luego con la conformación de áreas metropolitanas en algunas regiones, impactos negativos de gran magnitud, en varios casos irreversibles, por las lógicas a las cuales han respondido el aprovechamiento de los recursos naturales y culturales, los cambios y comportamientos del uso del suelo urbano y rural y la construcción de edificaciones, instalaciones e infraestructuras de todo orden.

Estas líneas de discusión fueron aceptadas por los participantes.

3.- CONCLUSIONES

Luego de las intervenciones relacionadas con cada una de las líneas de discusión, se llegaron a las siguientes conclusiones:

a) En cuanto a la pertinencia de la supresión de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo -SOT, contemplada en los dos proyectos de ley presentados:

- El ejercicio de las competencias municipales de regular y controlar el uso y la ocupación del suelo en el cantón, se inscribe en el ámbito de las actividades y servicios públicos, y como tales, de acuerdo con la Constitución, deben ser motivo de vigilancia y control a fin de que se sujeten al ordenamiento jurídico y al interés general.
- Las municipalidades en el ejercicio de las competencias antes aludidas no han mostrado históricamente la necesaria fortaleza y decisión institucionales, para la formulación, aplicación y evaluación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y por tanto de las determinaciones referidas al uso y ocupación del suelo contenidas en ellos.
- En este sentido, la creación de la SOT responde a la valoración que ha hecho el legislador de las circunstancias antes descritas y por tanto de la necesidad de incidir institucionalmente en ellas, a través de un organismo público que asuma "...la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de **todos los niveles de gobierno** y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan **los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos** dentro del marco de sus competencias."
- No obstante y sin perjuicio de la gestión que pueda desplegar dicha superintendencia, se vuelve indispensable que las municipalidades ecuatorianas avancen de una forma más trascendente en sus procesos de robustecimiento, con miras a un ejercicio más eficiente de sus competencias constitucionales en las materias de regulación y sobre todo de control del uso y ocupación del suelo urbano y rural, y de otras contempladas en la LOOTUGS y en el Có-

- digo Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPFP.
- En esta misma línea, todas las actuaciones territoriales de los demás niveles de gobierno deben sujetarse plenamente al ordenamiento jurídico y al interés general, en el marco del mandato constitucional previsto en el Artículo 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.”*
 - La posibilidad de que un organismo distinto pueda asumir las atribuciones conferidas a la SOT, como una agencia de control similar a las ya existentes en el Ecuador, le restan independencia del Gobierno Central para el cumplimiento de tales atribuciones, pues éste tiene competencias con importantes implicaciones en la organización del territorio. A su vez, la posibilidad de que a la Contraloría General del Estado se le otorgue dichas atribuciones, se estima inviable, por cuanto éstas deben ser asumidas por una entidad técnica especializada.
 - Conviene que se analice con objetividad, especialmente por parte de las municipalidades, la supuesta violación que entrañarían las atribuciones de vigilancia y control de la SOT a su autonomía consagrada en la Constitución y la ley; pues, a título ilustrativo, las atribuciones de control que la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado le confiere a este organismo en los ámbitos administrativo, financiero y operativo, a todas las instituciones del Estado, no han merecido la consideración de violatorias a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
 - Lo expuesto, no pretende insinuar que la LOOTUGS en relación a este asunto de carácter institucional, no deba ser motivo de revisión y mejora, pero siempre en la perspectiva de la vigilancia y control independientes, a fin de coadyuvar asimismo en forma trascendente a que las actuaciones en el suelo cantonal, derivadas de los propios planes municipales de ordenamiento territorial y urbanístico, se sujeten –como se ha dicho–, al ordenamiento jurídico y al interés general.
 - No debe olvidarse que las superintendencias en el Ecuador son ante todo entidades que vigilan y controlan el respeto a los derechos ciudadanos, evitar que éstos sean vulnerados, y en el caso de la SOT, los vinculados con el ordenamiento territorial y urbanístico, los cuales se hallan consagrados en la Constitución y en el Título I *“Principios Generales”* de la LOOTUGS.
 - No se ha reparado que al derogar el *“Régimen Institucional”* previsto en el Título V de la LOOTUGS, se está también derogando las *“Infracciones y sanciones a la gestión del suelo sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”*, establecidas en el Capítulo III, lo cual supone limitar gravemente a las municipalidades en su capacidad, justamente, de control en la materias ya señaladas.
- b) En cuanto a la conveniencia de la supresión del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, prevista en el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD:**
- De conformidad con la LOOTUGS, este Consejo Técnico tiene como rol coordinar y articular las regulaciones y estándares que emitan los ministerios en uso de su facultad de rectoría y dictar la normativa secundaria que deberá observar la formulación de los planes de ordenamiento territorial, de uso y gestión de suelo, y demás instrumentos del planeamiento urbanístico. En suma se trata de un organismo que debe garantizar la vigencia de estándares mínimos para materializar la protección de los derechos a la ciudad y al territorio.
 - Al respecto debe observarse que el Ecuador muestra un significativo retraso en relación a los países de la región, en cuanto a la emisión de estándares o normas en ámbitos como la vivienda, dotación de equipamientos de uso colectivo, servicios públicos, obras de urbanización, aprovechamiento del suelo urbano, concesión de licencias, permisos y aprobaciones, entre otras materias.
 - Sí debe revisarse su conformación en relación a la sociedad civil, permitiendo la participación de las

organizaciones sociales, la academia, colegios profesionales y cámaras de la construcción.

- No es pertinente que este Consejo Técnico desempeñe la función de entidad asesora, pues ésta ya la cumplen las asociaciones de los gobiernos autónomos descentralizados y el Consejo Nacional de Competencias.

c) Sobre la pertinencia de que: i) el COOTAD, incluya la normativa sobre los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en los términos contemplados en los Artículos 42, 43, 44, 45, 46, y 47 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD; y, ii) que la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo -LOOTUGS, sea derogada y de que las normas que conforman los Títulos III “Planeamiento del Uso y de la Gestión del Suelo” y VI “Gestión del Suelo”, pasen a formar parte del COOTAD, de conformidad asimismo con el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD.

- La Constitución establece que las leyes deben guardar unidad de materia y desarrollar sus principios y mandatos, por lo que en relación a los derechos a la ciudad y al territorio, al hábitat, a la vivienda y a los servicios básicos, entre otros, es necesaria la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.
- El COOTAD es el conjunto de normas jurídicas que regula la organización, funcionamiento y atribuciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en sus relaciones con los particulares, es decir trata los temas propios del derecho administrativo; mientras que la LOOTUGS es el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenamiento del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación, siendo objeto de su regulación las potestades públicas destinadas a ordenar el territorio en su conjunto, interviniendo y limitando el derecho de propiedad, por lo tanto, aborda una materia propia del derecho urbanístico.
- Por lo expuesto no cabe por ningún motivo que el COOTAD aborde materias como el ordenamiento territorial y urbanístico, que ameritan –por lo dicho–, regulaciones contenidas en una ley específica, como

ocurre igualmente en otros países de la región desde hace algunas décadas. En este sentido, las reformas propuestas en el proyecto de ley en referencia, tienden a desnaturalizar al COOTAD y le privan al país, injustificadamente, de una ley que regule dichas materias. Incluir el ordenamiento territorial en el COOTAD es confundir el panorama de actuación e instrumentación de las leyes, es un retroceso para el país, más aún cuando las motivaciones para la derogación de la LOOTUGS no son contundentes.

- Lo anterior no impide que al igual que con respecto a otras competencias, el COOTAD en su Título V “Descentralización y Sistema Nacional de Competencias”, Capítulo IV “Del Ejercicio de las Competencias Constitucionales”, incluya normas generales respecto del ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial. Por esto debe revisarse la derogatoria que contempla la LOOTUGS, de varias disposiciones que en materia de ordenamiento territorial contenía el COOTAD.
- La normativa referida a la ordenación territorial se halla dispersa en algunos cuerpos legales, como el COPFP, a tal punto que la LOOTUGS más versa sobre la ordenación o planeamiento urbanístico, que sobre el ordenamiento territorial –de los 115 artículos de la LOOTUGS apenas dos, los numerados como 11 y 12, se refieren a ésta–; por tanto, la LOOTUGS debe recuperar y contener obligatoriamente toda la normativa sobre esta materia, sin perjuicio de su articulación con el COOTAD en los términos señalados y con el COPFP en cuanto a la planificación del desarrollo. En buenas cuentas se trata de que la LOOTUGS establezca integralmente el modelo de gestión de la competencia de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y del Gobierno Central y como parte de ella, del ordenamiento urbanístico, cuya competencia corresponde a las municipalidades.
- Este enfoque posibilitará el establecimiento claro de las funciones precisas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en relación al ordenamiento territorial, pero sobre todo las determinaciones que deben contener los planes, cuya formulación, aplicación y evaluación, es de su responsabilidad.

- Las reformas propuestas por este proyecto de ley son también inconsultas, por cuanto olvidan que el Gobierno Central también tiene por normativa legal, concretamente del COPFP, la competencia de ordenamiento territorial en la escala nacional a través de la Estrategia Territorial Nacional, cuya regulación escapa al objeto del COOTAD y que al derogar la LOOTUGS perdería vigencia, y con ésta la necesaria y obligatoria articulación de las actuaciones de este nivel de gobierno en el territorio –sectores estratégicos, recursos naturales, áreas protegidas, recursos hídricos, entre otros–, con los niveles subnacionales de ordenación territorial. Por todo esto es necesario recalcar la conveniencia de mantener la unicidad de la materia al tratarse de la formación o reforma de las leyes.

d) En cuanto al “Ejercicio de la competencia de control sobre el uso y ocupación del suelo”, planteado en el Artículo 23 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD:

- El texto propuesto muestra marcadas limitaciones, pues esencialmente se refiere a la regulación del uso y ocupación del suelo, más que al control y en relación a éste en rigor no existe ninguna norma concreta. Si la intención finalmente es regular las competencias constitucionales correspondientes al uso y ocupación del suelo –tanto a su regulación, como al control–, el enfoque debe ser el expuesto a propósito de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial.

- No es pertinente el texto por el cual las municipalidades “*incorporarán en sus planes de ordenamiento territorial **obligatoriamente** las políticas y directrices dadas por la Autoridad Agraria Nacional respecto del uso de la tierra rural y sus usos productivos*”, pues socava la autonomía de las municipalidades y olvida el alcance y trascendencia del mandato constitucional contenido en el Artículo 260, ya transcrito.
- Una situación similar, pero con igual efecto sobre la autonomía de las municipalidades, está presente en el Artículo 6 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, al disponer que “...*la Autoridad Agraria Nacional, de conformidad con la Ley y previa petición del Gobierno Autónomo Des-*

centralizado municipal o metropolitano competente,... **autorizará, el cambio de la clasificación de suelos rurales de uso agrario a suelos de expansión urbana o zona industrial.**

“Será nula de pleno derecho toda declaración de zonas industriales o de expansión urbana que no cumpla con lo dispuesto en el inciso anterior.”

- En realidad el ejercicio de la necesaria rectoría de la Autoridad Agraria Nacional y –con igual importancia–, de la competencia atribuida a las municipalidades de regular el uso y la ocupación del suelo rural, debe ser motivo del “**ejercicio concurrente de la gestión**”, mediante pautas o normas procedimentales, a fin de alcanzar decisiones válidas para todos estos organismos públicos. **En el ejercicio de competencias exclusivas y rectorías, no caben las figuras de la “obligatoriedad” y la “autorización” entre sus titulares, como tampoco que un titular ejerza su competencia o rectoría, impidiendo que otro ejerza la suya.**

Finalmente, tanto la Comisión Coordinadora del SNDU-PT y su Secretaría Ejecutiva con sede en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, ofrecen a la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial de la Asamblea Nacional del Ecuador, su apoyo para continuar con el debate de los proyectos de ley que fueron motivo de análisis en este seminario-taller; sin perjuicio de aportar de modo concreto en la formulación de las necesarias reformas legales que se deducen de las conclusiones antes expuestas, observando la unicidad de las materias que deben abordar el COOTAD, la LOOTUGS y el COPFP.

Cuenca, diciembre de 2018



Arquitecto Fernando Pauta Calle, PhD.
PROFESOR DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO DE LA UNIVERSIDAD DE CUENCA
COORDINADOR ACADEMICO DEL SNDU-PT

ISBN: 978-9978-14-451-0



MÁS INFORMACIÓN: WWW.SNDU.ORG / WWW.ISLPEPI.ORG

 /CSNDU  @SNDU-ECUADOR



UNIVERSIDAD DE CUENCA

