



AUTONOMÍAS Y ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

MEMORIAS IX SIMPOSIO NACIONAL
DE DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



Secretaría Nacional
de Planificación
y Desarrollo



COMISIÓN ORGANIZADORA DEL SIMPOSIO
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



UNIVERSIDAD DE CUENCA
2013-2014



AUTONOMÍAS Y ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

MEMORIAS IX SIMPOSIO NACIONAL
DE DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



Secretaría Nacional
de Planificación
y Desarrollo



COMISIÓN ORGANIZADORA DEL SIMPOSIO
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



UNIVERSIDAD DE CUENCA
-fondo 1807-

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

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

COMISIÓN ORGANIZADORA DEL SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



Con el auspicio de:



**Autonomías y Desarrollo Territorial y Urbanístico:
Memorias del IX Simposio Nacional de
Desarrollo Urbano y Planificación Territorial**

2016, Fernando Cordero Cueva, varios

©2016, Comisión Coordinadora del Simposio

Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación

Territorial. Universidad de Cuenca

ISBN: 978-9978-14-327-8

Derecho de Autor: CUE - 2514

CRÉDITOS

Arquitecta María de los Ángeles Duarte

Presidenta de la CSNDU y PT

Ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda

Arquitecto Diego Aulestia Valencia

Presidente de la CSNDU y PT

Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda

(12 / 2013 - 02 / 2015)

Arquitecto Fernando Pauta Calle

Secretario Ejecutivo de la CSNDU y PT

**Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo
de la Universidad de Cuenca**

Arquitecto Fernando Cordero Cueva

Coordinador Académico del SNDU y PT

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

Licenciada Sandra Naranjo Bautista

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

Sociólogo Pabel Muñoz

**Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo
(12/2011-10/2015)**

Economista Verónica Gallardo Aguirre

Gerente General del Banco del Estado

Licenciado Daniel Avecillas

**Presidente de la Asociación de Municipalidades
Ecuatorianas –AME**

Economista Gustavo Baroja

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

Abogado Bolívar Armijos Velasco

**Presidente del Consejo Nacional de Gobiernos
Parroquiales Rurales del Ecuador –CONAGOPARE**

Ingeniero Pablo Vanegas Peralta

Rector de la Universidad de Cuenca

Ingeniero Fabián Carrasco Castro

**Rector de la Universidad de Cuenca
(01 / 2011 - 01 / 2016)**



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

Ingeniero José Brito
Economista María Belén Loor
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Economista Carmen Balarezo
Arquitecta María Augusta Muñoz
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Arquitecto Carlos Sánchez
Economista Gladys Neira
Banco del Estado

Arquitecta Ximena Salazar
Arquitecto Enrique Flores
**Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad de Cuenca**

Ingeniero Guido Crespo
Ingeniero Jorge Martínez V.
Asociación de Municipalidades Ecuatorianas – AME

Economista Edwin Miño
**Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales
del Ecuador CONGOPE**

Sociólogo Patricio Carpio Benalcazar
Delegado Técnico de la Comisión del SNDU y PT

Doctora Bárbara Hess
Directora de GIZ-Ecuador

Arquitecta Adriana Lucero Q.
Auxiliar Técnico de la CSNDU y PT

Licenciada Andrea Carrión
**Compilación de las Memorias del
IX Simposio Nacional**

Licenciada Verónica Puruncajas Calvache
Revisión Ortográfica

Diseñador Renato Puruncajas Calvache
Diagramación y Diseño

Advantlogic
Impresión

ÍNDICE



ÍNDICE

1.	Prólogo	Pag. 25
2.	Presentación	Pag. 31
3.	A manera de síntesis	Pag. 39

PARTE I:

MARCO CONCEPTUAL PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA EN EL MARCO DE LA AUTONOMÍA Y LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL	Pag. 45
--	---------

I. Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia	Pag. 47
--	---------

1.	El sistema territorial una construcción humana inexorable	Pag. 47
2.	Sistemas territoriales paradigmáticos	Pag. 49
3.	Niveles, jerarquías, principios y escalas	Pag. 49
4.	El modelo territorial	Pag. 49
4.1.	Evolución tendencial del sistema territorial	Pag. 50
4.2.	Evolución planificada del sistema territorial: La Ordenación Territorial	Pag. 51
5.	Precisiones sobre ordenación territorial	Pag. 51
6.	Ordenación territorial versus planificación urbanística	Pag. 52
7.	Concreción del concepto de ordenación territorial	Pag. 53
8.	Modelo conceptual de ordenación territorial: paradigma de un modelo sostenible de desarrollo	Pag. 53
9.	Instrumentos generales específicos de Ordenación Territorial: Los planes de Ordenación Territorial	Pag. 54
10.	Instrumentos de la ordenación territorial a nivel de cada plan	Pag. 55
11.	Etapas y fases por las que pasa la elaboración de un plan de Ordenación Territorial	Pag. 56
12.	Metodología general para formular un plan de ordenación territorial	Pag. 57
13.	Equipo de trabajo para formular el plan	Pag. 58
14.	Algunas fortalezas y debilidades del proceso de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial en Ecuador	Pag. 60
14.1.	Principales fortalezas	Pag. 60



14.2.	Debilidades de carácter general	Pag. 61
14.3.	Debilidades de carácter más específico	Pag. 62
15.	Un decálogo de recomendaciones	Pag. 64
16.	Argumento de la conclusión final	Pag. 64
II.	Retos del ordenamiento territorial en contextos de descentralización y autonomía en América Latina	Pag. 68
1.	Introducción	Pag. 69
2.	Políticas de Ordenamiento Territorial en América Latina	Pag. 70
3.	Descentralización, autonomía territorial y unidad nacional	Pag. 70
4.	Puntos de encuentro	Pag. 72
5.	Desafíos	Pag. 73
5.1.	Armonía y equilibrio entre autonomía territorial y distribución de competencias en la Gestión del Desarrollo y Ordenamiento Territorial	Pag. 73
5.2.	Eficiencia de la organización territorial del Estado unitario descentralizado para los fines del desarrollo y ordenamiento territorial	Pag. 76
5.3.	Equilibrio en la distribución de las competencias entre las entidades territoriales y en el ejercicio del poder territorial	Pag. 76
6.	Gobernanza y Ordenamiento Territorial	Pag. 79
7.	Conclusión	Pag. 80
III.	La experiencia del ordenamiento territorial en Europa en contextos de descentralización y autonomías	Pag. 86
1.	Marco conceptual e institucional-jurídico de la Ordenación del Territorio	Pag. 88
1.1.	Definición de la política de ordenación del territorio	Pag. 88
1.2.	Meta y misiones de la ordenación del territorio	Pag. 88
1.3.	Los objetivos de la Ordenación del Territorio	Pag. 89





1.4.	Los instrumentos de la Ordenación del Territorio	Pag. 90
1.5.	La descentralización del Estado como marco de la planificación territorial: las regiones como protagonistas de la política de ordenación del territorio	Pag. 92
2.	Análisis de cuatro cuestiones fundamentales para la operatividad de los instrumentos de la política de ordenación del territorio	Pag. 97
2.1.	¿Cómo participan los Municipios en la elaboración de los Planes de Ordenación del Territorio que ellos tienen que respetar en sus planes urbanísticos?	Pag. 97
2.2.	¿Qué mecanismos existen para verificar y garantizar la coherencia de los planes urbanísticos con los planes de ordenación del territorio?	Pag. 98
2.3.	¿Qué relación se establece entre los planes de ordenación del territorio y la planificación sectorial?	Pag. 99
2.4.	¿Cómo se evalúa el impacto territorial de proyectos que no están previstos por la planificación?	Pag. 100
3.	Sugerencias para Ecuador extraíbles de las experiencias europeas	Pag. 101
IV.	Visiones urbanísticas del planeamiento territorial desde la descentralización y la participación	Pag. 106
1.	Introducción	Pag. 108
2.	Plan de Ordenación Territorial	Pag. 109
3.	Áreas de influencia provincial-regional	Pag. 110
4.	Criterios de Planeamiento	Pag. 110
5.	Territorios no sustentables	Pag. 111
6.	Planificación Sustentable	Pag. 111
7.	Visiones urbanísticas	Pag. 113
7.1.	El Plan de Urbanismo Integrador	Pag. 113
7.2.	El Plan de Urbanismo instrumento de redistribución social	Pag. 113

7.3.	El Plan de Urbanismo desde la sostenibilidad	Pag. 113
7.4.	El Plan de Urbanismo desde el espacio público, la escena urbana y el paisaje	Pag. 113
7.5.	El Plan de Urbanismo desde la funcionalidad	Pag. 114
7.6.	El Plan de Urbanismo desde la economía	Pag. 114
7.7.	El Plan de Urbanismo desde la coordinación institucional	Pag. 114
7.8.	El Plan de Urbanismo desde la participación	Pag. 114
7.9.	El Plan de Urbanismo desde la descentralización	Pag. 114
7.10.	Planificación Estratégica Urbana	Pag. 115
V.	Planificación territorial en el Ecuador: avances y desafíos	Pag. 118
1.	El Ordenamiento Territorial en lo nacional	Pag. 120
2.	El Ordenamiento Territorial en lo local	Pag. 121
3.	Retos del país en materia de Ordenamiento Territorial	Pag. 121
3.1.	Consolidación del marco jurídico que rige el Ordenamiento Territorial	Pag. 121
3.2.	Profunda coordinación entre niveles de gobierno	Pag. 122
3.3.	Creación de capacidades en lo local	Pag. 122
3.4.	Planificación con modelos territoriales y análisis prospectivos	Pag. 122
3.5.	Corresponsabilidad por parte de la ciudadanía	Pag. 122
3.6.	Mayor pedagogía	Pag. 123
PARTE II:		
	EXPERIENCIAS, BALANCES Y PERSPECTIVAS	Pag. 125
VI.	Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: provinciales, logros y limitaciones	Pag. 126
1.	Logros	Pag. 128
2.	Retos	Pag. 128
3.	Limitaciones	Pag. 129
4.	Conclusiones	Pag. 130





VII. El mandato constitucional de la ordenación de territorio. La adopción de planes a nivel cantonal en la zona 6	Pag. 132
1. Presentación	Pag. 133
1.1 Antecedentes	Pag. 133
1.2 Metodología	Pag. 134
2. Marco teórico	Pag. 135
2.1 Factores ambientales o físicos	Pag. 135
2.2 Factores económicos	Pag. 135
2.3 Factores socio-culturales	Pag. 136
2.4 Factores jurídicos	Pag. 136
3. Resultados	Pag. 136
VIII. Nueva matriz productiva, nueva matriz espacial y constructiva	Pag. 142
1. Lo espacial como "reflejo" de lo político y económico	Pag. 144
2. Contexto del Buen Vivir	Pag. 146
3. Relación con Plan Nacional del Buen Vivir, objetivos a los que contribuye	Pag. 146
4. Demandas de respuesta multi y transdisciplinar	Pag. 147
5. Sectores y actores 2020	Pag. 147
6. Objeto de estudio	Pag. 148
7. La teoría de la construcción del espacio nacional	Pag. 148
8. Lo tradicional y su relevo paradigmático	Pag. 148
9. Inicio y fin de la teoría y práctica del Ordenamiento Territorial	Pag. 148
10. El Estado de nuevo tipo	Pag. 149
11. Antecedentes históricos	Pag. 151
12. Propuesta conceptual para el Ordenamiento Territorial	Pag. 152
13. Operativización metodológica	Pag. 152
14. Patrones territoriales y prototipos de hábitats	Pag. 152
15. Conclusiones	Pag. 154
IX. Marco conceptual sobre la ordenación urbanística	Pag. 156

1.	Presentación	Pag. 157
2.	Hipótesis y Objetivos para una correcta Planificación Urbana	Pag. 158
3.	El estado del arte de la legislación urbanística en Ecuador	Pag. 162
3.1.	Un escenario anterior a la Constitución del 2008	Pag. 162
3.2.	Una escenario posterior a la Constitución del 2008	Pag. 163
4.	Las autonomías y su incidencia en la Planificación Territorial y Urbanística en España.	Pag. 165
5.	Conclusiones	Pag. 169

PARTE III:

METODOLOGÍAS, TECNOLOGÍAS Y ENFOQUES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	Pag. 175
--	----------

X. El gran desordenador urbano: La especulación	Pag. 176
--	----------

1.	Los múltiples efectos del des-ordenamiento urbanístico	Pag. 178
2.	¿Cómo surge el precio de la tierra?	Pag. 178
3.	El precio del suelo, el gran des-ordenador urbanístico	Pag. 179
4.	Renta del suelo o sobreprecio capitalizado	Pag. 180
5.	¿Cómo calcular el valor incorporado en un suelo urbano?	Pag. 180
5.1.	¿Cómo surge el precio final de un terreno urbano?	Pag. 181
5.2.	¿Cómo inferir o calcular la renta del suelo?	Pag. 182
6.	Nueva herramienta para apoyar el Ordenamiento Urbanístico	Pag. 182

APENDICE N°1.1	Pag. 186
APENDICE N°1.2	Pag. 188
APENDICE N°1.3	Pag. 190

XI. Metodología para la construcción de un modelo de gestión de la competencia constitucional "Formular Planes de Ordenamiento Territorial" integrado a la de "Planificar el Desarrollo"	Pag. 192
---	----------





1.	Introducción	Pag. 193
2.	Metodología para el diseño del Modelo de Gestión	Pag. 195
2.1.	Momento I: Conceptualización y ordenamiento de la planificación y gestión del desarrollo humano	Pag. 195
2.2.	Momento II: Análisis y evaluación del reparto competencial	Pag. 198
2.3.	Momento III: Formulación de los componentes específicos del modelo	Pag. 199
3.	CONCLUSIONES	Pag. 205
XII.	Planificaciones Participativas, Metodologías socialmente eficientes	Pag. 208
1.	Las escaleras de participación y planificación	Pag. 209
2.	Preguntas para delimitar sistemas participativos	Pag. 211
3.	Procesos de Planificación Participativa	Pag. 213
4.	La construcción de un sistema participativo en Cuenca	Pag. 218
XIII.	La participación ciudadana: una visión sistémica en el marco del ordenamiento territorial en el Ecuador	Pag. 220
1.	Reflexiones del concepto de participación ciudadana	Pag. 221
2.	Tipos y modos de la participación ciudadana en los procesos de planificación del territorio	Pag. 223
2.1.	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa	Pag. 223
2.2.	El Sistema de Participación Ciudadana (Spc)	Pag. 223
3.	Experiencias locales de procesos de participación ciudadana	Pag. 226
3.1.	Propuesta metodológica operativa que avalúa el proceso participativo del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Cuenca	Pag. 226
3.2.	Criterios de evaluación del proceso participativo para el Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Cantón Cuenca.	Pag. 227
4.	Aplicación de propuesta metodológica de evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial del cantón Cuenca.	Pag. 227

4.1.	Resultados de la evaluación del proceso participativo	Pag. 227
4.2.	Propuesta metodológica operativa para el proceso de participación ciudadana en los PDOT del nivel cantonal	Pag. 230
4.3.	Diseño del proceso participativo para un plan de desarrollo y ordenamiento territorial del nivel cantonal.	Pag. 230
5.	Propuesta de lineamientos metodológicos	Pag. 238
5.1.	Propuesta de lineamientos para los planes de desarrollo y ordenamiento territorial	Pag. 238
6.	Conclusiones	Pag. 238
XIV.	Modelo integral para la actualización catastral. Experiencias del PROMAS- Universidad de Cuenca	Pag. 242
1.	Antecedentes	Pag. 244
2.	Modelo integral para la Actualización Catastral	Pag. 245
3.	Experiencia del PROMAS en la evaluación de costos de indemnización en el Proyecto PACALORI	Pag. 245
3.1.	Acerca del Proyecto PACALORI	Pag. 245
3.2.	Metodología del modelo integral para actualización catastral	Pag. 246
3.3.	Metodología y uso de tecnologías para el deslinde predial	Pag. 246
3.4.	Metodología de valoración	Pag. 249
3.5.	Modelo de gestión y explotación de la geo información generada	Pag. 251
4.	Aportes y conclusiones	Pag. 255
XV.	Análisis y validación de OpenRULES como herramienta de apoyo en la planificación de usos del suelo en el Ecuador. Aplicación en el Cantón La Troncal, Provincia del Cañar.	Pag. 258
1.	Introducción	Pag. 260
2.	Descripción del sistema de ayuda a la decisión espacial, <i>OpenRULES</i>	Pag. 260
2.1.	Módulo de evaluación de tierras	Pag. 261





2.2. Módulo de optimización de superficies	Pag. 261
2.3. Módulo de localización espacial de los usos del suelo	Pag. 261
3. Análisis de planes cantonales zona 6 del Ecuador	Pag. 261
4. Aplicación de openRULES en el cantón La Troncal	Pag. 263
5. Comparación de los resultados obtenidos por openRULES con el planeamiento vigente del cantón la troncal	Pag. 265
6. Discusión y conclusiones.	Pag. 269
XVI. Información, TIG, participación, metodologías y herramientas: SIXOT una propuesta de integración	Pag. 274
1. Introducción y justificación	Pag. 275
2. PPGIS como integración: una revisión	Pag. 276
3. Contexto institucional multinivel: Europa, España y Galicia	Pag. 277
4. SIXOT (Sistema de Información para la Gestión y Ordenación Territorial): una propuesta de integración	Pag. 278
4.1. Módulo de 'Análisis y diagnóstico'	Pag. 279
4.2. Módulo de 'Planificación y propuesta'	Pag. 279
4.3. Módulo de 'Participación pública'	Pag. 280
4.4. Módulo de 'Evaluación y gestión'	Pag. 281
4.5. Módulo de 'Documentación'	Pag. 282
5. La realidad ecuatoriana	Pag. 282
6. Propuesta de futuro	Pag. 282
7. Conclusiones	Pag. 283
XVII. Responsabilidad social de la universidad en los procesos de ordenamiento territorial	Pag. 288
Introducción	Pag. 290
1. Ordenamiento Territorial, base de un desarrollo social sostenible	Pag. 290
2. Ordenamiento Territorial en Argentina	Pag. 291
3. Experiencia de Mendoza	Pag. 291
3.1 Promulgación de la Ley de Medio Ambiente, año 1992	Pag. 291
3.2 Proyectos-Ley de Ordenamiento Territorial, años 2002-2005	Pag. 292

3.3	Acta Acuerdo Interinstitucional, año 2006	Pag. 292
3.4	Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza (Ley No. 8051), año 2009	Pag. 292
4.	La universidad como referente del Ordenamiento Territorial.....	Pag. 293
4.1	La Universidad como generadora de investigación y desarrollo	Pag. 294
4.2	La Universidad como formadora	Pag. 294
4.3	La Universidad como medio de transferencia	Pag. 295
5.	Situación actual y perspectivas futuras	Pag. 296

PARTE IV:

MARCO LEGAL E INSTITUCIONALIDAD PARA LA ORDENACION TERRITORIAL Y URBANISTICA	Pag. 301
---	-----------------

XVIII. El Estado Constitucional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados	Pag. 302
---	-----------------

1.	La herencia histórica	Pag. 303
2.	La transición al Estado Neoliberal	Pag. 304
3.	Las tendencias descentralizadoras y autonomistas	Pag. 304
4.	La Constitución de Montecristi y el Estado Constitucional de Derechos y Justicia	Pag. 306
4.1.	El carácter del Estado ecuatoriano	Pag. 306
4.2.	Gobierno descentralizado	Pag. 306
4.3.	Organización Territorial del Estado, Gobiernos Autónomos Descentralizados y Ordenamiento Territorial	Pag. 306
i.	La tradicional División Política Administrativa	
ii.	La nueva Organización Territorial del Estado	
iii.	El modelo descentralizador de la Constitución de Montecristi	
iv.	Sectores estratégicos, competencias ambientales y competencias de ordenamiento territorial	
5.	Teoría y praxis del Estado Constitucional de Derechos y Justicia	Pag. 309
6.	Teoría y práctica de la descentralización	Pag. 311
7.	El Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	Pag. 311

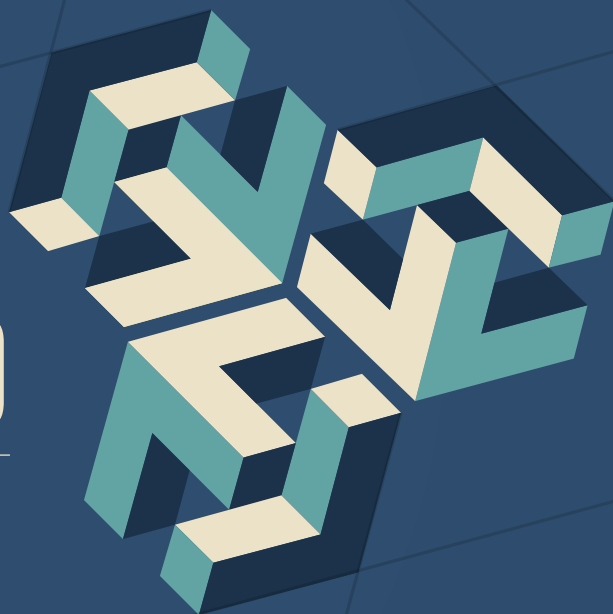




8.	El apuro en la descentralización de las competencias de tránsito	Pag. 312
9.	Enmiendas constitucionales a competencias del Estado Central y de los GADs Municipales Un nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua: Una experiencia con resultados	Pag. 312
XIX.	Un nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua: Una experiencia con resultados	Pag. 316
1.	La construcción del Gobierno Provincia	Pag. 318
1.1.	¿Qué se propuso en Tungurahua?	Pag. 318
1.2.	Nuevo Modelo de Gestión: Perspectiva	Pag. 318
2.	Institucionalización del Gobierno Provincial	Pag. 319
3.	Logros alcanzados	Pag. 320
4.	Conclusiones sobre el Gobierno Provincial como herramienta de democratización y empoderamiento ciudadano	Pag. 321
XX.	Propuesta para una Ley de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo	Pag. 324
1.	La ley para ordenar el territorio y el suelo: un reto pendiente	Pag. 325
2.	Algunos indicadores preocupantes en el Ecuador	Pag. 326
3.	Ordenamiento Territorial	Pag. 328
4.	Planeamiento del suelo	Pag. 328
5.	Gestión del suelo	Pag. 329
6.	Institucionalidad	Pag. 330
7.	Sanciones	Pag. 331
8.	Concordancia con el COOTAD y Código de planificación.	Pag. 331
9.	Conclusiones	Pag. 331
XXI.	La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: un paso más en la planificación panóptica	Pag. 332
PARTE IV:	CONCLUSIONES	Pag. 341
XXII.	Conclusiones por Domingo Gómez Orea	Pag. 342



PRÓLOGO



PRÓLOGO

Licenciado Pabel Muñoz López
Secretario Nacional de
Planificación y Desarrollo



El Buen Vivir se planifica, no se improvisa y la respuesta de Ecuador al reto de conseguirlo, se materializa en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

A pesar de que en el país han existido varios esfuerzos y experiencias de planificación y ordenamiento territorial, éstos han constituido acciones aisladas. Es a partir del 2008, que el ordenamiento territorial se consagra como un mandato constitucional orientado a la superación de los problemas de inequidad, desigualdad y pobreza, provocados por los desequilibrios territoriales que imperaban en el país.

La Carta Magna posiciona a la planificación y el ordenamiento territorial como instrumentos para la garantía de derechos y como pilares fundamentales en el proceso de Democratización del Estado.

Los ejercicios recientes de planificación a nivel nacional han incorporado importantes elementos territoriales, sin embargo, no ha sido suficiente para conseguir un verdadero proceso planificado de Ordenamiento Territorial, observando las diferentes realidades a nivel nacional y local, se plantean los siguientes retos, para una verdadera consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa en el Ecuador:

1. Consolidar el marco jurídico que rige el ordenamiento territorial
2. Profundizar la coordinación y articulación entre niveles de gobierno
3. Crear y fortalecer las capacidades de planificación y regulación en los niveles de gobierno subnacionales
4. Promover procesos de planificación con modelos territoriales y análisis prospectivos
5. Fortalecer las instancias de participación para promover modelos de gestión con corresponsabilidad ciudadana

En este marco, el Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación territorial, es el espacio idóneo para promover el diálogo e intercambio de conocimientos y experiencias entre actores públicos, privados y comunitarios, vinculados con los procesos de planificación, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y la academia; a fin de buscar la superación de los retos planteados. Hoy podemos afirmar que, luego de 35 años de su primera realización en 1979, el Simposio nacional de Desarrollo Urbano y Planificación territorial, es el foro nacional





de mayor jerarquía para tratar temas relacionados con la planificación del desarrollo y sus implicaciones a nivel urbano y rural.

El IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial planteó como tema central “Las autonomías y la Ordenación Territorial y Urbanística”; a fin de profundizar la discusión sobre los alcances y contenidos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con énfasis en el ordenamiento urbanístico y el uso y gestión del suelo urbano.

El IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, realizado en la ciudad de Cuenca en octubre de 2014, contó con el apoyo de la Asamblea Nacional, la Universidad de Cuenca, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Banco del Estado, el Consorcio de Gobierno Provinciales, la Asociación de Municipalidades y el Consorcio de Gobiernos Autónomos Parroquiales del Ecuador.

La definición del tema central del noveno simposio surgió de la necesidad de analizar las importantes relaciones que deben existir entre los principios de la Ordenación Territorial y Urbanística con el ejercicio de las competencias que la Constitución de la República del Ecuador establece en su artículo 264 para los gobiernos autónomos descentralizados cantonales, de manera particular su exclusividad para “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón” en el marco de una competencia concurrente y compartida con los demás niveles de gobierno que es la planificación para el desarrollo y la formulación de los correspondientes instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, de manera articulada con los demás niveles de gobierno, siendo sus principales objetivos los siguientes:

- a) Analizar y evaluar los planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial formulados luego del 2008 por los Gobiernos Autónomos Descentralizados para los ámbitos provincial, cantonal y parroquial.
- b) Conocer y analizar tanto los aspectos metodológicos y conceptuales, cuanto las herramientas tecnológicas con los que se han formulado los Planes de Ordenamiento Territorial desde el 2010.
- c) Contribuir conceptual y metodológicamente en la definición de competencias concurrentes para la gestión

del hábitat con énfasis en: apropiación social de plusvalías, compensación de desequilibrios territoriales, definición de suelo urbanizable y no urbanizable, áreas protegidas, infraestructura vial y redes de servicios públicos prestados en forma descentralizada.

- d) Debatir sobre el carácter autónomo de la gestión del suelo urbano y rural en los cantones y sus subordinaciones conceptuales y técnicas al Plan Nacional de Desarrollo y a una Ley de Ordenamiento Territorial.
- e) Identificar y caracterizar los alcances y contenidos generales del Ordenamiento Territorial y las regulaciones que establecería una Ley sobre esa materia para su aplicación descentralizada.
- f) Propiciar la discusión y debate sobre la importancia de contar con mecanismos locales y nacionales que garanticen los derechos de los ciudadanos.¹¹
- g) Identificar los cambios en los Planes Universitarios de Formación de Profesionales e investigadores de los procesos de planificación y gestión de la Ordenación Territorial y Urbanística y las líneas prioritarias de investigación y adecuación tecnológica.

Para el cumplimiento de estos objetivos se definieron cinco ejes temáticos,

1. Evaluación de experiencias y prácticas de la Ordenación Territorial y Urbanística en Ecuador.
2. El derecho a la ciudad: nuevos asentamientos y aprovechamiento de la ciudad construida.
3. Autonomías y competencias concurrentes sobre la Ordenación Territorial y Urbanística
4. Cartografía Geodésica, Catastros Inmobiliarios y Sistemas de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial, la Ordenación Urbanística y la Gestión del Suelo.
5. Contribuciones normativas para la Ordenación Territorial y Urbanística y la Gestión del Suelo.

En este libro se recopilan las principales ponencias, debates y conclusiones del IX Simposio de Desarrollo Urbano y

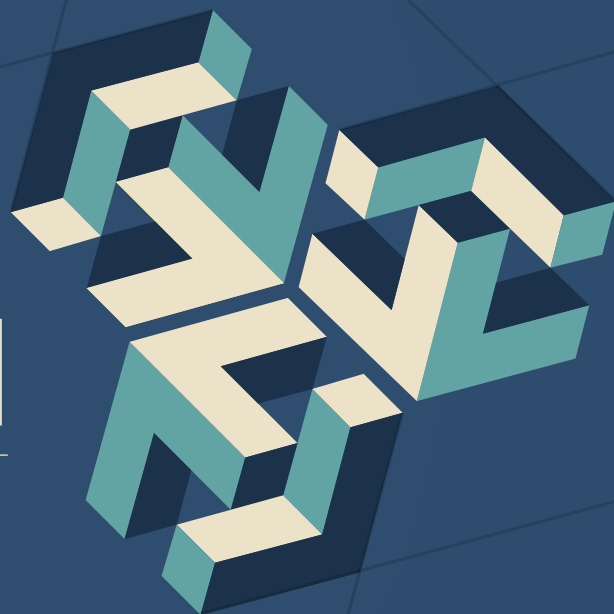
Planificación Territorial, que contó con destacados ponentes y expositores a nivel nacional e internacional, y con la participación de entidades públicas afines al tema de la descentralización y el ordenamiento territorial y urbanístico, asambleístas, prefectos, alcaldes, presidentes y vocales de los gobiernos parroquiales, docentes y estudiantes de las principales universidades ecuatorianas, así como de técnicos de los diferentes niveles de gobierno.

El marco conceptual para la planificación territorial y la ordenación urbanística; el análisis de vínculos entre autonomía y ordenación territorial; los aspectos conceptuales y metodológicos para la elaboración de instrumentos de planificación territorial; la gobernanza territorial en el marco de los procesos de desconcentración y descentralización; el balance del proceso de formulación y/o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provincial, cantonal y parroquial; la articulación de la planificación multinivel; los procesos de participación ciudadana en la planificación y ordenación del territorio; el marco legal y la institucionalidad para la ordenación territorial y urbanística, así como una serie de experiencias vinculadas a la temática del IX Simposio son recogidos en esta publicación, junto con las conclusiones que fueron presentadas por el Doctor Domingo Gómez Orea en la sesión plenaria final.

Se espera que este libro sea de utilidad para compartir experiencias y conocimientos que permitan avanzar a la consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, para quienes trabajan en la formulación de instrumentos de planificación y ordenación del territorio, pero sobre todo para las autoridades y tomadores de decisiones, quienes deben ver a la planificación como una poderosa herramienta de gestión institucional y política.



PRESENTACIÓN



PRESENTACIÓN

1. Las autonomías y la Ordenación Territorial y Urbanística



Fernando Cordero Cueva
Universidad de Cuenca,
Coordinador Académico del IX
Simposio de Desarrollo Urbano y
Planificación Territorial.

En el año 2008, el Ordenamiento Territorial se incluye en la Constitución ecuatoriana. En múltiples artículos se hacen referencia a procesos de planificación territorial como contenedores de subprocesos de planificación social, económica, ambiental que contribuyan al Buen Vivir. Pese al uso cada vez más frecuente de las expresiones “Ordenamiento Territorial”, “Planificación Territorial”, “Ordenación Territorial”, para la enorme mayoría de ecuatorianos se tratan de conceptos aún desconocidos o insuficientemente comprendidos. Sorprende sin embargo que, también para algunos políticos, la mayoría de medios de comunicación y muchos otros sectores, que actúan cotidianamente sobre el territorio, estos conceptos aún les resulten extraños e incomprensibles. Ese desconocimiento lleva con frecuencia a inútiles polémicas e inadmisibles manipulaciones.

La Constitución incorpora, en armonía, con la idea de Ordenamiento Territorial varias obligaciones del Estado sobre el suelo -sin precisar a qué nivel de Gobierno hace referencia. Se dice, por ejemplo, que todas las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable¹, al derecho pleno a la ciudad² y establece, en forma categórica, que la “planificación garantizará el ordenamiento territorial”.³

El conocimiento de las características del suelo urbano y rural, como una competencia concurrente para todos los niveles de gobierno, se establece implícitamente al hablar del “Registro de la Propiedad”, administrado de manera concurrente entre el Gobierno Nacional y las Municipalidades.⁴ Igualmente, exige la elaboración de un catastro de la propiedad inmueble urbana y rural -sobre cartografía geodésica- gestionado por las municipalidades.⁵ Se ratifica este mandato al establecer que el Estado -en todos sus niveles- está obligado a formular un catastro nacional integrado y georreferenciado de hábitat y vivienda.⁶

Desde la vigencia de la Constitución del 2008, la Asamblea Nacional ha aprobado dos leyes fundamentales para desarrollar algunos temas relacionados con la formulación de planes de ordenamiento territorial y su aplicación descentralizada.⁷ Gracias a ellos, se ha empezado a desarrollar, en los gobiernos autónomos descentralizados, una cultura del ordenamiento territorial estrechamente coordinada con la planificación del desarrollo. Sin embargo, también es cierto que han sido avances parciales, fragmentarios, dispersos y no siempre bien articulados entre sí, por lo que conviene consolidarlos y seguir avanzando en un cuerpo legal único y sistemático...⁸, que sería una nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo.



Coincidiendo con el análisis formulado en la Asamblea Nacional por la Comisión Especializada de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial, consideramos que esos esfuerzos normativos no han sido suficientes para conseguir un verdadero proceso planificado de Ordenamiento Territorial, capaz de provocar importantes rupturas en el derecho a la ciudad que sigue obstaculizado, principalmente por la apropiación privada de plusvalías del suelo urbano, que actúa como factor de segregación espacial y social en las ciudades ecuatorianas y como agente principal de los permanentes e injustificados “ensanches” de las áreas urbanas por la supuesta escasez de suelo. Tampoco ha sido posible planificar una reducción más acelerada de pobreza por consumo, medida como necesidades básicas insatisfechas relacionadas con la dotación de servicios básicos.

Contrariamente, persiste el crecimiento no planificado con bajas densidades e invadiendo permanentemente suelos agrícolas y suelos no urbanizables por: altas pendientes, inestabilidad geológica o geotécnica, propensión a inundaciones u otras limitaciones. Esta falta de planificación se extiende al territorio rural y al conjunto de las actividades productivas, que hoy carecen de una definición explícita que identifique áreas de preservación ambiental, áreas para forestación y reforestación, áreas destinadas al aprovechamiento de recursos naturales no renovables, áreas intangibles por sus condiciones naturales, paisajísticas y culturales, que deben convertirse en patrimonio natural o cultural.

Lo señalado en líneas anteriores se agrava si consideramos que hace algo más de sesenta años (1950) el país concentraba el 72% de su población en el área rural y hoy, en 2014, la población urbana supera el 65% de la población total. Por tanto, más de 10'000.000 de personas exigen sus derechos a la ciudad, sus derechos a vivir dignamente, que significan demandas crecientes de acceso a sistemas masivos de provisión de agua permanente y segura, alcantarillado, eliminación de residuos sólidos, alumbrado público y, también, acceso a centros educativos y de salud, sistemas seguros y permanentes de transporte público, ambientes sanos y sin contaminación.

Por todas estas connotaciones, el Plan del Buen Vivir 2013-2017 establece objetivos destinados a enfrentar de raíz la inequidad territorial y reducir la pobreza a través de una revolución urbana que fortalece la ordenación territorial y

urbanística, para garantizar asentamientos humanos sostenibles, el derecho a la ciudad, la recuperación del espacio público y la vivienda digna, universalidad de los servicios urbanos, movilidad segura y el reencuentro con la naturaleza.⁹

Si se confrontan estos lineamientos estratégicos con las leyes vigentes y con la obligatoriedad pública de cumplir el Plan Nacional de Desarrollo, surge inmediatamente la necesidad de profundizar sobre los alcances y límites de las autonomías de los gobiernos descentralizados sobre el Ordenamiento Territorial, **en consideración a que se trata de una competencia concurrente**. También es importante profundizar el alcance de las competencias exclusivas que les corresponden a las municipalidades ecuatorianas: **“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”**.

Se vuelve entonces indispensable, por un lado, caracterizar y regular los contenidos y alcances de los Planes de Ordenamiento Territorial, y, por otro, establecer la necesidad de Planes de Ordenación Urbanística, subordinados a los de Ordenamiento Territorial, pero diferentes por cuanto permiten identificar y asignar usos del suelo al territorio y posibilitar su ulterior gestión.

Los Planes de Ordenación Urbanística han sido formulados, en nuestro país, antes de la vigencia de la Constitución 2008, como “Planes Reguladores de Desarrollo Físico Cantonal” y “Planes Reguladores de Desarrollo Urbano”; y, su formulación estaba atravesada por las imprecisiones de la Ley de Régimen Municipal, vigente hasta el 2010.

Finalmente, es indispensable precisar que en los últimos treinta años han existido varios intentos para promulgar una ley que establezca normas generales para la formación y mantenimiento de catastros inmobiliarios, urbanos y rurales, que a su vez aporten al conocimiento integral de las características del territorio y los usos de suelo que hoy soporta. **Lamentablemente, no se ha pasado de propuestas técnico-académicas**, que, en el mejor caso, se han convertido en lineamientos técnicos de los organismos que han financiado la elaboración de catastros y explican la heterogeneidad de catastros formulados por consultoras y consultores contratados en el libre ejercicio o escogidos directamente por entidades públicas o de derecho público relacionadas con las municipalidades.¹⁰

2. Tema y objetivos

Con base en los antecedentes expuestos el IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial desarrollará el tema de las importantes relaciones que deben existir entre los principios de la Ordenación Territorial y Urbanística y las autonomías constitucionales reconocidas para las municipalidades en el artículo 264 de nuestra Constitución y de manera particular su exclusividad para “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”, en el marco de una competencia concurrente con otros niveles de gobierno que les permite “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”.

El Simposio tiene entonces como tema central: **Las Autonomías y la Ordenación Territorial y Urbanística.**

3. Objetivos

- a) Analizar y evaluar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial formulados luego del 2008 por los Gobiernos Autónomos Descentralizados para los ámbitos provincial, cantonal y parroquial.
- b) Conocer y analizar, tanto, los aspectos metodológicos y conceptuales, cuanto las herramientas tecnológicas con los que se han formulado los Planes de Ordenamiento Territorial desde el 2010.
- c) Contribuir conceptual y metodológicamente en la definición de competencias concurrentes para la gestión del hábitat con énfasis en la apropiación social de plusvalías, compensación de desequilibrios territoriales, definición de suelo urbanizable y no urbanizable, áreas protegidas, infraestructura vial y redes de servicios públicos prestados en forma descentralizada.
- d) Debatir sobre el carácter autónomo de la gestión del suelo urbano y rural en los cantones, y sus subordinaciones conceptuales y técnicas al Plan Nacional de Desarrollo y a una eventual Ley de Ordenamiento Territorial.
- e) Identificar y caracterizar los alcances y contenidos generales del Ordenamiento Territorial y las regulaciones

que establecería una Ley sobre esa materia para su aplicación descentralizada.

- f) Propiciar la discusión y debate sobre la importancia de contar con mecanismos locales y nacionales que garanticen los derechos de los ciudadanos.¹¹
- g) Identificar los cambios en los Planes Universitarios de Formación de Profesionales e Investigadores de los procesos de planificación y gestión de la Ordenación Territorial y Urbanística, y las líneas prioritarias de investigación y adecuación tecnológica.

Ejes Temáticos

Se proponen, al menos, cinco grandes ejes temáticos para ser desarrollados en el IX Simposio:

1. Evaluación de experiencias y prácticas de la Ordenación Territorial y Urbanística en Ecuador.
2. El derecho a la ciudad: Nuevos asentamientos y aprovechamiento de la ciudad construida.
3. Autonomías y competencias concurrentes sobre la Ordenación Territorial y Urbanística
4. Cartografía Geodésica, Catastros Inmobiliarios y Sistemas de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial, la Ordenación Urbanística y la Gestión del Suelo.
5. Contribuciones normativas para la Ordenación Territorial y Urbanística, y la Gestión del Suelo.

La presencia de importantes especialistas nacionales y extranjeros en este Simposio, conjuntamente con jóvenes estudiantes, académicos y autoridades nacionales y locales encargadas de tomar decisiones sobre el territorio permitieron concretar con éxito este nuevo evento académico, que luego de treinta y cinco años, de su primera realización en 1979, se ha convertido en el foro nacional de mayor jerarquía para tratar temas relacionados con el desarrollo planificado y sus relaciones con el territorio urbano y rural.



CITAS

- ¹ **Art. 30.-** *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.*
- ² **Art. 31.-** *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. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.*
- ³ **Art. 241.-** *La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.*
- ⁴ **Art. 265.-** *El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.*
- ⁵ **Art. 264.-** *Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.*
- ⁶ **Art. 375.-** *El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual: (...) 2 . Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda.*
- ⁷ Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD)¹ y Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), aprobados en el año 2010.
- ⁸ Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo publicada en la página web de la Asamblea Nacional por la Comisión Especializada de “Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial”
- ⁹ Por su parte, la Revolución Urbana se establece desde el derecho a la ciudad y a su gestión democrática, así como desde la garantía de la función social y ambiental del suelo urbano y su equilibrio con lo rural, para el ejercicio pleno de la ciudadanía y la construcción de la vida colectiva. Esto implica la recuperación de los espacios públicos y la garantía de la vivienda digna, en protección de la universalidad de los servicios urbanos. “Generar movilidad segura y sustentable requiere romper los intereses corporativos y gremiales del transporte, fortaleciendo la planificación, la regulación y el control de la movilidad y la seguridad vial; fomentando el uso del transporte público seguro, digno y sustentable; y promoviendo la movilidad no motorizada. Para el periodo 2013-2017 se plantea profundizar el reencuentro con la naturaleza, para vivir en un ambiente sano y libre de contaminación. Se proyecta fortalecer el ordenamiento territorial y la búsqueda de asentamientos humanos sostenibles en lo urbano y lo rural. La gestión de riesgos es un eje transversal de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, para mejorar las prácticas de preparación, respuesta y recuperación. Mejorar la calidad de vida de la población es un reto amplio que demanda la consolidación de los logros alcanzados en los últimos seis años y medio, mediante el fortalecimiento de políticas intersectoriales y la consolidación del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social. Para su logro, este objetivo plantea mejorar la calidad y calidez de los servicios sociales de atención, garantizar la salud de la población desde la generación de un ambiente y



prácticas saludables; fortalecer el ordenamiento territorial, considerando la capacidad de acogida de los territorios y el equilibrio urbano-rural para garantizar el acceso a un hábitat adecuado y una vivienda digna; avanzar en la gestión integral de riesgos y fomentar la movilidad sustentable y segura".(Objetivo 3 del Plan Nacional para el Buen Vivir, 2013-201: págs. 136-137)

¹⁰ La Constitución estableció una disposición transitoria destinada a producir Cartografía Geodésica, que sirva de base los catastros urbanos y rurales y estos constituyan, a su vez, una fuente importante de información para los procesos de planificación territorial y urbanística y su ulterior evaluación. "DECIMOSÉPTIMA.- El Estado central, dentro del plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, financiará y, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, elaborará la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los procesos de planificación territorial, en todos los niveles establecidos en esta Constitución".

¹¹ **Art. 31.-** Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de la sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Art. 282.- El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental (...)

Art. 321.- El Estado reconoce y garantiza el derecho a

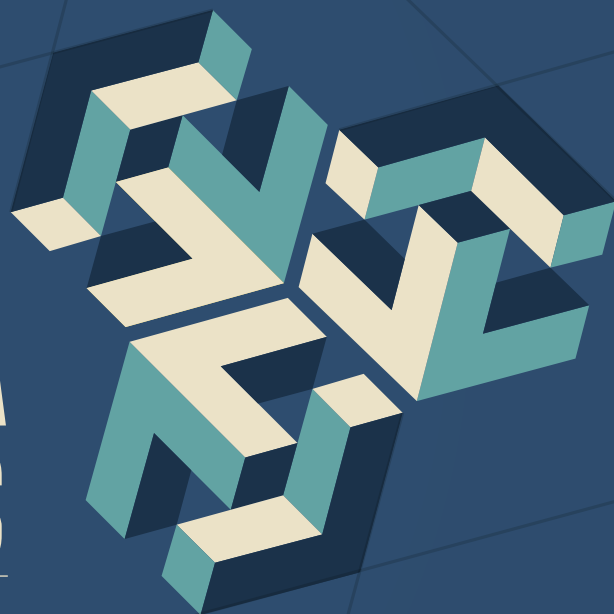
la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

Art. 375.- 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. 2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda. 3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas del 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. 4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial. 5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, 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. 6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos. 7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abuso. 8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso.

El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda.



A MANERA DE SÍNTESIS



A MANERA DE SÍNTESIS

Licenciada Andrea Carrión
Compiladora de las Memorias

La memoria del “IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial” incluye las ponencias presentadas por los participantes en las sesiones realizadas en la ciudad de Cuenca entre el 28 y el 30 de Octubre de 2014. Lamentablemente, no se cuenta con los documentos escritos de todas las presentaciones. Por ello, la estructura de este documento representa una variación del programa original a fin de agrupar temáticas relacionadas.

Reflexiones preliminares

La Organización Territorial del Estado y la Planificación del Desarrollo Territorial son procesos políticos de apropiación del espacio. La demarcación del territorio demuestra las capacidades de acción y acceso a poder de diversos agentes sociales así como también los valores ontológicos y relaciones socio-económicas que subyacen en el diseño, representación y transformación material del espacio (Soja, 1997; Cooke, 1983). La formulación de políticas públicas que inciden en la configuración del territorio presupone la legitimidad, autonomía y la capacidad de la autoridad competente para garantizar el orden e implementar las decisiones necesarias para asegurar el progreso y el bienestar colectivo. Bajo esta perspectiva, la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial son mecanismos para el ejercicio de la autoridad en tanto involucran

la identificación, reglamentación y gestión de actividades y de relaciones en una jurisdicción determinada.

Escobar (1992: 272) sostiene que “la planificación encarna la creencia de que el cambio social puede ser manipulado y dirigido, producido a voluntad”. Esta afirmación contiene varios matices. El diagnóstico y los modelos prospectivos se realizan con base en estudios que sirven para la toma de decisiones racionales. El énfasis técnico-científico de la planificación conlleva una normalización y estandarización de la realidad social, económica y ambiental, lo que presupone la simplificación de la diferencia y de la diversidad. Desde esta perspectiva, la planificación genera sujetos y objetos gobernables en tanto incorpora cálculos, políticas, estrategias y tácticas orientados a estructurar la acción social e individual con base en objetivos políticos determinados (Scott, 1998; Li, 2007; Huxley, 2006). La planificación es un proceso político que incide sobre la asignación y uso de los recursos públicos y privados, y, por tanto, expresa conflictos de intereses en diversas escalas. La manipulación, dirección o producción del cambio conlleva la imposición de los paradigmas dominantes para la transformación social. Para superar estas limitaciones se han propiciado procesos de planificación participativa orientados a la justicia social y territorial.



En América Latina, la crisis de la planificación respondió a la preeminencia de planes-libro caracterizados, el voluntarismo utópico, el reduccionismo economicista o el formalismo (De Mattos, 1987). Desde diversas perspectivas teóricas y políticas se expresó resquemor respecto de: la ineficiencia de la planificación centralizada en contexto de liberalismo económico (Klosterman, 1985; Hayek, 1996); el sesgo positivista de las políticas públicas dado el alto dinamismo social y complejidad espacial de la posmodernidad (Lefebvre, 1972, 2009; Harvey, 1974; Friedmann, 1992); o la perpetuación de prácticas coloniales y la imposición de una racionalidad modernizante orientada al control social (Roy, 2006; Yiftachel, 1998; Escobar, 1995). Ante estos cuestionamientos, la planificación adoptó orientaciones estratégicas, situacionales, sectoriales, participativas y locales con resultados parciales.

A nivel regional, la revalorización de la Planificación del Desarrollo y la adopción de políticas de Ordenamiento Territorial buscan revertir inequidades estructurales, reducir conflictos en el uso y ocupación del suelo, y corregir los desequilibrios territoriales que afectan la competitividad y la cohesión (Lira, 2006; Massiris, 2002; Montes Lira, 2001). Simultáneamente, el reordenamiento y la descentralización política, administrativa y fiscal fue implementada con el objetivo de promover la democratización, el desarrollo local y la justicia social y territorial (Tulchin & Selee, 2004; Carrión, 2003; Finot, 2001). Para Massiris (ver capítulo II de este volumen), la convergencia entre estos dos tipos de intervenciones implica concebir a la descentralización desde un enfoque territorial que valore la cualidades específicas de cada territorio y la distribución del poder público, a fin de consolidar una autonomía territorial efectiva.

El caso de Ecuador representa una oportunidad para repensar las conexiones entre Planificación del Desarrollo, Ordenamiento Territorial y Descentralización del Estado. Más aún, la experiencia en la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial bajo los preceptos de la Constitución de 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) dan muestra de los avances y limitaciones del proceso, en cuanto a la viabilidad metodológica, técnica y operativa, para implementar decisiones políticas requieren de capacidades locales efectivas para la gestión del territorio.

Estructura de la memoria

El conjunto de ponencias presentadas en el IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial

cuestionan la Planificación Territorial y la Ordenación Urbánística en el marco de la descentralización y la autonomía. Pese a la diversidad de enfoques y temáticas, los textos permiten reflexionar sobre el marco conceptual, las bases legales y las experiencias prácticas, que subyacen dicha relación en Ecuador. La memoria está organizada de la siguiente manera.

- La **primera parte** presenta el marco conceptual para la planificación y el ordenamiento territorial. Domingo Gómez Orea señala que la comprensión del sistema territorial implica el reconocimiento de la relación entre la población y el medio físico, y del modelo de desarrollo que lo subyace. Esta aproximación tiene énfasis en los aspectos técnico-científicos y prospectivos del proceso de planificación, e incorpora metodologías participativas para el diálogo político y colectivo sobre el modelo de desarrollo. En Ecuador, los lineamientos metodológicos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) han sido impuestos a partir de estándares nacionales, y se confrontan con las restricciones técnicas y operativas para su ejecución por parte de los gobiernos autónomos descentralizados. Sobre esta base, se propone una clarificación de los contenidos y procedimientos para la formulación de los PDOT así como también una discusión sobre qué es lo que se concibe como desarrollo en cada uno de los territorios.

Efectivamente, las políticas de descentralización y de planificación y ordenamiento territorial en América Latina han sido tradicionalmente manejadas por separado, con visión predominantemente sectorial, lo que ha perpetuado desequilibrios socio-espaciales y ambientales. Ángel Massiris propone observar detenidamente las tensiones existentes entre estos dos tipos de políticas y los retos del ordenamiento territorial en el marco de una organización territorial unitaria. En el caso europeo, Andreas Hildenbrand destaca al ordenamiento territorial como fundamental para garantizar la coherencia de la políticas públicas orientas al uso racional del territorio al servicio del interés general. Por su parte, Manuel Doval propone observar las buenas prácticas y pasar de los planes de ordenación territorial a los planeamientos estratégicos integrales. Según su criterio, este enfoque permitiría una reconceptualización de la sustentabilidad a partir de planes integradores que funjan como instrumento de redistribución social, partici-

pación ciudadana y coordinación institucional, lo que a su vez permite priorizar las intervenciones urbanísticas.

- La **segunda parte** presenta experiencias concretas de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial en Ecuador. Pabel Muñoz resalta que “el ordenamiento territorial se consagra como un mandato constitucional orientado a la superación de los problemas de inequidad, desigualdad y pobreza, provocados por los desequilibrios territoriales que imperaban en el país.” El desarrollo de normativa y de instrumentos de política pública, tales como en Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional Territorial o los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, son un avance sustantivo que permite posicionar al ordenamiento territorial y la planificación como instrumento para la garantía de derechos. Sin embargo, existen desafíos concretos para la coordinación de las competencias entre niveles de gobierno y la generación de capacidades locales que permitan avanzar hacia una gestión prospectiva del territorio.

Las ponencias recopiladas en esta sección abordan esos desafíos de la planificación y el ordenamiento territorial en distintos niveles de gobierno. Rene Larenas presenta los logros, retos y limitaciones del proceso a nivel provincial, enfatizando en principios como el de participación, integración e integralidad en la planificación. Para este autor, el respeto por la autonomía y el fortalecimiento político de las autoridades electas constituye la base para la reconfiguración de un territorio justo, equitativo y solidario. El texto de Mónica González y Cristina Chuquiganga expone los resultados de la investigación sobre los factores que motivan la elaboración y la adopción de planes cantonales en la Zona 6.

En esta sección también se incluyen ponencias que ilustran desafíos concretos para la planificación urbanística. Felipe Espinoza y Napoleón Velástegui argumentan que el cambio de la matriz productiva y energética implican un cambio en la matriz constructiva. Francisco Arola señala la necesidad de control del crecimiento de la huella urbana y la densificación de la zona periurbana. Los desafíos para la gestión del territorio fueron abordados en presentaciones que no incluyeron una ponencia escrita. A manera de ejemplo, Luis Felipe Guevara, Subsecretario de Hábitat y Asen-

tamientos Humanos de MIDUVI, sostuvo que el suelo urbano es un bien económico que requiere de una normativa específica para su gestión bajo preceptos que permitan la captación de plusvalías y la redistribución de la renta en beneficio del conjunto de la población. Por su parte, Fernando Cordero resaltó la necesidad de emprender un proceso político para regular el uso del suelo urbano, considerando que la especulación es un factor fundamental de des-ordenamiento del territorio.

- La **tercera parte** aborda los enfoques metodológicos, las herramientas tecnológicas y las capacidades humanas con los que se han formulado los Planes de Ordenamiento Territorial desde el 2010. Fernando Pauta recuerda a los lectores que el marco constitucional generó expectativas por la revalorización de la planificación del desarrollo pero se reguló muy precariamente este ejercicio competencial. Tras analizar el marco normativo que rige para el Ecuador, el autor propone una metodología para diseñar el modelo de gestión de la ordenación territorial en el país. Por su parte, Tomas Villasante aboga por “escaleras de participación”, a fin de evitar procesos elitistas, burocratizados y tecnocráticos. Lorena Vivanco y Mónica Mendieta parten del supuesto de que el territorio es una construcción social en donde confluyen intereses, conflictos y demandas alrededor de los recursos o capitales. Para estas autoras, la participación es un proceso complejo y continuo, que debe comprender el ciclo de planificación en el diseño, ejecución y evaluación de los planes.

Cabe resaltar que la selección, desarrollo, adaptación y aplicación de tecnologías de la información tienen supuestos teóricos y epistemológicos sustantivos que inciden en su adopción. A continuación se incluyen tres ponencias que demuestran la adaptación de herramientas tecnológicas para la Planificación y el Ordenamiento Territorial. Lucía Lupercio y Eduardo Tacuri dan cuenta de la experiencia de PROMAS en el levantamiento, valoración y gestión de información catastral de parcelas afectadas por el proyecto de riego PACALORI en la provincia de Los Ríos. Natalia Pacurucu presenta la herramienta OpenRULES como una técnica computarizada gratuita destinada a asistir a usuarios para el análisis, planeación y toma de decisiones sobre uso y ocupación del suelo a nivel cantonal. El equipo de investigación liderado por Rafael Crecente resalta la necesidad de pasar de un paradigma orientado a la generación de





información a uno que priorice la gestión de la misma. Sobre este precepto se expone la herramienta y metodologías generadas en la construcción del sistema SIXOT, como alternativa para la coordinación vertical y horizontal de competencias y la participación ciudadana con base en un flujo bidireccional de información referenciada geográficamente.

La formación de talento humano capaz de profundizar en las teorías, metodologías, herramientas y procesos de planificación es un elemento clave para avanzar hacia una perspectiva interdisciplinaria, participativa y sensible a la realidad local. María Elina Gudiño resalta el caso de la Universidad Nacional de Cuyo en Argentina, la cual cuenta con una estructura académica y de investigación sólida e independiente que informa, acompaña, fortalece y genera una institucionalización de los procesos de ordenamiento territorial. Por su parte, la presentación de Fabiola Leiva propició un debate sobre la diversidad biocultural y la innovación en modelos pedagógicos para un diálogo de saberes y actores orientados a materializar procesos de desarrollo territorial con identidad cultural.

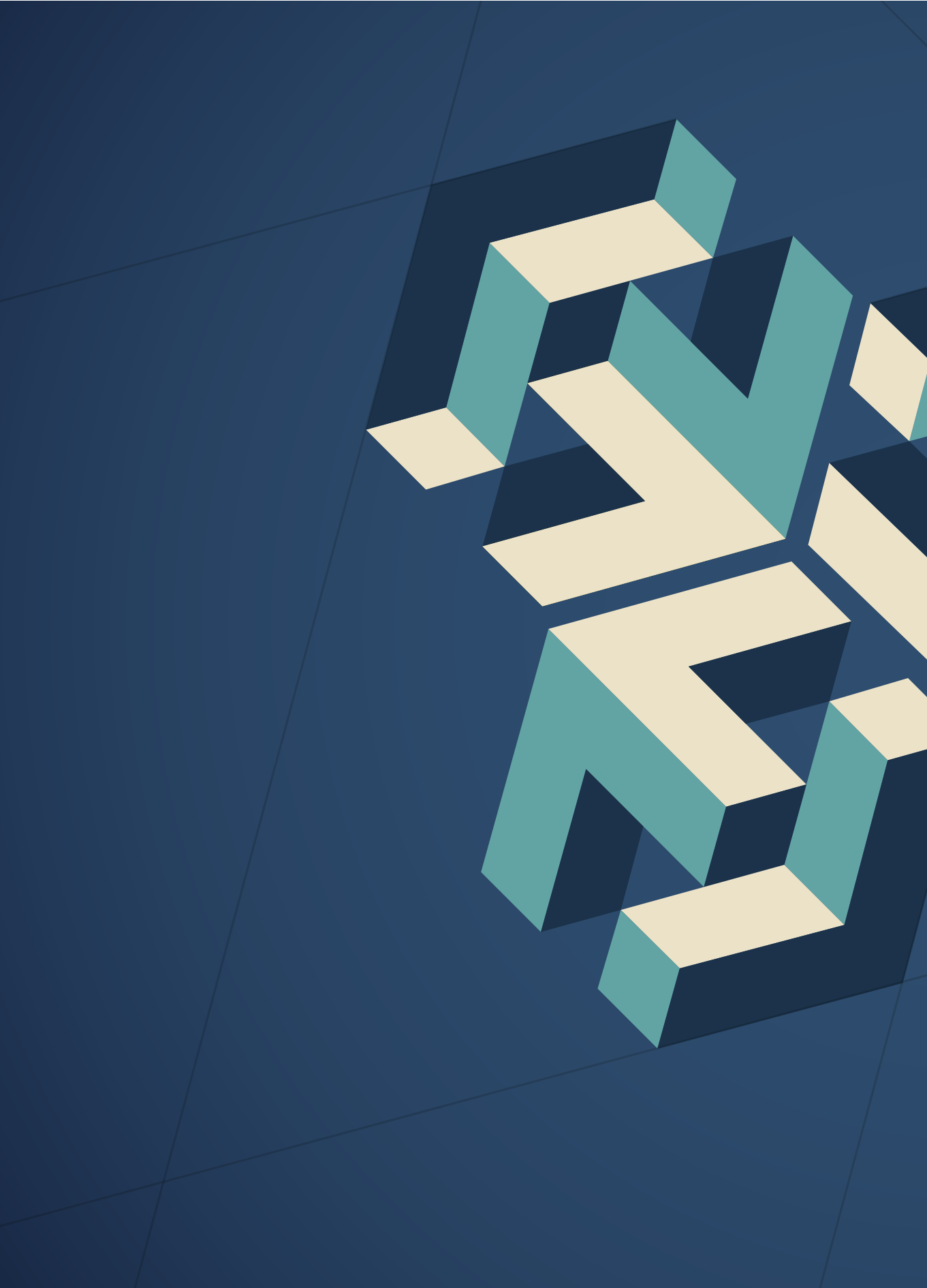
- La **cuarta parte** incluye las ponencias relativas al marco legal, político e institucional para la Ordenación Terri-

torial y Urbanística. Estas ponencias buscan debatir sobre el carácter autónomo de la gestión del suelo en los cantones, analizar las subordinaciones conceptuales y técnicas al Plan Nacional de Desarrollo, y aportar al debate de la iniciativa una Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo. La reorganización del poder político en el territorio no es un hecho nuevo o esporádico, como lo demuestra Carlos Castro en su ponencia. La exposición de Fernando Naranjo elabora cómo la distribución de competencias exclusivas y concurrentes por niveles de gobierno genera nuevos desafíos en el ejercicio de las mismas. Por un lado, se necesita una ejecución efectiva y solidaria de las competencias exclusivas; por otra parte, los territorios diversos requieren respuestas diversas. Sin embargo, el marco normativo actual genera elementos de debate en torno a la rectoría, las sinergias o la autonomía para el ejercicio de determinadas competencias. Finalmente, se incluyen elementos de debate a la propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo en perspectiva de Richard Calderón, Presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio de la Asamblea Nacional, así como también desde una lectura crítica realizada por Tarquino Orellana.

BIBLIOGRAFÍA

- CARRIÓN, F. (2003). *La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada*. Quito: FLACSO-OEA-Parlamento Andino, 15-46.
- COOKE, P. (1983). *Theories of Planning and Spatial Development* (The Built Environment Series ed.). Hutchinson & Co.
- ESCOBAR, A. (1995). *Encountering Development. The making and unmaking of the Third World*. New Jersey, Princeton: Princeton University Press.
- FINOT, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica* (Vol. 12). Santiago de Chile: CEPAL-ILPES-Serie Gestión Pública.
- FRIEDMANN, J. (1987). *Planning in the public domain*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- HAYEK, F. A. (1996). *Individualism and economic order*. Chicago: University of Chicago Press.
- HUXLEY, M. (2006). Spatial rationalities: Order, environment, evolution and government. *Social and Cultural Geography*, 7(5), 771-787.
- KLOSTERMAN, R. E. (1985). Arguments for and against planning. *Town planning review*, 56(1), 5-20.
- LARREA, A. M. (2012). *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: Senplades.
- LI, T. (2007). *The will to improve: governmentality, development, and the practice of politics*. Durham: Duke University Press.
- ROY, A. (2006). Praxis in the Time of Empire. *Planning Theory*, 5(7), 7-29.
- SCOTT, J. (1998). *Seeing Like a State. How certain schemes to improve human condition have failed*. New Haven; London: Yale University Press.
- SOJA, E. (1997). Planning in/for postmodernity. In G. Benko, & S. Ulf, *Space and Social Theory. Interpreting Modernity and Postmodernity* (pp. 236-249). Blackwell Publishers.
- TULCHIN, J. S., & SELEE, A. (2004). *Decentralization and Democratic Governance in Latin America* (Vol. 12). Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Report on the Americas.
- YIFTACHEL, O. (1998). Planning and Social Control: Exploring the Dark Side. *Journal of Planning Literature*, 12(4), 395-406.

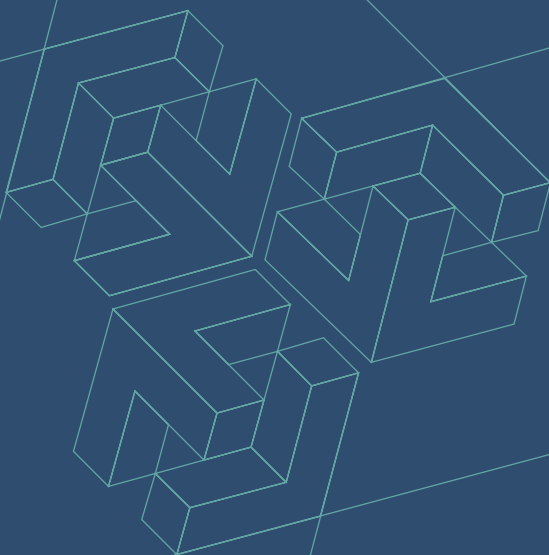






PARTE 1

**MARCO CONCEPTUAL PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y
LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA EN EL MARCO DE LA AUTONOMÍA Y
LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL**



MARCO CONCEPTUAL PARA LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO ECUATORIANO EN LA MATERIA

DOMINGO GÓMEZ OREA

Catedrático. Universidad Politécnica de Madrid

MARÍA TERESA GÓMEZ VILLARINO

PhD. Universidad Politécnica de Madrid y Melissa, S.L.

RESUMEN

Esta ponencia responde a la amable invitación recibida de la Comisión Académica, responsable de la organización del Simposio, para elaborar una ponencia introductoria sobre **“Marco conceptual para la Ordenación Territorial”** en el cual esperamos un reforzamiento a los conceptos sobre Ordenación Territorial con un análisis y desarrollo sobre el proceso ecuatoriano, que usted conoce.

De acuerdo con el encargo, la ponencia tiene dos partes bien diferenciadas: La primera se destina a presentar, de la forma más clara que he podido, el concepto de Ordenación Territorial así como los elementos y los procesos a través de los que se hace operativa; En síntesis esta primera parte responde a tres preguntas cruciales: qué es la ordenación territorial, para qué sirve y cómo se hace. La segunda parte se destina a presentar algunas reflexiones sobre el Proceso de Ordenación Territorial que, de acuerdo con la vigente Constitución, se viene desarrollando en Ecuador, señalando algunas fortalezas, enfatizando algunas debilidades y sugiriendo algunas ideas para su desarrollo futuro.

Todo ello solo refleja el punto de vista del autor sobre el tema. Punto de vista que se reconoce insuficiente y que solo se expresa con la intención de contribuir, en la medida de mis modestas posibilidades, a mejorar el inte-

resantísimo proceso que se desarrolla en Ecuador.

La primera parte de la ponencia se ha inspirado en la última edición del libro “Ordenación Territorial” (Gómez Orea y otros. 2013). La segunda, fundamentalmente, en los trabajos preparatorios de la tesis doctoral de Don Fernando Pauta Calle, de la Universidad de Cuenca, en algunas ideas y opiniones intercambiadas con Dr. Omar Delgado, de la Universidad del Azuay, y en la propia experiencia del autor en diversos trabajos profesionales en materia de ordenación territorial, así como en su intervención en numerosos foros de debate realizados en Ecuador y en la mayor parte de los países latinoamericanos.

1. El Sistema Territorial, una construcción humana inexorable

Para la Ordenación Territorial, el término territorio se refiere al sistema territorial, por lo que éste es el punto focal de la actividad profesional en la materia. El sistema territorial es una construcción social inevitable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad (figura1); se va formando desde la noche de los tiempos, y seguirá formándose inexorablemente hacia el futuro, mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y las interacciones que se producen entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema¹.



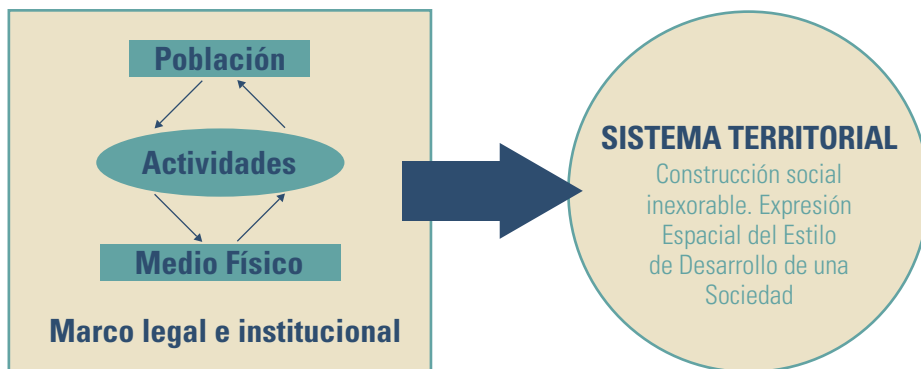


Figura 1.

El Sistema Territorial es una construcción inexorable de la población sobre la naturaleza

Como en todo sistema, cuatro grandes elementos conforman físicamente la sustancia del sistema territorial: La estructura,

el funcionamiento, la imagen que transmite y su evolución temporal, todos ellos representados en la figura 2.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA: COMPONENTES



FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA: RELACIONES

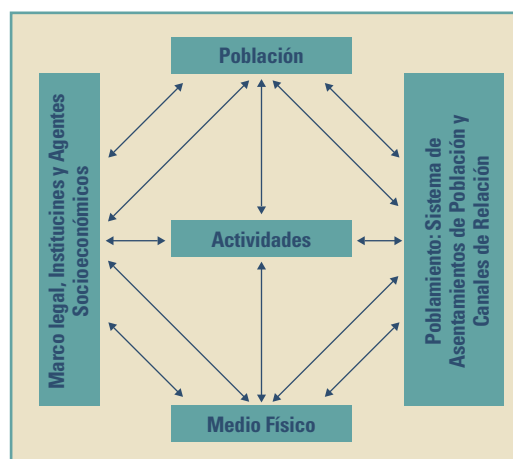


IMAGEN EXTERNA DEL SISTEMA TERRITORIAL Y SU PERCEPCIÓN

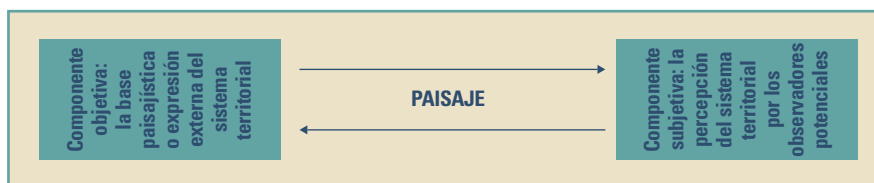


Figura 2.

Sistema Territorial: Subsistemas o componentes que lo forman (izquierda), relaciones entre componentes (derecha) e imagen que transmite y su percepción (abajo)

2. Sistemas Territoriales Paradigmáticos

La idea esbozada del Sistema Territorial es aplicable a cualquier espacio pero, generalmente, se refiere a los siguientes tipos paradigmáticos de regiones:

- Político-administrativas, asociadas a la organización territorial de cada país.
- Homogéneas o formales, definidas por criterios de semejanza entre sus puntos. La homogeneidad es relativa, y puede referirse a aspectos sectoriales (morfología del terreno, cobertura vegetal, uso del suelo, área de extensión de la identidad cultural de una comunidad, de un problema, hábitat de una especie, etc.) o integrales (todas las componentes del Sistema Territorial).
- Funcionales, basadas en las relaciones entre sus partes:
 - **Polarizadas:** Conformadas por las relaciones recíprocas entre lugares, generalmente polarizadas por uno más importante (regiones polarizadas, áreas metropolitanas).
 - **Estructuradas por un flujo:** Cuencas hidrográficas.
- Estratégicas, definidas por razones operativas en función del área de extensión del tema a tratar, que puede ser la existencia de un recurso (agua, suelo, minerales, etc.), de un valor (cultural o paisajístico), de un problema (erosión, degradación ecológica, contaminación del suelo), ubicación transfronteriza por ejemplo, etc.

3. Niveles, jerarquías, principios y escalas

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

En términos generales, opera el *principio de coherencia* que indica cómo a cada tipo de problema corresponde un nivel en el que debe ser atendido (previsto o resuelto); el *principio de referencia*, que entiende los planes correspondientes a niveles territoriales superiores como referencia vinculante para los inferiores; el *principio de subsidiariedad*, que establece cómo cada problema debe ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo posible o, de otra forma, las instancias administrativas superiores solo deben interferir en aquello que puedan atender los niveles inferiores cuando éstos no lo hagan; el *principio de contracorriente*, que señala cómo desde los ámbitos territoriales inferiores se participa en el impulso en la concepción, en la formulación y en las determinaciones de los planes de niveles territoriales superiores; y el *principio de corresponsabilidad*, que señala la responsabilidad de todos en la forma en que evoluciona y se va formando el sistema territorial.

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

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

4. El Modelo Territorial

El Modelo Territorial es una representación o imagen simplificada del Sistema Territorial, que utiliza los elementos más *estructurantes* y más fácilmente representables de él, como muestra la figura 3. El Modelo Territorial es aplicable a cualquier tipo de espacio y nivel de la jerarquía antes citada y a



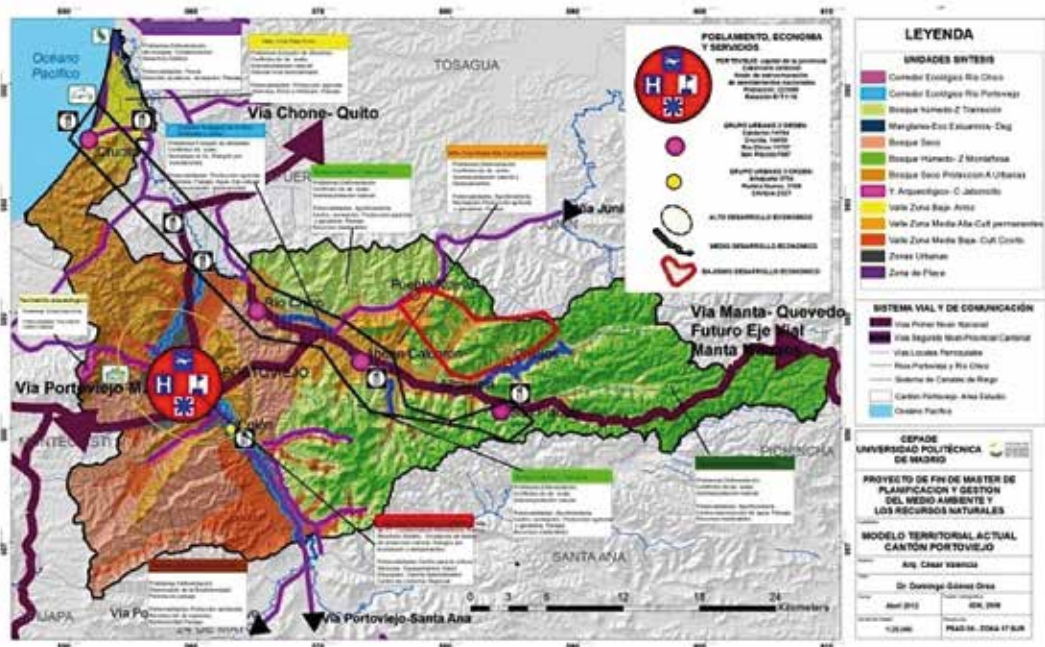


Figura 3.

Modelo Territorial de un sistema real mostrando los elementos característicos: Medio físico y uso primario del suelo, núcleos de población, conexiones internas y externas y algún elemento singular. La figura muestra el modelo territorial actual del cantón Portoviejo.

Fuente César Valencia.

cualquier momento, al pasado, al presente o al futuro. En él, las actividades son ubicuas, llenan todo el espacio, no hay recintos sin actividad porque son éstas quienes definen el carácter de cada zona: urbana, rural o infraestructura.

El Sistema Territorial y el Modelo, que lo representa, es la proyección espacial del estilo de desarrollo de la sociedad en el espacio al que se refiere, de tal manera que estrategias distintas de desarrollo económico, social y ambiental conducen a modelos distintos de organización espacial (Ver Figura 3).

4.1. Evolución tendencial del Sistema Territorial

En todo sistema territorial, además de relaciones causales, existen interrelaciones dialécticas que determinan conflictos entre agentes socioeconómicos, sectores de actividad, las propias actividades y las instituciones públicas; en éstas por la confluencia de competencias administrativas sobre un mismo espacio, a causa de la fragmentación de la Admi-

nistración Pública en las complejas sociedades modernas.

En ausencia de planificación pública, los conflictos se resuelven en beneficio del interés privado y del más fuerte (o del que más ruido hace) y con una visión a corto plazo; es lo que corresponde a la evolución tendencial, sin intervención voluntarista ("laissez faire"), que suele conducir a sistemas territoriales indeseables desde el punto de vista del interés general. La evolución tendencial sin intervención no es una hipótesis real; la realidad es que en todo sistema territorial hay algún tipo de planificación porque siempre hay alguien, algún agente, que reflexiona sobre la situación actual y su tendencia hacia el futuro y sobre la forma de incidir sobre ella para reorientar su evolución hacia unos objetivos definidos, que eso es la planificación. El problema es que tal iniciativa no es pública y, por tanto, orientada al interés general, sino privada y por quien tiene capacidad para hacerlo, y orientada por ello a intereses privados, generalmente alejados de los públicos, con visión de corto plazo.

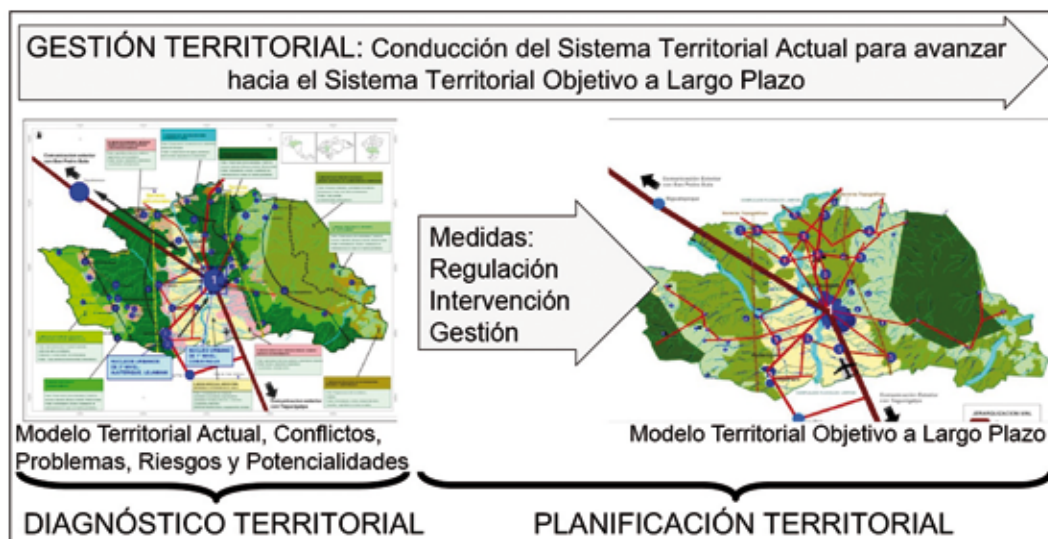


Figura 4.

Las tres facetas de la Ordenación Territorial: Diagnosticar el Sistema Territorial Actual: Modelo territorial, conflictos, problemas, riesgos y potencialidades; Planificación Territorial: Proponer un Sistema Territorial Objetivo a largo plazo y las medidas para avanzar hacia él; Gestión Territorial: Conducción del Sistema Territorial Actual para avanzar hacia el Sistema Territorial Objetivo a Largo Plazo

4.2. Evolución planificada del Sistema Territorial: La Ordenación Territorial

Frente a la indeseable evolución tendencial se plantea *la evolución planificada del sistema territorial*, que adecuadamente gestionada, lleva a un sistema territorial satisfactorio. Esta construcción *planificada del sistema territorial* es la esencia de la ordenación territorial, cuyo objetivo primordial consiste en construir un sistema territorial satisfactorio en términos de estructura, funcionamiento, imagen y evolución. Se trata de una función básica de los poderes públicos orientada, a través de la construcción del sistema territorial, a planificar el desarrollo sostenible y a resolver los conflictos en beneficio del interés común, de forma participada, concertada entre los agentes socioeconómicos, y transparente en un horizonte temporal de largo plazo, donde tan importante como “lo que se debe hacer” es lo que “no se debe hacer”, y donde tanto o más importante que resolver los problemas actuales es prevenir los potenciales.

La ordenación territorial implica, pues, las tres facetas complementarias e iterativas representadas en la figura 4:

5. Precisiones sobre Ordenación Territorial

Las actividades humanas y el espacio en que se ubican

En este sentido, ordenar un territorio significa *identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades*. Cabría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un espacio capaz de acogerlas o de ordenar los usos del suelo. En este sentido son ilustrativas las siguientes citas:

Carácter político, administrativo y técnico-científico de la Ordenación Territorial

El carácter técnico-científico se justifica por la necesidad de este tipo de conocimientos para formular primero y gestionar después los planes. La iniciativa sobre tal formulación y su posterior aprobación, corresponde a la administración pública, de ahí su condición administrativa; mientras que es una decisión política implantar un Sistema Formalizado de Ordenación Territorial basado en un sistema coherente de instrumentos: Los Planes de Ordenación Territorial.

Los Planes como instrumentos de Ordenación Territorial

Tal función se ejerce por organismos públicos a todos los niveles territoriales, supranacional, nacional, regional, provincial, comarcal, municipal/local e inferior; mediante un sistema coherente de planes o instrumentos generales de ordenación territorial previstos en la legislación específica y en otra no específica, generalmente sectorial con incidencia relevante en el sistema territorial: Transportes, telecomunicaciones, hidráulica, energía, urbanismo, industria, turismo, desarrollo rural, etc.

Los Planes de Ordenación Territorial integran la planificación socioeconómica con la física en una determinada unidad geográfica y tienen carácter horizontal (corta a los sectores), por lo que sus determinaciones prevalecen sobre la planificación sectorial, así como sobre otras dos funciones públicas también horizontales, una de ámbito inferior, el Urbanismo, y otra superior, la Planificación Económica.

Así, los planes de Ordenación Territorial se convierten en instrumentos de concertación, entre intereses conflictivos, y de coordinación, entre organismos sectoriales y territoriales de diferente rango.

Cada país tiene (cuando lo tiene) su propio sistema de planes de ordenación territorial, cuya existencia, carácter y forma en que se aplican, se suele asociar al grado de desarrollo y comportamiento social.

6. Ordenación Territorial versus Planificación Urbanística

Las ciudades son entelequias porque no existen, no pueden existir, por sí solas sin el campo; campo y ciudad son conceptos indisolubles; solo existe el binomio o sistema campo-ciudad
Domingo Gómez Orea

El Urbanismo, desde la ciudad, reduce la Ordenación Territorial a la clasificación y calificación urbanística del suelo, atribuyendo al suelo no urbano o no urbanizable un papel residual, y considerando al medio físico mero soporte para la expansión física de las ciudades o para satisfacer su huella ecológica, sin entender el *determinismo* que impone su lectura, en términos de oportunidades y limitaciones.

La estrechez espacial, marcada por la expansión de las ciudades, evidencia la necesidad de una visión estratégica asociada a ámbitos y enfoques más amplios, propios de la ordenación territorial. Para ésta, las ciudades son puntos más o menos grandes, que forman un subsistema del sistema territorial: el de asentamientos poblacionales. Para el Urbanismo, las ciudades son espacios extensos, intensos y complejos, objeto de un planeamiento específico. En este esquema, la Ordenación Territorial supone una visión estratégica (una visión desde un ámbito territorial superior) que enmarca, condiciona y orienta al urbanismo de cada asentamiento poblacional, en los siguientes términos:

- Tamaño a diferentes horizontes temporales, para que sea coherente con el modelo territorial.
- Formulación de la misión, visión y valores, y orientación sobre la base económica.
- Estilo del asentamiento: Compacto, polifuncional, concentrado, polinucleado, disperso, etc.
- Áreas por donde debería crecer y áreas que deberían ser excluidas del proceso urbanizador².
- Conexiones con el exterior.

Así, los instrumentos de ordenación urbanística deberán ajustarse a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio.

De acuerdo con Fernando Pauta (2013), la ordenación urbanística se integra en la ordenación territorial, en cuanto enfoques complementarios, dado el papel de la ordenación urbanística en la microlocalización de equipamientos o instalaciones y en el emplazamiento de redes de infraestructura, previstos en la Estrategia Territorial Nacional o en los Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural, cuando comprometan a los asentamientos urbanos.

Lo dicho lleva a ratificar que las ordenaciones territoriales y urbanísticas forman un continuum sin deslinde bien definido. La visión urbanística ha de integrarse en la más amplia de la ordenación territorial, pero a su vez, la perspectiva general de ésta no es casi nada si no se moldea, incide y concreta en la más específica ordenación del suelo, la urbanística.

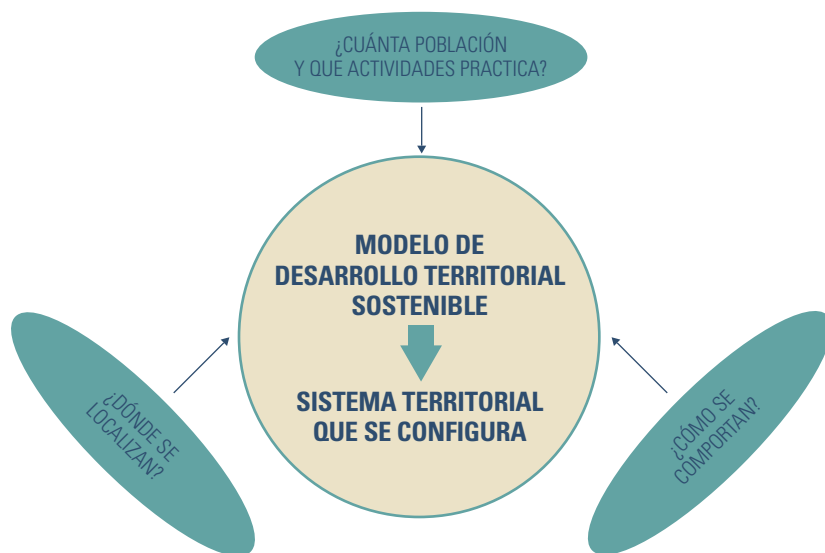


Figura 5.
Modelo conceptual de la Ordenación Territorial: Versión simple.

7. Concreción del concepto de Ordenación Territorial

Los términos de la expresión proporcionan una sencilla y obvia aproximación a su significado. Ordenar significa poner cada cosa en su sitio; las “cosas” a ordenar son las actividades humanas que habrá que identificar, el “sitio” es el territorio; pero utilizar lo ordenado, exige regular la forma en que se utiliza. Por tanto, ordenar un territorio significa *identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades*. Así se va configurando el sistema territorial.

Conceptualmente, la ordenación territorial es la construcción planificada del sistema territorial hacia un futuro definido en un horizonte temporal, o indefinido³.

Se trata de una función de la Administración Pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todos los componentes del Sistema Territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria.

Se hace operativa a través de un sistema coherente de planes, previstos en la legislación específica y no espe-

cífica, que se ejecutan en ciclos sucesivos de tres fases: diagnóstico, planificación y gestión; cuyo impulso, elaboración, aprobación y aplicación corresponde a la institución responsable de la administración pública, y requiere una aproximación científico-técnica, la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos.

En términos más directos, la Ordenación Territorial consiste en elaborar los planes previstos en la legislación y ejecutarlos después, según un proceso cíclico, continuo e iterativo de diagnóstico, planificación y gestión.

Y según lo dicho, cada plan identifica, distribuye, organiza y regula las actividades humanas en el territorio, al que se aplica de acuerdo con ciertos criterios y prioridades, para configurar un sistema armónico, funcional, bello y perdurable.

8. Modelo conceptual de Ordenación Territorial: Paradigma de un modelo sostenible de desarrollo

La idea de Ordenación Territorial aplicada a cualquier unidad territorial, se puede representar según el modelo de la figura 5. Como todo modelo, se trata de una representación simplificada del concepto, cuya virtualidad radica en su capacidad para facilitar la comprensión de tal concepto, más que en la fidelidad con que lo representa.

El modelo integra las tres dimensiones indisolubles del desarrollo en términos de calidad de vida: La ecológica, la social y la económica; y añade una cuarta: la dimensión territorial en cuanto el sistema territorial es el marco determinante de la calidad de vida. Así, el diagrama que lo representa permite identificar las actividades humanas razonables en cada ámbito, entender los criterios ecológicos de la sostenibilidad de tales actividades y del desarrollo que comportan, e incorpora todos los elementos que conforman el concepto y las funciones de la ordenación territorial, expuestos en epígrafes anteriores, tal como se expone a continuación.

- En cuanto a desarrollo: Identifica y selecciona las actividades que lo van a soportar a partir de las necesidades, aspiraciones y expectativas de la población y de los recursos endógenos (naturales, humanos y construidos).
- En cuanto al control: Regula el uso del suelo, el aprovechamiento de sus recursos, el comportamiento de las actividades humanas según criterios de sostenibilidad, y los actos administrativos.
- En cuanto a organización espacial: Distribuye, de forma coherente entre sí y con el medio físico, las actividades en el espacio, según criterios de integración en el entorno, de funcionalidad y de armonía de la imagen que transmite.
- En cuanto a integración horizontal de las unidades territoriales (regiones, subregiones, comarcas, municipios): Asigna un papel a cada una de ellas en el conjunto, según criterios de sinergia o complementariedad en el mismo nivel.
- En cuanto a integración vertical basada en la jerarquía: Integra cada unidad territorial de orden superior hacia arriba hacia abajo las de orden inferior.
- En cuanto al equilibrio territorial: Atiende a niveles similares de calidad de vida (es decir, de niveles de renta, condiciones de vida y trabajo y calidad ambiental) en el territorio, y se valora en términos de equidad entre las diferentes unidades territoriales como garantía de estabilidad y cohesión social.

Así pues, *promoción (desarrollo), ordenación, regulación, integración y equilibrio* son las palabras mágicas, las ideas, que caracterizan a la Ordenación Territorial y a sus funciones. Todas ellas están presentes en cualquier plan, su importancia con la problemática del ámbito al que se aplica varía: Por ejemplo, si en zonas rurales profundas, se enfatiza la promoción, es decir la búsqueda de actividades capaces de fomentar y diversificar la economía; en las zonas de fuerte dinámica se prioriza el control de la localización y del comportamiento de las actividades humanas.

9. Instrumentos generales específicos de Ordenamiento Territorial: Los planes de Ordenamiento Territorial

En un país determinado, tal como se representa en la figura 6, la Ordenación Territorial opera a través de:

- Un conjunto coherente de planes o instrumentos de ordenación territorial.
- De carácter integral y sectorial.
- Previstos en una ley específica en materia de ordenación territorial.
- Y en otras leyes sectoriales (carreteras, aguas, costas, espacios protegidos, etc.) cuyas previsiones tienen incidencia territorial.

Tales planes se organizan, como muestra la parte izquierda de la citada figura 2:

- En cascada, desde los niveles superiores hacia los inferiores, según un proceso de arriba abajo, en el que las determinaciones previstas en los niveles superiores y ámbitos más extensos, se adoptan como referencia obligada para elaborar los que corresponden a niveles inferiores. La estructura en cascada se refiere a los ámbitos geográficos, no a la ciudadanía; la cual queda afectada por todos los planes, de tal manera que las instituciones de niveles inferiores participan en las decisiones que se adoptan en niveles superiores y los ciudadanos, agentes y actores, participan en los planes de cualquier nivel según un proceso capaz de acoger las iniciativas de abajo a arriba y de acuerdo con los principios de participación, concertación y transparencia.
- En contracorriente, los planes de ámbitos geográficos superiores deben contemplar el desarrollo de los ámbitos menores; mientras desde estos últimos se impulsa el desarrollo de los mayores.
- De acuerdo con un principio de coherencia, a cada nivel corresponde un contenido y unas determinaciones acordes con las competencias que tiene legal e institucionalmente asignadas.
- Con otro de integración vertical de las unidades territoriales de cada nivel hacia arriba y hacia abajo.
- Con otro de subsidiariedad, aproximar las decisiones al ciudadano.

Y se formulan incorporando:

- I. *Transparencia*
- II. *Participación* de los ciudadanos y
- III. *Concertación* de todos los agentes socioeconómicos.



Figura 6.

Los instrumentos típicos de ordenación territorial se estructuran en cascada (izquierda de la imagen) y cada uno de ellos se desarrolla con planes sectoriales (derecha)

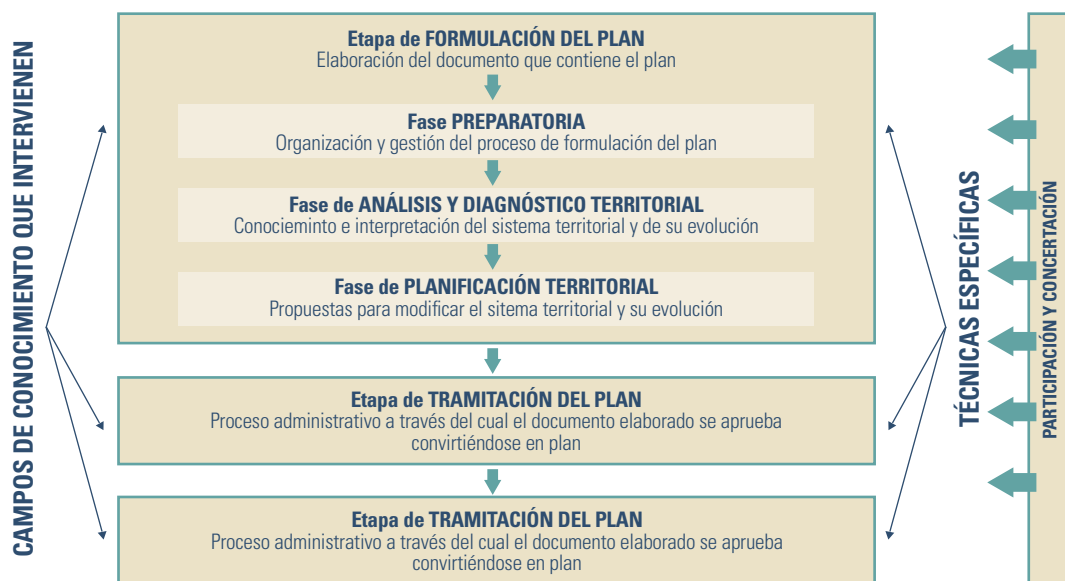
El contenido y las determinaciones, de cada uno de los planes señalados, vienen determinados por la legislación específica de cada país. En este sentido, la primera tarea del profesional que se encuentre ante el desafío de formular un Plan de Ordenación Territorial, consiste en estudiar detalladamente dicha legislación.

En Ecuador, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal está llamado a cumplir un principal papel integrador de las determinaciones de los planes de los otros niveles de gobierno, particularmente del parroquial y del provincial (Pauta Calle, 2013); así lo reconoce el COOTAD cuando señala que *“las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados”*. En este sentido resulta significativo que las competencias constitucionales exclusivas, 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, sean municipales.

10. Instrumentos de la Ordenación Territorial a nivel de cada plan

A su vez, un Plan de Ordenación Territorial se desarrolla e implementa con otros instrumentos, los cuales son:

- Otros planes (figura 6), integrales por áreas funcionales, homogéneas o estratégicas; y Sectoriales, relativos a unidades estratégicas definidas por el área de extensión de potencialidades, problemas, etc.
- Normativa general y particular, que regula el uso y los aprovechamientos del suelo, así como los comportamientos de las actividades humanas.
- Programación, intervenciones que implican inversión, organizadas en niveles de concreción (programas, subprogramas, proyectos y otras acciones).
- De gestión, ente gestor, sistema de gestión e indicadores de seguimiento y señales de éxito y de alerta.



Formulación del documento técnico (avance), Tramitación hasta su aprobación y Materialización o aplicación de sus determinaciones al sistema territorial.

Figura 7. Gestión Territorial

Etapas y fases por las que pasa la elaboración de un plan

- Financieros, que proporcionan los fondos necesarios para financiar las inversiones previstas.
- De evaluación "ex post" para medir el comportamiento del plan.
- De reformulación, para corregir el plan en función de las nuevas circunstancias económico-sociales, y en cumplimiento del principio de planificación continua, que plantea que la planificación no acaba nunca porque constantemente hay que pensar en el futuro y construirlo.
- De gestión ambiental, orientados directamente a conseguir una elevada calidad ambiental.

11. Etapas y fases por las que pasa la elaboración de un Plan de Ordenación Territorial.

Desde que se decide elaborar un Plan de Ordenación Territorial hasta que se hace operativo, pasa por tres etapas típicas que se especifican en la figura 7:

La tramitación es un proceso administrativo, generalmente, bien definido en la legislación, por lo que tiene menor interés técnico. La forma de materializar el Plan (Gestión Territorial) se incluye en la etapa de formulación, constituyéndose en la parte técnicamente más sustantiva del plan. Se trata de un trabajo complejo, multi e interdisciplinario, en el que intervienen numerosos campos de conocimiento y utiliza técnicas específicas en cada fase, con otro de participación y concertación que requiere una preparación detenida. Esta preparación, puede entenderse como una fase más en la formulación de un plan, la fase preparatoria, que se desarrolla a través de varias tareas y desempeña un papel con respecto al plan equivalente al del plan con respecto a la conducción del sistema territorial (o su equivalente, salvadas las distancias de escala, el proyecto, con respecto a la obra). En cuanto aquella, hace posible la coordinación entre los diferentes aspectos, sectores y expertos que intervienen en su elaboración, y el plan es el instrumento sobre el que se coordina la acción de los diferentes agentes y sectores, que conforman el sistema territorial.

En suma, la formulación de un plan pasa por cuatro fases: la *preparatoria* y las tres típicas de la ordenación territorial:

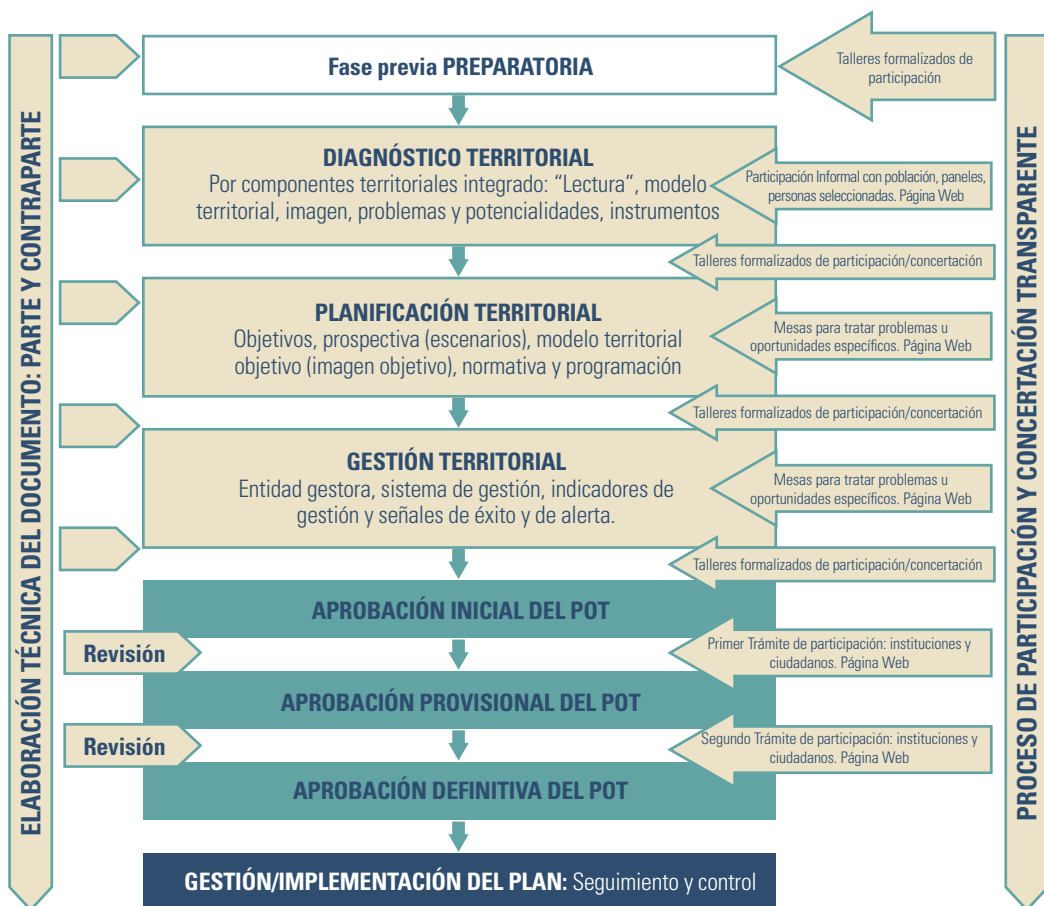


Figura 8. ELABORACIÓN TÉCNICA DEL DOCUMENTO: PARTE Y CONTRAPARTE

La elaboración de un plan exige la colaboración de un equipo técnico y de la población (ciudadanía, agentes y actores sociales) en el desarrollo de las tres grandes etapas, de formulación, (incluida la preparatoria), en el trámite de aprobación por el órgano responsable, a través del cual el documento elaborado se convierte en plan, y en la materialización del plan.

diagnóstico territorial, planificación territorial y gestión territorial; las cuales se prolongan (figura 8) en la tramitación hasta que el documento se convierte en plan, y se materializa en la gestión de la aplicación del plan (si bien la forma de realizarla se incluye en la fase de planificación). Todo en un proceso de planificación continua, no cesa en el tiempo, sino que se prolonga indefinidamente en ciclos iterativos de planificación y gestión. En este proceso, como señala la figura 7, colabora el trabajo técnico con la participación social y la concertación con los agentes implicados en el Plan ("clientes", "stakeholders").

12. Metodología general para formular un Plan de Ordenación Territorial (Ver Figura 8).

El diagrama de flujos de la figura 9 muestra una metodología genérica y versátil, es decir, susceptible de ser aplicada, con los lógicos ajustes, a la formulación de cualquier tipo de Plan de Ordenación Territorial en cualquier parte, y fruto de una larga experiencia de los autores en muy diversos planes, regiones y países.

La aplicación de la metodología parte de la fase *preparatoria*. Formalizada ésta, se realizan los *diagnósticos sec-*

toriales de cada uno de los subsistemas que conforman el sistema territorial (medio físico, población y actividades; poblamiento y canales de relación; y marco legal e institucional). Los diagnósticos sectoriales se integran para conformar el *diagnóstico integrado*, es decir la interpretación del sistema territorial como entidad con estructura, funcionamiento e imagen propios, en términos de modelo territorial, problemas, conflictos, riesgos, potencialidades, etc.; así como los instrumentos de gestión disponibles para afrontar la problemática y aprovechar las oportunidades, y la capacidad de intervención de los agentes para aplicarlos. Se complementa el diagnóstico con una reflexión sobre el contexto exterior en que se ubica (próximo y remoto), sin olvidar las oportunidades y amenazas que pueden surgir de él, las cuales pasarán después al análisis DAFO (acróstico de Debilidades, Fortalezas; Amenazas y Oportunidades).

La definición de un *sistema compatibilizado de objetivos*, parte de la problemática y las potencialidades del diagnóstico integrado, y se apoya en tres reflexiones relevantes, una sobre la *visión* (estado ideal utópico) y *misión* (función ideal utópica) que se desea para el sistema territorial futuro; otra consideración son las directrices de rango superior, si existen, y las aspiraciones de niveles institucionales de rango inferior al ámbito del plan, derivadas de los criterios de integración del sistema “hacia arriba” y “hacia abajo”; y la tercera, da entrada a la percepción e intereses de los agentes implicados en el plan.

A partir del sistema compatibilizado de objetivos, se diseña la *imagen objetivo* o modelo del sistema territorial, al que tender a largo plazo. Para diseñarla se recurre a la *prospectiva*, es decir a la definición de escenarios de futuro basados en supuestos más o menos subjetivos; se definen dos escenarios de referencia, el tendencial, generalmente indeseable, y el ideal, generalmente inalcanzable, los cuales conforman una especie de horquilla en la que inscribir otro u otros intermedios alternativos, uno de los cuales se adoptará como imagen objetivo del sistema.

Definida la imagen objetivo y considerando los *instrumentos de gestión* disponibles tratados en el diagnóstico integrado, se identifican las medidas para alcanzarla en un plazo definido o solo para avanzar hacia ella, como utopía inalcanzable, lo que es más común. Para ello, se pueden utilizar dos herramientas muy comunes: la generación y la evaluación de alternativas; entendiendo por *alternativa un conjunto compatibilizado de medidas orientadas al conjunto*

compatibilizado de objetivos. Obviamente, estas herramientas también se pueden aplicar a la generación y evaluación de los escenarios.

Las medidas adoptadas pertenecen a tres grandes tipos: de *regulación* del uso del suelo, de los aprovechamientos, de los comportamientos y de los actos administrativos (parcelaciones, etc.); de *intervención* o acción positiva que implican inversión; y de *gestión*, es decir, de la forma en que se materializan y se controla su realización y los resultados, que producen en función de los objetivos.

La aplicación de tales medidas se hace operativa a través de tres instrumentos arquetípicos de los Planes de Ordenación Territorial: la *Normativa* del plan o texto articulado a través del que se aplican las medidas de regulación; el *Programa de Intervención*, que organiza las medidas de acción positiva en programas, subprogramas, proyectos y otras acciones; y el *Sistema de Gestión*, que define la entidad gestora y la forma de conducir la materialización del plan.

A continuación, se somete el documento elaborado al procedimiento de *Evaluación Ambiental Estratégica* (EAE), que se basa en un informe técnico sobre la sostenibilidad ambiental del plan, en el que se evalúa la forma en que se ha integrado el medio ambiente en el proceso de formulación del plan y los impactos que éste puede desencadenar, así como las medidas para prevenirlos, corregirlos o compensarlos.

Las medidas procedentes de la EAE se incorporan al documento conformando el *avance del plan*, el cual se somete al trámite de aprobación pasando por varios procesos de participación y concertación social. Una vez aprobado, el documento se convierte en plan, es decir, en una especie de contrato social, cuya parte vinculante es de obligado cumplimiento para la administración y para los particulares.

Con ello se pasa a la fase de gestión, es decir, a la aplicación del plan, controlando sus realizaciones y sus efectos en términos de los objetivos. En función de ello, se hace una evaluación *ex post* del plan para orientar la siguiente fase del ciclo de planificación continua, que comporta la ordenación territorial.

13. Equipo de trabajo para formular el Plan

El equipo, no solo es un elemento de credibilidad y solvencia del plan, sino que su funcionamiento determinará el

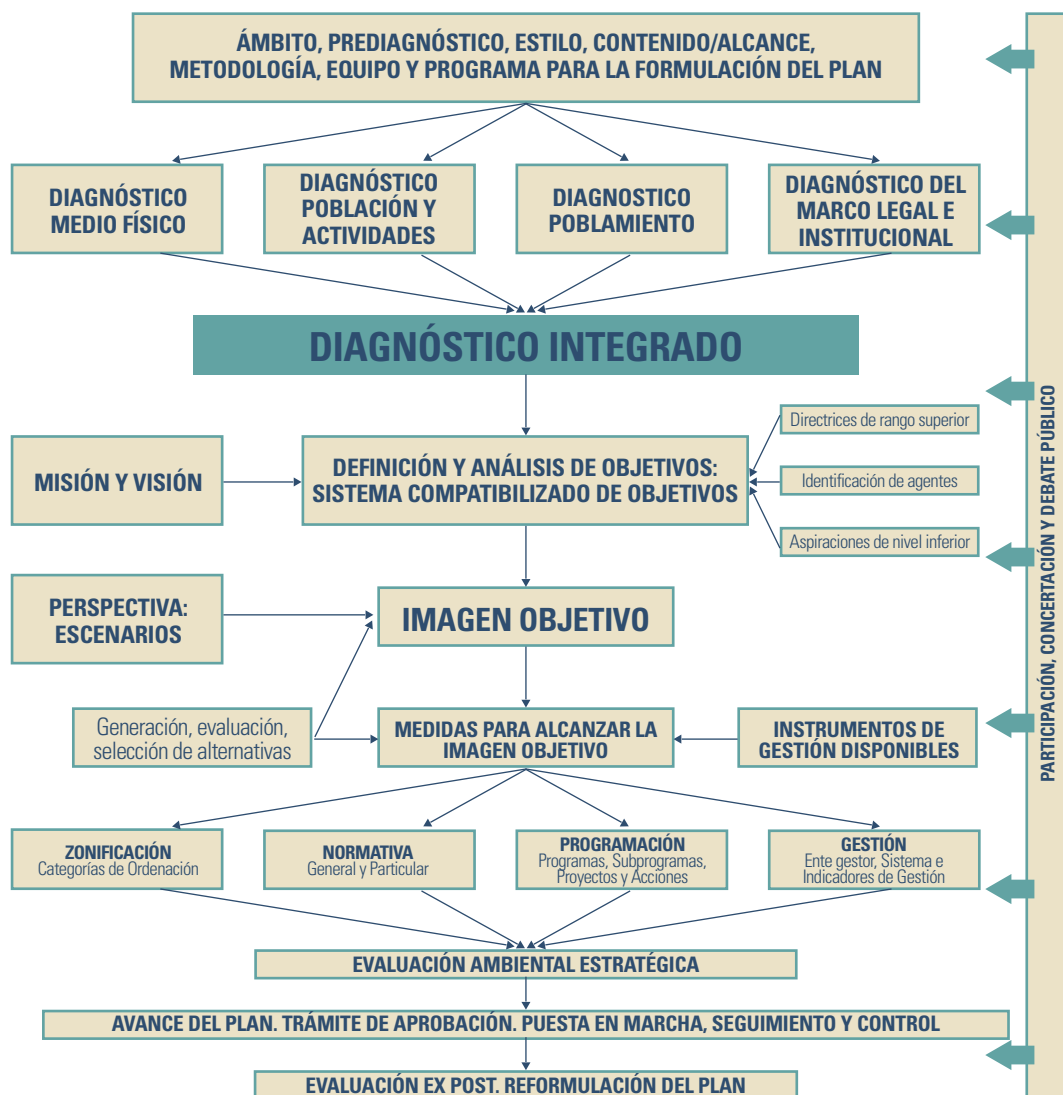


Figura 9.
Metodología comprensiva genérica que adopta esta obra

coste de su formulación; lo que unido al amplio y diverso número de miembros que generalmente lo formarán, justifica la conveniencia definirlo y diseñarlo cuidadosamente, en los siguientes términos (figura 10):

- Perfil curricular o composición temática del equipo en relación con los campos de conocimiento implicados y la capacidad de cada uno de los miembros.
- Organización, en términos de áreas o unidades de trabajo, y de niveles de responsabilidad.
- Funcionamiento, asignando a cada miembro un papel en el trabajo del conjunto y, por consiguiente, unas tareas específicas.
- Dedicación de cada miembro al proceso de formulación.

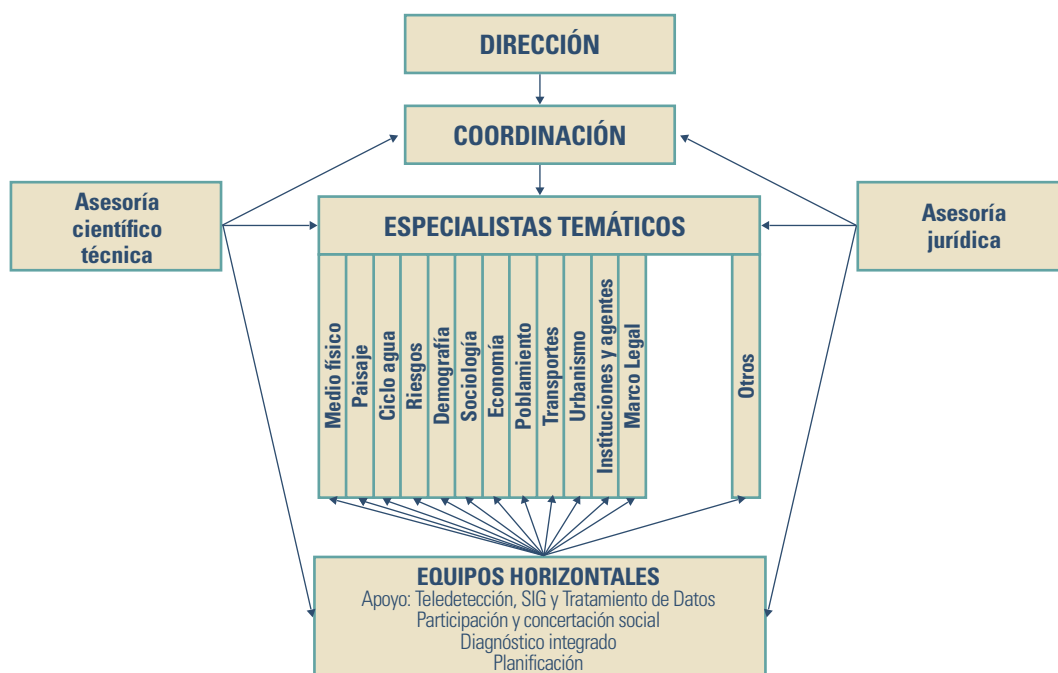


Figura 10.

Estructura de un equipo para la realización de un Plan de Ordenación Territorial y relaciones funcionales entre los miembros que lo forman

14. Algunas fortalezas y debilidades del proceso de formulación de los Planes de Ordenación Territorial en Ecuador

14.1. Principales fortalezas

1. CREADO Y GENERALIZADO UNA CULTURA DE LA PLANIFICACIÓN EN ECUADOR

La idea de que, lejos del fatalismo asociado a las deidades o a los poderes fácticos, "el futuro se construye" parece haber calado en todos los estratos de la sociedad ecuatoriana.

2. SE HA ESTABLECIDO UN SISTEMA MÁS O MENOS FORMALIZADO DE FORMACIÓN EN LA MATERIA

Desde que se inició el proceso de Ordenación Territorial en Ecuador, se han realizado numerosos cursos, seminarios, reuniones técnicas, etc. en materia de Ordenación Territorial, así como maestrías específicas (por ejemplo la que se im-

parte en la Universidad de Cuenca) o se incluye en otras (por ejemplo, en la Universidad del Azuay); incluso ha pasado a la enseñanza reglada en muchas universidades (por ejemplo en la Universidad Técnica Particular de Loja).

3. SE HAN CREADO EQUIPOS, LO QUE SUPONE EL MEJOR APRENDIZAJE

Pero, probablemente, el mejor aprendizaje es el que se adquiere con la actividad profesional. Los equipos, que han venido realizando los PDOT, ha adquirido una gran formación, y no solo en el campo específico de la Ordenación Territorial, sino en el propio funcionamiento del trabajo en equipo, cuya utilidad es evidente en cualquier campo profesional.

4. SE HAN REFORZADO LAS BASES DE DATOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y TERRITORIALES

Se ha puesto de manifiesto las carencias existentes en cuanto a información básica, de tal manera que la experiencia permi-

te orientar el camino futuro en la generación de información en el país. Conviene señalar a este respecto que, la formulación solvente de un Plan de Ordenación Territorial requiere información, de otra forma los plazos y los presupuestos se alargan enormemente, hasta hace peligrar su efectividad.

5. ECUADOR SE HA CONVERTIDO EN UNA REFERENCIA LATINOAMERICANA EN EL CAMPO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

Actualmente se menciona a Ecuador como un país que intenta enfocar su desarrollo bajo un modelo planificado, insertado en las fortalezas y limitaciones de su territorio, basado en los recursos endógenos y orientado a los problemas y aspiraciones de la población, y, por tanto, a la calidad de vida o al Buen Vivir.

6. POR ÚLTIMO: SE HAN VINCULADO DOS CONCEPTOS INDISOCIABLES: DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

Lo que se inició con dos tipos de planes separados, el de desarrollo estratégico y el de ordenación territorial, en Ecuador ha desembocado en un solo plan conjunto; ello porque el enfoque de Ordenación Territorial no es otra cosa que, una forma de planificar el desarrollo sostenible; y ello, en la medida en que identifica las actividades que ha de soportar la creación de riqueza, empleo y bienestar (programación), regula su ubicación y su comportamiento en el territorio (normativa) y establece la forma de su materialización (gestión)

14.2. Debilidades de carácter general

1. CARENCIA DE UNA LEY DE ORDENACIÓN TERRITORIAL ESPECÍFICA EN ECUADOR

No existe en Ecuador una ley específica sobre Ordenación Territorial, carencia que no parece compensada por los instrumentos legales que la sustituyen. Esto ha llevado, por ejemplo, en algunas provincias (como Azuay), a que se ordene el uso de suelo en el medio rural en el plan provincial, pero también en los planes cantonales e incluso en los de las parroquiales rurales.

2. DEBILIDAD DE LAS BASES DE DATOS INFORMATIVOS HOMOGÉNEOS Y A ESCALA OPERATIVA

- a. En Ecuador, muchos de los Planes de Ordenación Terri-

torial se han elaborado con la cartografía básica de que disponía el Instituto Geográfico Militar (Información IGM Base), a escala 1:50.000 y solo en algunos casos a 1:25.000. Pocos Municipios disponían de cartografía a escala 1:10.000.

- b. Las escalas de la cartografía temática varían desde 1:100.000 para geología e hidrología, 1:250.000 para áreas protegidas, red vial estatal, unidades hidrográficas, coberturas vegetales, cobertura y uso de la tierra, entre otras, hasta 1.000.000 para isoyetas, áreas de inundación, etc.
- c. En la fecha en que se elaboraban los planes, no se disponía de los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2010.
- d. Por último, hay que señalar que muy pocos Municipios disponen de catastros rurales actualizados.

3. DEBILIDAD DE LA CULTURA DEL TRABAJO DE CAMPO Y CONOCIMIENTO DIRECTO

- a. El conocimiento y la interpretación del Sistema Territorial requiere, inevitablemente, trabajo de campo para obtener información osmótica del territorio y de la población. Este tipo de información puede sustituir mucha información documental.
- b. Hemos observado que los equipos tienden a confiar más en la información documental y a obviar la inevitable información directa.

4. DEBILIDAD DE LA CAPACITACIÓN TÉCNICA, ESPECIALMENTE, EN TÉRMINOS CUANTITATIVOS, Y AFECTAN, POR TANTO, A LAS ENTIDADES QUE CONTRATAN LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES, CÓMO A LA CONTRAPARTE QUE LOS CONTROLA Y GARANTIZA SU CALIDAD

- a. Los Planes de Ordenación Territorial Cantonales y Provinciales se han realizado bajo tres modalidades, principalmente: Equipos técnicos propios de las Municipalidades, en muy pocos casos, Equipos técnicos municipales reforzados con personal temporal y asesoría externa, en un mayor número de casos. Equipos de consultoras, fundaciones y profesionales.



- b. En cualquiera de las modalidades, se tiende a minusvalorar la necesidad de equipos debidamente conformados por un perfil completo y adecuado.
- c. En suma, los equipos técnicos no cubren todas las áreas de sistema territorial, suelen estar débilmente capacitados con escasa experiencia en la materia, y con una dirección y coordinación insuficiente. Por ello, los Planes de Ordenación Territorial suelen adolecer de la dimensión territorial, y se repiten los “famosos” planes de antes del 2011 que solo eran sino intentos de aplicar la Planificación Estratégica.
- d. En consecuencia, parece ser que en Ecuador, muchos de los Planes de Ordenación Territorial se han hecho al margen de la conformación de bases de datos e incluso de Sistemas de Información Geográficos (SIG). En muchos planes, la cartografía en rigor no existe, pues los planos son dibujados en AutoCAD e incorporados como gráficos en los documentos, lo que dificulta la gestión de los planes.

5. DEBILIDAD PRESUPUESTARIA, UNA CONSULTORÍA MAL PAGADA: NO SE PAGA EL TALENTO EN ESTA SOCIEDAD.

- a. No se valora la planificación, el pensamiento hacia el futuro, lo que se traduce en la remuneración de los profesionales. Esto unido a la penuria presupuestaria de que adolecen la mayoría de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, lleva a pagar la formulación de los Planes de Ordenación Territorial muy por debajo de lo razonable y de lo que se paga en otros países. Según información verbal, se llegó a pagar 5.000 dólares por cada Plan de Ordenación Territorial Parroquial. No obstante ha habido también trabajos serios correctamente elaborados y remunerados.

14.3. Debilidades de carácter más específico

1. CONFUNDIR LA ORDENACIÓN TERRITORIAL CON EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Parece haber una cierta confusión entre la Ordenación Territorial y el Planeamiento Urbanístico. Ello en los ámbitos técnicos medios, políticos, administradores, asambleístas.

2. COMENZAR LA FORMULACIÓN DEL PLAN SIN REALIZAR LA FASE PREPARATORIA.

Con las siguientes consecuencias:

- a. Cada miembro del equipo no conoce exactamente lo que debe hacer ni cómo se inserta su trabajo en el conjunto.
- b. Se trabaja de forma incómoda y crispada.
- c. Se acumula el trabajo al final y de forma agobiante.

3. BUCAR INFORMACIÓN DE FORMA INDISCRIMINADA Y OBSESIVA, SIN IDENTIFICAR PREVIAMENTE LA RELEVANTE PARA EL CASO, LA EXISTENTE, ASÍ COMO SU CALIDAD Y FIABILIDAD, Y LAS LAGUNAS.

Consecuencias:

- a. Se recoge y acumula información irrelevante, que no aporta conocimiento sino ruido.
- b. Se duplica información, la cual, frecuentemente, es discordante o incoherente, generando incertidumbre e inseguridad.
- c. Se confunde lo que es información y lo que es diagnóstico, es decir, la interpretación de aquella en términos del Sistema Territorial.
- d. Se desperdician recursos económicos y humanos.

4. EN EL DIAGNÓSTICO, ÉNFATIZAR LOS ASPECTOS DESCRIPTIVOS Y VERTICALES (ESTRUCTURA DEL SISTEMA TERRITORIAL) SOBRE LOS INTERPRETATIVOS Y HORIZONTALES (FUNCIONAMIENTO), SOBRE LA IMAGEN Y SOBRE LA EVOLUCIÓN (confundir y llamar estudio al plan).

Consecuencias:

- a. Prima la *multidisciplinariedad* sobre la interdisciplinariedad: Acumulación de información inconexa de campos diversos.
- b. Tendencia de los miembros del equipo a centrarse en su propio campo, olvidando que la clave de la interdisciplinariedad, consiste en que “todos opinan de todo desde su propia especialidad.

- c. Déficit en la orientación hacia los conflictos, los problemas y las potencialidades.
- d. Tendencia a la formulación prematura de propuestas, antes de disponer de un diagnóstico correcto.

5. DÉFICIT DE SÍNTESIS: DOCUMENTOS DEMASIADO LARGOS, CONFUSOS Y DE LECTURA TEDIOSA (se dice que “inteligencia es capacidad de síntesis”).

Consecuencias:

- a. Documentos antipáticos que desaniman la participación.
- b. Ignorar, en el diagnóstico, la percepción de la ciudadanía.
- c. Sensación de no entrar en lo que importa: los conflictos, los problemas y las oportunidades.

6. DESCOMPENSACIÓN ENTRE EL DIAGNÓSTICO (EXCESO) Y LAS PROPUESTAS OPERATIVAS (DÉFICIT), ESPECIALMENTE SOBRE GESTIÓN DEL PLAN.

Consecuencias:

- a. Se llama Plan a lo que es solo un diagnóstico con un simple esbozo de las propuestas, sin capacidad operativa.
- b. Sensación de inutilidad de los planes entre la población, los agentes y los actores.
- c. Rápida obsolescencia de la información y de los diagnósticos.

7. TENDENCIA A PROMOVER ENFÁTICAMENTE LA PARTICIPACIÓN Y LA CONCERTACIÓN, PERO DÉFICIT REAL DE ELLAS

- a. En Ecuador, la Participación Ciudadana parece haber sido modesta por el poco interés de autoridades y de las propias comunidades. Y ello a pesar de que el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas tienen varias disposiciones relativas a la participación social y regulan la existencia de los Consejos de Planificación.
- b. Parece haber un exceso de talleres y reuniones formales de participación (o socialización), defecto de

repercusión en el plan. Parece haber desconfianza de ciudadanos, agentes y actores sobre la sinceridad y la transparencia del Plan.

8. DÉFICIT DEL PENSAMIENTO Y ENFOQUE PROSPECTIVO EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN

- a. A veces se confunde el plan con la legalización de las tendencias.
- b. Otras veces, el plan se limita a recoger la extrapolación de las tendencias, optando así por “el escenario tendencial generalmente indeseable.

9. PLAZOS DEMASIADO LARGOS EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN.

Consecuencias:

- a. Obsolescencia de la información y de los diagnósticos.
- b. Desconfianza de los clientes hacia el Plan y tedio en los procesos de participación y concertación.
- c. En ocasiones, la tendencia a un perfeccionismo excesivo en el proceso de formulación, ignorando que la planificación del Sistema Territorial es continua e indefinida.
- d. Actualmente, la Resolución 003-2014-CNP del Consejo Nacional de Planificación da a los GADs municipales y metropolitanos nueve meses desde la toma de posesión para formular el PDOT y cinco meses como máximo a continuación de éstos para los planes provinciales y parroquiales.

10. EXCESO DE ATENCIÓN DE LOS TÉCNICOS DE LA CONTRAPARTE A LOS ASPECTOS FORMALES DEL CONTRATO.

Consecuencias:

La fiscalización por la contraparte parece ser modesta por la falta de equipos profesionales propios preparados. Así suele haber mucha atención a los aspectos del contenido previsto en los pliegos frente a enfoque, la sistemática seguida y la participación.





11. IGNORAR QUE LA PLANIFICACIÓN ES CONTINUA Y QUE EL PLAN ES SOLO UNA ETAPA.

Consecuencias:

- Déficit del enfoque de mejora continua y cíclica.
- Tendencia a un exceso de perfeccionismo en la formulación del plan, que lleva a plazos demasiado largos.

15. Un decálogo de recomendaciones

- Dedicar atención y tiempo a la fase preparatoria, evitará dar "palos de ciego" y hará más solventes y grato el trabajo.
- Enfatizar el inevitable conocimiento directo del Sistema Territorial mediante un intenso y extenso trabajo de campo, poniendo atención en el territorio y en la población, y procurando conocer y entender el sistema territorial de forma *osmótica*.
- Adoptar un enfoque estratégico en la formulación del Plan: Atender prioritariamente a los aspectos relevantes, definir el alcance en función del nivel territorial y dar importancia a las cuestiones de enfoque frente a la de detalle. Evitar las "cortinas de humo", que implica el tratamiento innecesario de aspectos irrelevantes.
- Permitir/exigir que todos los miembros del equipo opinen sobre todos los aspectos, desde su campo de especialidad, como garantía del producto interdisciplinar.
- Prohibido (aunque no pensar) hacer propuestas antes del diagnóstico. Recordar a este respecto a los viejos maestros, un problema está medio resuelto cuando está bien formulado.
- Utilizar un estilo directo, claro, sencillo en los documentos, que resulten fácilmente entendibles por cualquiera y de lectura atractiva. Ensayar dibujos/esquemas, a mano alzada, del Sistema Territorial y de las propuestas, que animen a leer el documento. Prohibido recoger información sin haber identificado la relevante y las lagunas.
- Superar la confusión entre Ordenación Territorial y Urbanismo; Pensar que son complementarios, pero la primera supera a la segunda en la medida en que supone una visión superior, un enfoque estratégico con respecto a la segunda.

8. Hacer del Plan de Ordenación Territorial, el elemento de coordinación, concertación y articulación de las instituciones sectoriales y territoriales a los diferentes niveles.

9. Aplicar la idea de *planificación continua*. Mantener los equipos de Ordenación Territorial indefinidamente; evitar cambiarlos, considerando que son un activo de gran valor. Crear, como subproducto, un SIG en la formulación de cada plan y plasmarlo en una base de datos accesible a todos.

10. Ser honesto: Vender calidad y cobrar lo razonable.

16. Argumento de la conclusión final

- Se conocen las competencias de los distintos niveles territoriales de los GAD's.
- Existe una lógica técnica en relación con los elementos, problemas y aspectos territoriales, y de desarrollo que debe incluir cada nivel territorial.
- Por lo tanto, se puede definir con bastante precisión el tipo de determinaciones y el alcance de los Planes en cada nivel.
- Pero esto requiere que una legislación establezca, con claridad, las determinaciones y el alcance de cada plan en cada nivel territorial.
- Hecho lo anterior, el reto del Ordenamiento Territorial en Ecuador estaría en enfatizar la calidad de los planes, en los aspectos que la conforman, técnicos y participativos; esto permitirá: articular/coordinar los agentes e instituciones públicas y privadas, sectoriales y territoriales en la fase de formulación del plan y distribuir responsabilidades para la fase de gestión entre los diferentes agentes.
- Cada agente debe asumir sus responsabilidades con seriedad y transparencia.
Lo anterior lleva a situar tal reto en:
- Disponer de buenos equipos técnicos y expertos en participación.
- Disponer de presupuestos de honorarios aceptables, para evitar que se convierta en una consultoría canalla, mal pagada.

BIBLIOGRAFÍA

- GÓMEZ OREA, D. y GÓMEZ VILLARINO, A. 2013. Ordenación Territorial, Mundi Prens. Madrid.
- PAUTA CALLE, F. 2013. "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador", Universidad de Cuenca, Cuenca – Ecuador.

ANEXO: Glosario básico asociado a la exposición

Sistema Territorial

Construcción social inevitable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad, que se va formando desde la noche de los tiempos y seguirá formándose inexorablemente hacia el futuro, mediante las actividades que la población práctica sobre el medio físico y las interacciones, que se producen entre ellas a través de los canales de relación (infraestructuras de transportes y de telecomunicaciones), que proporcionan funcionalidad al sistema. Está constituido por el medio físico, la población y sus actividades, los asentamientos poblacionales, los canales de relación, los agentes y actores sociales, y el marco legal e institucional.

Modelo Territorial

Representación o imagen simplificada (generalmente cartográfica) del Sistema Territorial, que utiliza los elementos más estructurantes y más fácilmente representables de él, el medio físico, los asentamientos poblacionales y los canales de relación, al menos.

Ordenación Territorial

Conceptualmente: Construcción planificada del sistema territorial hacia un futuro definido en un horizonte temporal, o indefinido.

Administrativamente: Función de la Administración Pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todas las componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad, mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria.

Operativamente: Sistema coherente de planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en ciclos sucesivos de tres fases, diagnóstico, planificación y gestión, cuyo impulso, elaboración, aprobación y aplicación corresponde a la institución responsable de la Administración Pública, y requiere una aproximación científico-técnica, la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos.

En términos más directos: La Ordenación Territorial consiste en elaborar los planes previstos en la legislación y en ejecutarlos después, según un proceso, cíclico, continuo e iterativo, de diagnóstico, planificación y gestión.

Plan de Ordenación Territorial

Documento impulsado por la administración, que se desarrolla en tres fases: diagnóstico territorial, planificación territorial y gestión territorial, con una vigencia temporal definida, generalmente de cuatro o cinco años. Cada Plan de Ordenación Territorial identifica, distribuye, organiza y regula las actividades humanas en el territorio al que se aplica, de acuerdo con ciertos criterios y prioridades, para configurar un sistema armónico, funcional, bello y perdurable.

Diagnóstico Territorial

Interpretación del sistema territorial a la luz de su trayectoria histórica y de su evolución previsible, si no se interviene, para representarlo en un modelo territorial (expresión simplificada del sistema territorial) y para detectar los conflictos que operan en él, los problemas, actuales o potenciales, que le aquejan y las potencialidades de que dispone. Y todo ello, mediante la interacción e integración de conocimientos de carácter científico y técnico de un equipo multidiscipli-



plinar, trabajando de forma interdisciplinar, de la percepción de los agentes, actores y ciudadanía y del conocimiento local basado en la experiencia.

Planificación Territorial

Última fase del proceso de formulación de un Plan de Ordenación Territorial que consiste en definir un *sistema compatibilizado de objetivos* y formular las *propuestas para avanzar hacia ellos*. Estas son dos: un modelo territorial a largo plazo o imagen objetivo a la que tender, y un conjunto coherente de medidas de regulación, de intervención y de gestión para avanzar hacia él.

Gestión Territorial

Proceso a través del cual se materializa un Plan de Ordenación Territorial; la forma de gestión es una propuesta fundamental del plan, que comporta: a) diseñar un *ente gestor específico* para el plan o asignar la responsabilidad gestora a una entidad administrativa ya existente; b) definir un Sistema de Gestión, que se refiere al funcionamiento del ente gestor, expresado en términos de flujos de decisiones, flujos de información y normas de funcionamiento; c) programar, en el tiempo, la puesta en marcha de las medidas del plan; y d) realizar una evaluación "ex post" del plan y, en función de ella, iniciar la formulación del plan siguiente que dará continuidad indefinida al proceso de ordenación territorial.

Metodología de Ordenación Territorial

El término metodología deriva de método, cuya raíz griega significa "camino hacia"; por tanto una metodología define "el camino para formular un plan de ordenación territorial". Se representa mediante un diagrama de flujos o *modelo del proceso de formulación del plan*: Sistema de tareas concatenadas a través de las cuales se va elaborando el plan.

Prospectiva

Proceso de reflexión orientado a conocer lo que podría deparar el futuro, utilizando datos objetivos e ideas, o enfoques subjetivos. Aplicada a la Ordenación Territorial, la prospectiva se refiere a predecir, desde el presente, los futuros posibles de las variables, componentes o sistema territorial al que se aplica, a representarlos en modelos y a orientar a los planificadores sobre la trayectoria a seguir para avanzar hacia los que se consideran deseables. Pero no se trata de proyectar el pasado hacia el futuro, sino de diseñar el futuro, a partir del futuro mismo, y de aplicarlo al presente a través de estrategias y acciones concretas.

Escenario

En prospectiva, se denomina escenario a la descripción de una situación futura y el encadenamiento coherente de sucesos que, partiendo de la situación actual, permite avanzar hacia la futura. Los escenarios pueden ser *exploratorios*, basados en las tendencias históricas y presentes, y *normativos*, que definen futuros, deseables o indeseables, que pasan al plan. Los escenarios describen panoramas a medio o largo plazo basados en conjeturas más o menos inciertas (pero pertinentes, coherentes y verosímiles) sobre la evolución de los aspectos relevantes del sistema, que pueden incluir diversas imágenes a diferentes horizontes temporales; una de éstas o una combinación de varias, puede adoptarse como imagen objetivo del plan. En cuanto instrumento de planificación, la construcción de escenarios se justifica porque si se identifica el futuro deseable, será posible, retrocediendo, identificar las acciones pertinentes para avanzar hacia él⁴; éstas no serán las más probables según la evolución del sistema, sino otras a proponer voluntariamente si se desea avanzar hacia el escenario definido.

Participación

Proceso por el que se involucra a las autoridades, a las instituciones, a los agentes y actores relevantes, y a la ciudadanía del ámbito del Plan, en todo el proceso de planificación continua (sin límite temporal), que implica la ordenación territorial: preparación para elaborar el plan, formulación del plan, tramitación para su aprobación y aplicación o materialización del plan; y aún continúa más allá, en una nueva formulación tras el periodo de vigencia del plan, de acuerdo con un enfoque de planificación continua que no acaba nunca y que se desarrolla en ciclos iterativos de planificación y gestión.

La participación y la concertación son tan importantes para el éxito del Plan y para conseguir su aplicación, que se debe responsabilizar del proceso a equipos especializados, los cuales pueden ser independientes del equipo redactor del plan.

Concertación

Proceso a través del cual los responsables de la formulación de un Plan intentan resolver los conflictos que se dan en una sistema territorial negociando con los agentes y actores sociales. Y ello orientado a formular un Plan de Ordenación Territorial aceptado por dichos agentes y actores.

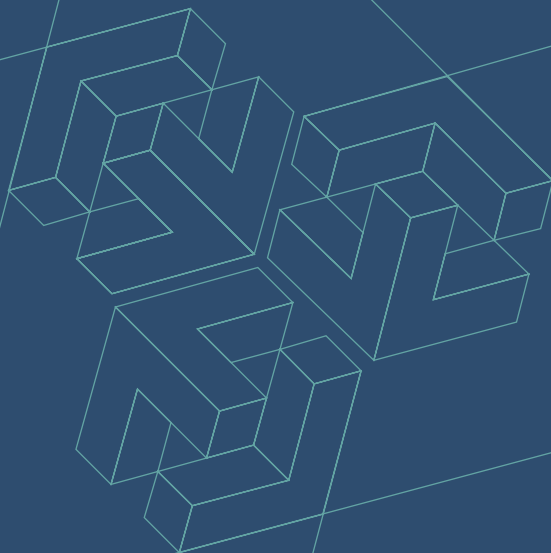
Transparencia

Formulación abierta y comunicada de un plan de ordenación territorial, de tal manera que, toda la población esté enterada de la forma en que se va desarrollando dicha formulación y las medidas que propone el plan.



CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 El enfoque de sistemas consiste en prestar atención a las propiedades del conjunto que no poseen las partes.
- 2 Se suele decir que “las ciudades deben crecer por los terrenos que no sirven para otra cosa”.
- 3 La idea anterior es aplicable, en general, a los instrumentos clásicos de planificación del desarrollo: Políticas, Planes, Programas y Proyectos, que se pueden entender (con distinto alcance y extensión espacial) así: Evolución planificada de un sistema o Conducción planificada de la evolución de un sistema o Conducción planificada de un sistema hacia un futuro definido en un horizonte temporal o indefinido. Conducir: gobernar la forma en que evoluciona un sistema. Planificar: definir un curso de acción hacia el futuro. Sistema: “entidad” o “unidad” formada por un conjunto de elementos en interacción dinámica, caracterizada por una estructura, un funcionamiento, una imagen y una evolución.
- 4 El término anglosajón “backcasting” (muy empleado en planificación del mundo de los negocios) consiste en identificar futuros escenarios deseables, para, retrocediendo desde ellos, identificar las acciones necesarias para alcanzarlos.



RETOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CONTEXTOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA EN AMÉRICA LATINA

ÁNGEL MASSIRIS CABEZA

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

INTRODUCCIÓN



Hacia finales de los años setenta eran evidentes, en los países latinoamericanos, fuertes desequilibrios socio-espaciales y ambientales ligados al proceso de industrialización y de explotación intensiva de recursos naturales, y al acelerado crecimiento demográfico derivado del modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones. Tales desequilibrios se expresaron en deterioro de los recursos naturales, concentración de población y de actividades productivas en un número reducido de ciudades, crecimiento desordenado de las mismas; existencia de regiones deprimidas desatendidas por la acción del estado y graves problemas de disparidades en el desarrollo regional. Estos desequilibrios se profundizaron con la adopción del modelo económico neoliberal en la década de los ochenta, dada la lógica de dicho modelo, caracterizada por ser espacialmente concentrado-

ra y segregadora, depredadora del patrimonio natural y generadora de desigualdades e iniquidades sociales y territoriales.

Frente a tales problemáticas, los países latinoamericanos adoptaron e implementaron distintas políticas e instrumentos de incidencia territorial. Se destacan las políticas de conservación ambiental y ordenamiento ecológico, descentralización, ordenamiento territorial (OT) y desarrollo territorial. Estas políticas se fueron adoptando de modo concurrente lo que llevó a tensiones entre las mismas, aspectos examinados por Massiris (2002, 2006, 2009 y 2012).

En la presente ponencia se trata de observar más detenidamente las tensiones existentes entre dos de estas políticas y los retos del Ordenamiento Territorial en el marco de una organización territorial unitaria.

2. Políticas de Ordenamiento Territorial en América Latina

Estudios realizados por Massiris (2002, 2006, 2012) permiten concluir que la Planificación Territorial ha sido uno de los instrumentos de mayor alcance utilizado por los países latinoamericanos en los últimos treinta años para intervenir sobre los territorios, especialmente los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Dichos planes comenzaron a implementarse desde los años ochenta enfocados, en algunos países, a la planificación física espacial con énfasis urbanístico y/o municipal, en otros a la planificación física con énfasis ambiental y en otros a la planificación socioeconómica con énfasis urbano-regional o económico-regional. En su evolución, estos enfoques se han mezclado entre sí y con otras políticas territoriales como la de descentralización, el ordenamiento ecológico territorial y el desarrollo regional o económico territorial, lo que ha conllevado a ciertas tensiones, ineficacias o contradicciones en la gestión del territorio.

En general, los países latinoamericanos han entendido el Ordenamiento Territorial como una política de estado y proceso político-técnico-administrativo planificado y concertado, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una determinada organización del uso y la ocupación del territorio y orientar su transformación de acuerdo con cuatro objetivos centrales: a) Resolver o prevenir conflictos de uso de las tierras urbanas, suburbanas y rurales desde una perspectiva de planificación física espacial; b) Propiciar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y la protección del ambiente para garantizar el crecimiento económico o la habitabilidad de los territorios desde una perspectiva de desarrollo sostenible; c) Reducir o evitar la ocurrencia de catástrofes por uso u ocupación inadecuada de los territorios desde una perspectiva de gestión del riesgo y/o adaptación al cambio climático; y, d) Resolver los desequilibrios del desarrollo económico regional y la fragmentación territorial producidos por la lógica espacial de los modelos económicos implementados, desde una perspectiva de desarrollo territorial integral.

Las estrategias para lograr estos objetivos expresan dos visiones del Ordenamiento Territorial: Una pasiva normativa fundada en regulaciones físico-espaciales referidas al uso y ocupación del territorio en escalas locales (urbana, municipal) y otra activa, fundada en instrumentos

de intervención territorial, generalmente de carácter sectorial, con preeminencia económica regional (integración territorial, reducción de disparidades del desarrollo territorial, ordenamiento de sistemas urbanos o de asentamientos), generalmente en escalas regionales y nacional. En los años setenta predominó el tipo de ordenamiento pasivo con énfasis urbanístico. En los ochenta, al énfasis urbanístico se suma el énfasis ambiental (ordenamiento ecológico u ambiental, zonificación ecológica-económica), el cual adquiere una mayor preponderancia en los años noventa, cuando se crean ministerios de ambiente y leyes ambientales en varios países latinoamericanos (Uruguay, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Cuba, El Salvador, Panamá), que buscan proteger el patrimonio natural de dichos países. En la década del 2000, comienza a tener fuerza el tipo de ordenamiento activo impulsado por políticas de ordenamiento de los sistemas urbanos en los ámbitos nacional y regional, y por políticas que buscaban un desarrollo económico con enfoque territorial (desarrollo territorial) en el marco del desarrollo sostenible (Desarrollo Territorial Sostenible). Esta última, adquirió fuerza jurídica en Honduras en el año 2003, en Uruguay en el año 2008, Ecuador en el año 2010 y El Salvador en el año 2011, al aprobarse leyes en esta dirección. A partir del 2010, la tendencia de Desarrollo Territorial se consolida y amplía a otros países como Argentina, Nicaragua y Guatemala, en los que está en proceso la aprobación de leyes nacionales que van en esta dirección.

3. Descentralización, autonomía territorial y unidad nacional

La descentralización se entiende como una política de distribución del poder público entre las distintas entidades que conforman la Organización Territorial del Estado. Se expresa en unas competencias que cada entidad debe cumplir con mayor o menor autonomía de acuerdo con el grado de equilibrio y equidad en la distribución del poder territorial.

En América Latina, la política descentralizadora tomó fuerza, en los años ochenta, asociada a estrategias territoriales neoliberales que daban a los territorios locales y regionales el papel impulsor del desarrollo, para lo cual se requerían entidades territoriales locales y regionales fuertes, eficientes y transparentes que garantizaran una mayor eficiencia fiscal, eficacia en la acción del estado,

descongestión de la administración pública, mayor gobernabilidad y transparencia en el manejo de los bienes y recursos públicos. Se pretendía, de igual modo, acercar el gobierno a los ciudadanos y lograr un mayor control social en un contexto de mayor autonomía de las entidades territoriales subnacionales en la gestión de sus propios asuntos. Por ese camino sería posible, según Mascareño (2008), una mejor asignación de los recursos fiscales para una óptima prestación de los servicios públicos y, con ello, disminuir los desequilibrios del desarrollo local y regional y aliviar la pobreza. En las visiones más optimistas, la descentralización sería un medio adecuado para promover el desarrollo local y aumentar la democratización y justicia social y territorial, aspectos duramente cuestionados por De Mattos (1990).

La implementación de las políticas de descentralización, en los países de América Latina, se ha basado en dos estrategias articuladas: El reordenamiento de los ámbitos territoriales de gestión y la descentralización política, administrativa y fiscal.

Respecto a la primera estrategia, predomina en América Latina una organización político-administrativa con tres instancias: Nacional, intermedia y local. La instancia local, generalmente municipios, presenta fuertes disparidades, en lo que respecta a la población, extensión y condiciones económicas, lo cual condiciona los alcances y capacidades de gestión de estas entidades. En efecto, unos poseen gran concentración urbana, otros son pequeños municipios rurales. Ello hace que sus necesidades y capacidad de generación de recursos fiscales sean totalmente distintas y, en consecuencia, que muchas de las medidas de descentralización fiscal favorezcan más a unos que a otros. Arze y Martínez-Vázquez (2004) consideran difícil la solución del problema de la atomización de la instancia local, tanto en países pequeños como grandes en extensión, lo cual se expresa en las áreas de gastos, ingresos y transferencias como insuficiencias de ingresos propios, baja capacidad administrativa y excesiva dependencia de los sistemas de transferencias (Arze y Martínez-Vázquez, 2004:35).

Dado lo anterior, los países han planteado políticas de reordenamiento territorial encaminadas a resolver las ineficiencias producidas por las disfuncionales espaciales del sistema político-territorial. Dicho reordenamiento se ha realizado, básicamente, mediante la fusión, asociación

o desagregación de entidades territoriales para conformar nuevas unidades territoriales o administrativas.

La segunda estrategia se ha manifestado en acciones de descentralización política, administrativa y fiscal. En la descentralización política son evidentes algunos logros en los países latinoamericanos. Para el año 2006, cerca del 80% de dichos países habían adoptado la elección popular de alcaldes (ILPES, 2007). La descentralización administrativa también muestra indicadores positivos en algunos países, en cuanto a la transferencia de competencias de la instancia nacional a las instancias regionales y locales como en los casos de Chile, Colombia, Argentina y Nicaragua. La descentralización fiscal, por su parte, no se ha dado de manera armónica con la descentralización de competencias, especialmente en los ámbitos locales (municipios). En efecto, no ha estado acompañada de recursos financieros suficientes para atender las nuevas funciones asignadas a los poderes locales, lo cual ha afectado la autonomía de los municipios para atender dichas funciones.

En general y considerando las conclusiones de los estudios arriba referenciados, los avances de la descentralización en América Latina no han sido significativos. Han existido más bien fuertes resistencias de los poderes centrales a perder el control de las acciones regionales y locales y, concomitantemente, a dar autonomía a estos territorios en la gestión de sus propios asuntos, manteniendo la dependencia de éstos frente al gobierno central. Así lo plantea Estupiñán (2013) para el caso colombiano, al advertir que en los últimos veinte años se han dado procesos de recentralización y agrega que *“si bien, se han hecho avances en materia de distribución competencial, también es cierto que el centro determina el libreto y condiciona a diario el quehacer de las entidades territoriales”*.

Lo anterior se comprende mejor al examinar con mayor rigor la *trialéctica* existente entre descentralización, autonomía territorial y unidad nacional en el marco de los estados unitarios. *Trialéctica*, que parte del principio de que no hay descentralización sin centralización, y que, la autonomía es una profundización de la descentralización bajo la égida de la unidad nacional que el nivel central debe salvaguardar (Trujillo, 2004); por ello, la autonomía territorial es limitada. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses pero dentro de los límites de la unidad nacional y las normas constitucionales y legales. En este sentido, tal como lo dice



la Corte Constitucional colombiana en su Sentencia C-579 de 2001, el equilibrio entre unidad nacional y autonomía territorial se logra mediante limitaciones recíprocas en las que la autonomía está limitada por la unidad y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía, por tal motivo, afirma la Corte, *“la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro: el concepto de unidad del Estado no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales”*. La clave del asunto está, pues, en el equilibrio que debe existir entre el grado de autonomía territorial que garantiza el derecho de los municipios y el grado de centralización que garantiza la unidad nacional. Este asunto se retoma en el acápite 4.

4. Puntos de encuentro

Como se observa en lo planteado hasta ahora, el auge tanto de las políticas de Ordenamiento Territorial, como las de descentralización y autonomía territorial se ha dado en el contexto de la aparición y desarrollo del modelo económico neoliberal. En el caso de la descentralización, se trata de una estrategia para la consolidación de dicho modelo y, en el caso del Ordenamiento Territorial se ha dado, por un lado, por la necesidad de corregir los conflictos en el uso y ocupación del territorio, que bajo el modelo mencionado se profundizan, y, por otro, por la necesidad de corregir los desequilibrios del desarrollo territorial que afectan la competitividad y la cohesión territorial al reforzar las desigualdades entre regiones y territorios que históricamente han caracterizado al desarrollo territorial de los países latinoamericanos, fenómeno denominado por los economistas como “heterogeneidad estructural”

Tradicionalmente, la política de ordenamiento y la de descentralización han sido manejadas por los países de América Latina de modo separado, con visión predominante sectorial. Adicionalmente, ambas políticas adolecen de fallas que conspiran contra el éxito en el cumplimiento de sus respectivos objetivos. En efecto, las políticas y Planes de Ordenamiento Territorial no han logrado resolver o prevenir, de modo significativo, los conflictos de uso de

las tierras urbanas, suburbanas y rurales; ni propiciar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y la protección del ambiente; como tampoco ha sido suficientemente exitoso en evitar la ocurrencia de catástrofes por el uso u ocupación inadecuada de los territorios, ni resolver los desequilibrios del desarrollo económico regional y la fragmentación territorial producidos por la lógica espacial de la economía capitalista. Ello se explica por factores adversos de gestión administrativa y cultura de planificación, capacidad técnica y presupuestal, estructura sociopolítica y tensiones entre la política económica, y las políticas ambientales y territoriales, aspectos ampliamente documentados por Massiris (2006 y 2009).

La política de descentralización, por su parte, ha tenido resistencias en su desarrollo por parte de los órganos centrales del poder público para avanzar de modo significativo en la autonomía de los territorios locales e intermedios de la gestión; así mismo ha tenido problemas de eficacia en el cumplimiento de sus objetivos por incoherencias entre las transferencias de competencias y las de los recursos, que dichas competencias demandan, como por las asimetrías en las capacidades para la planificación, gestión y administración de los territorios.

Tanto en el caso del Ordenamiento Territorial como en el de la descentralización, las razones de la precariedad en los avances se encuentran, por un lado, en la cultura política, administrativa y de planificación generadas por la visión desarrollista del modelo económico prevalente en la mayoría de los países latinoamericanos, expresada en la pérdida de importancia de la planificación; en el predominio de la visión sectorial sobre la territorial en la concepción de las políticas públicas, incluida la descentralización; en la fragmentación o incongruencias de las actuaciones entre los distintos ámbitos territoriales de la gestión pública, en la débil democracia, en el clientelismo electoral y administrativo, y en la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos (corrupción); aspectos que están presente en mayor o menor medida en la gestión pública territorial de los países latinoamericanos.

Es en este contexto, en el que se producen los puntos de encuentro entre la descentralización y el Ordenamiento Territorial, que se examina a continuación. Cabe considerar, como punto de partida, que la política de descentralización ha sido objeto de estudio por muchos autores

e instituciones que han examinado sus fundamentos conceptuales e instrumentales, y evaluados sus efectos. Se destacan, entre otros, de Mattos (1990), Finot (2001), Arze y Martínez (2004); Mascareño (2008), Galilea y otros (2011) y Letelier (2012), quienes han examinado los alcances de la descentralización en cuanto a su dimensión política, administrativa y fiscal, vistas desde una perspectiva sectorial. No obstante, pocos autores han abordado el estudio de la descentralización desde un enfoque territorial, que es la perspectiva más apropiada para observar e interpretar la imbricación y condicionamientos mutuos, que existen entre estas dos políticas territoriales.

Concebir la descentralización desde un enfoque territorial, significa verla territorializada. Desde esta perspectiva, la descentralización no solo es un asunto de gestión sectorial descentralizada de servicios, de autonomía para elegir gobernantes, de eficiencia fiscal y de gobernabilidad, sino que adquiere nuevos significados en la medida en que, en la concepción de la política y en el diseño de los instrumentos, se consideren las particularidades de los territorios regionales y locales, se valoren las capacidades autóctonas, se consideren las expectativas y aspiraciones locales, se potencie la democracia local efectiva y los saberes y valores propios, históricamente construidos, que se expresan en identidades y fuerzas territoriales que si se logran sintonizar con la política descentralizadora pueden ser fuerzas motoras del proceso, si no, entonces serán fuerzas de resistencias capaces de frenar el proceso.

Bajo la concepción de una descentralización territorializada, es de esperar el empoderamiento de los distintos ámbitos territoriales de la gestión pública a través de recursos financieros, administrativos y técnicos suficientes, considerando las diferencias geográficas, culturales y de capacidad de gestión existentes entre dichos territorios. Pero esto no es suficiente, la descentralización territorializada exige también una distribución equilibrada del poder público territorial, que se exprese en autonomía efectiva para atender los asuntos de competencia de las distintas unidades. Autonomía entendida en el marco de una institucionalidad local capaz, empoderada, transparente y democrática en la que prime el interés general sobre el particular. La autonomía territorial no es, por tanto, un asunto de mera capacidad financiera y de gestión, lo es también de administración transparente y democrática, es decir, de legitimidad social y política frente a los ciudadanos, lo cual lleva implícito una ética pública, extraña por

estos tiempos, el rescate de lo público frente al embate privatizador, nuevas formas de gobernanza territorial y de buen gobierno y la participación activa de una ciudadanía independiente e informada.

Adicionalmente, bajo una estructura desigual de la organización territorial de los países latinoamericanos, la autonomía de las entidades territoriales debe considerarse en el marco del principio de solidaridad y equidad territorial, entendida como el apoyo que las entidades territoriales con mayores capacidades económicas, políticas y financieras darán a aquellas con menores capacidades relativas en el marco de una gestión armónica del territorio nacional. Este principio parte del reconocimiento de la existencia de desigualdades significativas en la capacidad de planificación, gestión y administración entre las distintas entidades territoriales, lo que plantea una necesaria cooperación interterritorial, así como estrategias de *asociatividad* o integración territorial, en el marco del respeto a la autonomía y a la unidad nacional, sin el sojuzgamiento de las entidades más poderosas sobre las más débiles.

5. Desafíos

A partir de las consideraciones anteriores, se advierten varios desafíos estrechamente interrelacionados que enfrenta el Ordenamiento Territorial en el marco de la descentralización y autonomía territorial en los países latinoamericanos con régimen unitario; se destacan los siguientes: a) Armonía y equilibrio entre autonomía territorial y distribución de competencias en la Gestión del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial; b) Eficiencia de la organización territorial del Estado unitario descentralizado para los fines del Desarrollo y Ordenamiento Territorial; c) Formas de gobernanza territorial que garanticen el empoderamiento local y la gestión democrática y transparente del Ordenamiento Territorial. A continuación se examinan estos tres desafíos.

5.1. Armonía y equilibrio entre autonomía territorial y distribución de competencias en la Gestión del Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Este desafío tiene que ver con dos asuntos estrechamente ligados: La concurrencia armónica en la Gestión del Ordenamiento Territorial entre las distintas entidades que conforman la organización territorial del Estado unitario



descentralizado y el equilibrio en el ejercicio de las competencias y del poder entre dichas entidades, asuntos que se tratan a continuación, tomando como referencia el caso colombiano.

1. Concurrencia armónica en la Gestión del Ordenamiento Territorial

En el caso colombiano, la Constitución política establece en su Artículo 1 que Colombia es un *“Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”*. Asimismo, establece en su Artículo 311 que el municipio es la entidad fundamental del Estado al que le corresponde *“prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”*. Del mismo modo, el Artículo 313 asigna a los concejos municipales la competencia de reglamentar los usos del suelo en su territorio.

Los preceptos constitucionales anteriores dan al municipio un carácter autónomo, bajo el cual ejercerá las competencias de planificación física, ordenamiento del desarrollo y reglamentación de los usos del suelo; competencia que fue desarrollada y delimitada, posteriormente, por la Ley 388 de 1997 y, posteriormente, por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011). En efecto, la Ley 388 estableció que el ejercicio de estas competencias lo debían realizar los municipios y distritos a través de Planes de Ordenamiento Territorial, *“los cuales deben reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes (...) optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos”*. No obstante, esta misma ley estableció restricciones que en la práctica se expresan en un vaciamiento significativo del contenido de dicha autonomía y competencias. En efecto, en su Artículo 10, la Ley 388 de 1997 establece que en la elaboración y adopción de sus Planes de Ordenamiento Territorial, los municipios y distritos deberán considerar un conjunto de normas de superior jerarquía que constituyen *“determinantes”* para la gestión territorial municipal y distrital. Tales normas se refieren a ordenamientos sectoriales ambientales, culturales, de infraestructura y

desarrollo metropolitano que se realizan sobre el territorio municipal.

Adicional a este primer paquete de *“determinantes”* o imperativos que los Planes de Ordenamiento Territorial deben incorporar, se suman restricciones provenientes de otros ordenamientos sectoriales y territoriales como el ordenamiento minero, los macroproyectos considerados de utilidad pública, y las competencias sobre Desarrollo y Ordenamiento Territorial otorgadas a los territorios indígenas y afrocolombianos. Todos estos determinantes y restricciones dejan a los municipios, en muchos casos, muy poco territorio para ordenar de manera autónoma, simplemente ya se les ha sido ordenado desde otras perspectivas, intereses y objetivos, y desde otros niveles de la gestión pública.

Lo anterior manifiesta claras desarmonías entre las entidades y organismos que concurren en la gestión territorial en los ámbitos locales en detrimento de la competencia que, en materia de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la Constitución colombiana le ha dado al municipio como entidad fundamental de la organización territorial unitaria descentralizada de este país. Tal desarmonía se hace aún más compleja cuando se examina la correlación de fuerzas entre los distintos poderes territoriales en la Gestión del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, aspecto que se trata a continuación.

2. Equilibrio en el ejercicio de las competencias y del poder de las entidades territoriales en la Gestión del Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El equilibrio en el ejercicio de las competencias y del poder de las distintas entidades de la organización territorial es otro de los desafíos que enfrentan los países latinoamericanos en la implementación de sus políticas de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Tal situación plantea tres interrogantes: ¿Hasta dónde llega el poder autónómico del Municipio para ejercer sus competencias en las materias mencionadas y hasta dónde llega el poder también autónómico de la Nación para intervenir sobre tales materias limitando de este modo la autonomía de los Municipios? ¿Cuáles son los criterios para juzgar el grado de equilibrio en el ejercicio de ambas autonomías en la Organización Territorial de un Estado unitario descentralizado? ¿Cuáles serían las estrategias apropiadas para resolver desequili-



brios en el ejercicio de los poderes entre entidades territoriales, de modo que se garantice una justicia territorial en la materia tratada?. Son, sin duda, preguntas de fondo que apuntan a la esencia de un asunto complejo y crítico en los procesos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que adelantan los estados unitarios latinoamericanos y para las cuales no existe, quizás, una respuesta fácil o recetas que conduzcan a una solución universal. No obstante, el examen del caso colombiano puede dar luces para abordar esta cuestión.

Como ya se planteó en el numeral anterior, Colombia es una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, en la cual el Municipio es la entidad fundamental de la Organización Territorial. La Constitución y las leyes le otorgan la facultad de ordenar el desarrollo de su territorio y reglamentar el uso del suelo urbano, de expansión y rural. No obstante, mediante varias normas dicha competencia se ha reducido significativamente en favor del nivel nacional, lo que ha planteado el problema del equilibrio entre los poderes territoriales, situación que ha llegado a las altas cortes de este país. Para ilustrar esta situación y ver como en Colombia se ha dado respuesta jurídica a los tres interrogantes planteados arriba, se examina a continuación lo ocurrido con las restricciones y prohibiciones, que desde el sector minero se han hecho a los municipios en su competencia sobre el Desarrollo y el Ordenamiento del Territorio Municipal.

En el año 2001 se promulgó el Código de Minas (Ley 685), en cuyo Artículo 37 se prohibió a toda autoridad regional, seccional o local establecer zonas del territorio que quedaran permanente o transitoriamente excluidas de la minería. De manera explícita, se planteó que dicha prohibición comprendía los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos.

Dos años después, el Gobierno Nacional promulga el Decreto 2201 de 2003, el cual amplió la prohibición anterior al plantear que los proyectos, obras o actividades de la Nación, considerados de utilidad pública e interés social, podrán adelantarse en todo el territorio nacional sin restricción distinta al control y manejo ambiental de la autoridad nacional competente. De modo explícito señala que los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos *“en ningún caso serán oponibles a la ejecución de dichas obras”*, pero que los responsables deberán informar al municipio o distrito con el fin de que el proyec-

to u obra sea incorporada en el proceso de formulación, concertación, adopción, revisión y ajuste de los planes de ordenamiento.

Finalmente, en el año 2013 el Gobierno Nacional, frente a las resistencias de la comunidades de varios municipios que acudieron a la figura de la consulta popular para manifestar su desacuerdo con las explotaciones mineras en sus territorios¹, reglamentó el Artículo 37 del Código Minero enunciado arriba, para reiterar y ampliar la prohibición establecida incluyendo ahora a los departamentos, los cuales, en virtud de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1445 de 2011), también deben formular Planes de Ordenamiento Territorial. Específicamente establece que *“los concejos municipales y las asambleas departamentales no podrán establecer zonas del territorio que queden permanentemente o transitoriamente excluidas de la minería mediante acuerdos municipales u ordenanzas departamentales respectivamente por exceder el ámbito de sus competencias”*. Adicionalmente, para asegurar aún más la prohibición agrega que *“los certificados de uso del suelo expedidos por las autoridades departamentales o municipales, que prohíban o señalen como incompatible el ejercicio de actividades mineras, no podrán ser reconocidos como exclusiones o limitaciones, por parte de las autoridades para el trámite y obtención de licencias, permisos, concesiones o autorizaciones de cualquier naturaleza que se requieran para el ejercicio de la actividad minera en el territorio de su jurisdicción”* (Artículo 2, Decreto 936 de 2013).

Las regulaciones anteriores evidencian un desequilibrio en la distribución del poder público territorial y el vaciamiento que paulatinamente se ha hecho a la autonomía y competencias de las entidades territoriales locales colombianas para ejercer el derecho constitucional de ordenar el desarrollo de sus territorios y reglamentar el uso del suelo; lo que llevó a que ciudadanos y entidades públicas de control demandaran las normas mencionadas solicitando la salvaguardia de la autonomía territorial de los municipios en el cumplimiento del derecho mencionado. En sus consideraciones, la Corte Constitucional colombiana (Sentencia C-123 de 2014) examinó la tensión entre dos principios del estado unitario colombiano involucrados: El principio de autonomía territorial mencionado arriba y el principio de unidad-centralización del Estado, mediante el cual la Nación tiene la facultad constitucional para intervenir en la explotación de recursos naturales, en tanto que



es la propietaria de subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

La Corte Constitucional, al examinar el principio de la autonomía territorial, encontró que efectivamente la prohibición establecida por el Artículo 37 del Código de Minas viola la autonomía territorial de los municipios en el ejercicio de sus competencias, especialmente porque las explotaciones mineras generan efectos ambientales y sociales adversos sobre los que los municipios no pueden ser simples espectadores pasivos, dada su responsabilidad sobre el Ordenamiento Territorial. Luego, al examinar la autonomía y poder de la Nación para explotar los recursos naturales del subsuelo, la Corte encontró que ésta es legítima y que los municipios no pueden oponerse al ejercicio de la Nación en esta materia. De este modo, la solución al conflicto estaba, entonces, en encontrar el punto de equilibrio entre las dos autonomías en tensión. Para ello, la Corte, en una sana hermenéutica jurídica, sopesó los dos asuntos de modo integral y sentenció que ni el uno ni el otro puede imponerse sino que deben considerarse mutuamente, complementarse y coordinarse. Con base en este criterio declaró exequible el Artículo 37 del Código de Minas, pero condicionó su aplicación a acuerdos entre los dos poderes territoriales. Textualmente sentenció que en el desarrollo de actividades de exploración y explotación minera, *“las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”*.

Como es común en la cultura latina, la interpretación de este fallo ha sido diferente por los actores territoriales y sociales considerándose, por un lado, que dicho fallo obliga al gobierno nacional a concertar con las comunidades locales, la conveniencia y alcances de los proyectos mineros y, por otro, a que la Nación solo debe informar a las comunidades locales sobre dichos proyectos, pues el Artículo 37 fue declarado exequible.

Finalmente, en un reciente fallo del Consejo de Estado del 3 de septiembre de 2014, referido a una demanda presentada contra el Decreto 934 de 2013 que reglamentó el Artículo 37 del Código de Minas, dicho Consejo decidió

suspender provisionalmente el decreto mencionado, como medida cautelar mientras estudia de fondo el mismo. Tal decisión ha sido entendida como favorable a las competencias municipales y un control al poder hegemónico de la Nación.

5.2. Eficiencia de la organización territorial del Estado unitario descentralizado para los fines del Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Otro desafío que enfrenta el Ordenamiento Territorial, en el marco de un estado unitario descentralizado, es el de disponer de una organización territorial adecuada para el cumplimiento de los objetivos del Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Se parte del supuesto de que la ineficiente organización territorial de un Estado afecta la eficacia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Para examinar la validez de dicho supuesto es necesario, en primer lugar, precisar los criterios que guían la definición de la eficiencia de una organización territorial y, en segundo lugar, establecer la eficacia de los Planes de Ordenamiento Territorial y su relación con la eficiencia o ineficiencia de la organización territorial.

A juicio de este autor, existen al menos tres criterios para evaluar la eficiencia de una organización territorial descentralizada para el Ordenamiento Territorial: a) Equilibrio en la distribución de las competencias entre las entidades territoriales y en el ejercicio del poder territorial; b) Eficiencia espacial y funcional de los ámbitos territoriales de gestión y c) Coherencia en la Gestión del Desarrollo y Ordenamiento Territorial. A continuación se examina estos criterios.

5.3. Equilibrio en la distribución de las competencias entre las entidades territoriales y en el ejercicio del poder territorial

Implica que cada entidad de la organización territorial descentralizada cumpla sus competencias y obligaciones de manera equilibrada y armónica, sin imposiciones ni transgresiones de una entidad sobre otras. El equilibrio en el ejercicio de las competencias y del poder de las entidades territoriales colombianas en la Gestión del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, examinado en el numeral 4.1.2, es ilustrativo de una organización territorial desequilibrada, macrocefálica, en la que la nación, como poder central, tiene un carácter dominante y subyugante,

en el cual se presenta una concentración de poder en detrimento de las demás entidades territoriales, a las que se les impone una visión de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, desde el centro, creando condiciones para la existencia de desarmonías y conflictos en el funcionamiento de la Organización Territorial. Tales desarmonías afectan, sin duda, uno de los pilares de la descentralización territorial: La participación activa y decisoria de los territorios locales en la gestión de su propio desarrollo.

Lograr el ideal de una organización territorial unitaria descentralizada, equilibrada y armónica constituye un desafío monumental para los países latinoamericanos, si se consideran las grandes ineficiencias espaciales, funcionales y de gobernanza que presenta la estructura político-territorial sobre las que se ha construido la organización territorial de dichos países, ineficiencias que se tratan en los otros dos criterios que se examinan a continuación.

3. Eficiencia espacial y funcional de las entidades de la Organización Territorial

La eficiencia espacial y funcional hace referencia a dos aspectos estrechamente ligados: La propincuidad espacial y la integración funcional de las entidades que conforman la organización territorial, los cuales se examinan a continuación.

A) Propincuidad espacial:

La planificación, gestión y administración del Desarrollo Territorial y la eficacia de los Planes de Ordenamiento Territorial pueden verse beneficiados cuando, en la determinación de las unidades de la organización territorial del Estado, se consideran elementos de propincuidad espacial, referidos especialmente a aspectos de tamaño y forma, a partir de los cuales se define la cercanía o lejanía de los lugares y personas respecto a los centros de decisión y de gobierno. Esto es válido cuando se trata de una organización territorial unitaria descentralizada y más aún, cuando a dicho carácter se agrega otra cualidad como la de ser democrática. En países como Francia y Estados Unidos, este ha sido un criterio clave en la definición de sus respectivos modelos de Organización Territorial, en tanto que disciplinas científicas como la geografía han desarrollado importantes marcos teóricos y metodologías orientadas a aplicar criterios de propincuidad espacial en la Gestión Territorial de la administración pública.

El fundamento de lo anterior proviene de principios geográficos referidos a la interacción espacial, los cuales consideran que las condiciones de tamaño y forma de las unidades territoriales favorecen o desfavorecen la movilidad espacial y la administración y control territorial, en función de su eficiencia o ineficiencia espacial. Tales principios señalan que al aumentar la distancia a partir de un centro, aumenta la fricción de distancia -obstáculos- para la interacción eficaz con los demás centros con los que comparte el espacio, y aumentan, también, las oportunidades mediadoras -intervinientes- de otros centros, para prestar en forma eficaz el servicio administrativo (Abler y otros, 1971). Tanto la eficiencia del movimiento interno como la de los límites de una entidad territorial contienen intrínsecamente el factor distancia como elemento clave. Factor considerado esencial para identificar la racionalidad espacial de la organización territorial del Estado. A este respecto, Massam (1972: 60) plantea que la función administrativa, al demandar movimiento físico de personas y bienes, es afectada en su eficiencia por la estructura espacial que adoptan estas unidades. Sanguín (1981: 25), por su parte, plantea que la forma ideal es la compacta, debido a que maximiza la proximidad de los grupos humanos, les permite compartir mejor sus influencias recíprocas, disminuye los costos de los servicios públicos, facilita un mayor acceso a las áreas periféricas y permite una mayor integración de las redes de transportes, un mayor control de todos los puntos del territorio y una mayor conectividad entre los distintos centros urbanos o nodales de la Región.

Los marcos teórico metodológicos planteados fueron utilizados por Massiris (1987) para examinar la eficiencia espacial de la división territorial departamental de Colombia, llegando a resultados sorprendentes, que sirvieron de base para proponer una reorganización de la estructura territorial departamental colombiana, que resolviera las ineficiencias encontradas.

En cuanto al tamaño, aunque no existe un tamaño-base que se pueda considerar como óptimo, pues esta es una noción relativa a algunos factores integración y desarrollo económico-territorial, existen algunos procesos que pueden ser afectados por la dimensión espacial de una entidad territorial. En este sentido, es reconocido que mientras mayor es la unidad territorial, mayores son los obstáculos físicos (fricción de distancia) y el esfuerzo requerido para administrar el territorio y atender las de-



mandas de los espacios periféricos. Este hecho es más relevante cuando se trata de territorios localizadas en áreas con fuertes variaciones de relieve y bajos niveles de accesibilidad, donde son más eficaces los tamaños pequeños. En las áreas planas, con una buena integración territorial, en términos de transporte, el tamaño óptimo puede abarcar un espacio mayor (Massiris, 1987).

En la definición de un tamaño óptimo es necesario, también, considerar otros elementos que son determinantes de la eficiencia espacial de la entidad territorial. Dentro de éstos se destacan los recursos de producción disponibles, la necesidad de ejercer un control sobre todo el territorio y de ser entidades políticamente fuertes. En este sentido, mientras más amplio sea el territorio de la entidad, mayor puede ser el patrimonio natural disponible y mayor el poder político, pero será menor el control eficaz de la totalidad del territorio. En este punto influye, también, el grado de eficiencia de la localización de la capital, de la unidad o entidad territorial. El tamaño óptimo resultará, entonces, de la combinación equilibrada de variables de eficiencia espacial (en términos de forma de entidad y de localización de la capital), disponibilidad de recursos productivos, control territorial y poder político (Massiris, 1987).

Massiris (1987), al aplicar los criterios anteriores al caso de la propuesta de Región Caribe colombiana, integrada por siete departamentos continentales y un departamento insular bastante alejado (Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), concluye que se trata de una Región espacialmente ineficiente, dada la lejanía geográfica de San Andrés y los problemas de integración territorial que presentan vastas zonas del sur de Bolívar, sur del Magdalena, sur del Cesar y la Depresión Momposina, con respecto a sus capitales departamentales y a la localización de la probable capital regional en la ciudad de Barranquilla. En cuanto a la forma, su compacidad sería baja y, además, la inclusión del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la convierte en una Región fragmentada, con las desventajas que para este tipo de formas señala André-Louis Sanguin (1981:26-27).

B) Integridad funcional:

La eficiencia funcional de las entidades que conforman la organización territorial del Estado se entiende en términos de la correspondencia entre el territorio, bajo la jurisdic-

ción de cada entidad, y la integración funcional del mismo. Dicha integración se da a partir de los flujos de bienes, personas, información o ideas existentes entre los distintos lugares de los que resultan unidades espaciales integradas funcionalmente, denominadas en la ciencia geográfica como regiones funcionales. El postulado central es el de que a mayor coincidencia entre la jurisdicción de la entidad territorial con la integración funcional espacial de su territorio, mayor será la eficiencia de la administración, control y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial (Massiris, 1987).

Aquí es importante considerar que las relaciones funcionales establecidas entre las ciudades centrales con los demás centros y áreas rurales de una región funcional, presentan áreas con distinto grado de integración funcional: Fuerte, regular y débil. Las áreas fuertemente integradas coinciden con los espacios más próximos a la ciudad, con los cuales se presentan los flujos y vínculos más intensos. Las áreas regularmente integradas, coinciden con el alcance promedio de las distintas funciones urbanas y las áreas débilmente integradas son aquellas con las cuales la ciudad central presenta vínculos escasos, relacionados, en lo fundamental, con funciones muy especializadas. Estos espacios, generalmente, son atraídos por otras ciudades que compiten con la ciudad central. En este sentido, mientras más fuerte sea la integración de todos los espacios, que constituyen la entidad territorial mayor, será la eficiencia de ésta para promover su desarrollo (Massiris, 1987). A esta mayor integración influyen los aspectos de propinquidad espacial que se presentaron en el literal anterior.

4. Coherencia en la Gestión del Ordenamiento Territorial

La eficiencia de una organización territorial unitaria descentralizada para la Gestión del Ordenamiento Territorial depende también de la articulación y coordinación existente en dicha gestión entre los organismos de las distintas entidades territoriales, tanto en un sentido horizontal como vertical. La coordinación horizontal lleva implícitas relaciones entre actores correspondientes a un mismo ámbito territorial (nacional, intermedio y local), en tanto que la vertical lleva implícitas relaciones entre actores de distintos ámbitos territoriales. Estudios de Massiris (2006 y 2009) evidencian serios problemas en la coordinación y articulación de la Gestión del Orde-

namiento Territorial expresados en inexperiencia en el trabajo interinstitucional, así como la ausencia de una cultura del trabajo coordinado e interdisciplinario. Son evidentes, en este sentido, los “cortos circuitos” existentes en la comunicación interinstitucional e, incluso, entre las propias dependencias de un mismo organismo o entidad de un país. Del mismo modo, son comunes en la mayoría de los países latinoamericanos, los celos de las instituciones en relación con sus competencias y la información que cada entidad produce, obstaculizando la transferencia o flujo de información y la posibilidad de estandarizar indicadores, escalas, etc., situación que afecta seriamente la elaboración de productos diagnósticos integrados requeridos como apoyo a la toma de decisiones del Ordenamiento Territorial. Este patrón de gestión administrativa hace necesario generar una nueva cultura de la planificación orientada a facilitar las relaciones interinstitucionales y trabajos interdisciplinarios, para que hagan posible la acción coordinada, la coherencia y la sinergia que exige la Gestión del Ordenamiento Territorial (Massiris, 2006:215).

Otra incoherencia en la Gestión del Ordenamiento Territorial se presenta en la fragmentación o incongruencias de las actuaciones entre los distintos ámbitos territoriales de gestión. En efecto, es común en los países latinoamericanos que la práctica del Ordenamiento no abarque la totalidad de las distintas instancias territoriales: Nacional, intermedia (regional, departamental, estatal o provincial) y local (metropolitano, municipal, cantonal o comunal), según cada caso. En este sentido, los estudios de Massiris (2006) concluyen que mientras en el ámbito local casi todos los países de América Latina realizan Planes de Ordenamiento Territorial o similares, en el ámbito intermedio el número se reduce a la mitad y en el ámbito nacional prevalece la ausencia de políticas, planes, programas o directrices específicos de ordenamiento territorial que permitan articular y armonizar las acciones locales e intermedias.

6. Gobernanza y Ordenamiento Territorial

Otro de los desafíos del Ordenamiento Territorial, en el marco de estados unitarios descentralizados de América Latina, tiene que ver con las formas de gobernanza territorial. Se espera que dicha gobernanza garantice el empoderamiento local, y la gestión democrática y transparente del Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Por gobernanza territorial se entiende la manera como se gobiernan los territorios y se dan las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Una buena gobernanza para el Desarrollo y Ordenamiento Territorial es aquella que se centra en la acción colectiva, en la interacción entre los distintos actores, tanto públicos como privados, en la que la participación social y la cooperación juegan un papel importante. Son al menos cuatro los principios de una buena gobernanza territorial: *Legitimidad, concertación, coordinación y cooperación*, los cuales se examinan a continuación.

La *legitimidad* lleva implícita la idea de equidad, justicia social, transparencia y democracia. Se funda en la relación armoniosa entre el Estado, la sociedad y los territorios que integran la nación. Se pierde legitimidad cuando las relaciones entre gobernante y gobernados (incluye personas y territorios) dejan de percibirse como válidas, aceptables o justas. Percepción que resulta de hechos que denotan iniquidad y desigualdades sociales y territoriales, tales como los de la concentración de la riqueza socialmente producida, la concentración social y territorial de los medios de producción y de las oportunidades del desarrollo, la corrupción en el manejo de los recursos públicos y los desequilibrios en el ejercicio del poder territorial, a los cuales se suma la débil o ausente democracia en la toma de decisiones y en el gobierno de los territorios. La Gestión del Territorio ha de ser, en este sentido, democrática, participante. Una buena gobernanza territorial facilitará la participación ciudadana en la Gestión del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, lo que significa potenciarla mediante estrategias de comunicación y de estímulo. No se trata de una participación pasiva, de baja densidad y desinformada, como ha ocurrido en la experiencia latinoamericana de Ordenamiento Territorial, sino activa, de alta densidad y con la participación de actores plenamente informados y documentados (Massiris, 2012).

Massiris (2006), en su estudio sobre La experiencia de ordenamiento territorial en dieciocho países de América Latina, encontró que la participación social en el Proceso de Ordenamiento Territorial se ha dado en grado y formas diferentes. En la mayoría de los países examinados, dicha participación sólo ha tenido un carácter consultivo sin mayor incidencia en las decisiones finales. Normalmente, consiste en usar a unos pocos ciudadanos para tratar de mostrar un plan consensuado y, por lo tanto, legítimo socialmente. Predomina, en la Gestión Territorial en América





Latina, el carácter tecnocrático e impositivo, razón por la cual en la planificación territorial domina la visión de territorio que poseen las instituciones públicas responsables de los planes, así como los intereses de los grupos empresariales y corporativos poderosos que imponen, en última instancia, su voluntad y aspiraciones condicionan la acción planificadora del Estado, generalmente con la complicidad de funcionarios públicos proclives a favorecer los intereses dominantes (Massiris, 2006: 58).

La concertación, por su parte, como principio de una buena gobernanza de los territorios, alude a la armonización del conjunto de intereses actuantes en el territorio. Aquí un elemento clave es la participación ciudadana en las decisiones de gobierno, específicamente las decisiones de impacto territorial. La concertación demanda credibilidad y confianza en las instituciones públicas, aspecto muy débil en la mayoría de los países de América Latina por las condiciones sociopolíticas y económicas que Massiris (2012) describe ampliamente, enfatizando en algunas condiciones de la gestión territorial adversas a una buena gobernanza territorial como la corrupción generalizada en el manejo de los recursos públicos, la débil democracia existente y la precaria gobernabilidad prevalente; lo que ha llevado a una pérdida de confianza de la sociedad civil frente a las instituciones públicas y a su desdén frente a la participación en los procesos electorales a los que son convocados, reduciéndose con ello de manera ostensible la vivacidad democrática. Se percibe por parte de la población, el compromiso de dichas instituciones con los grupos de poder (económicos y políticos) en detrimento del interés colectivo, así como una actividad política electoral basada en el engaño (promesas incumplidas) y la compra de votos (clientelismo electoral), hechos que actúan como elementos disuasivos para la participación democrática de amplios sectores sociales.

En lo que respecta a la *coordinación y cooperación*, éstas, como principios de una buena gobernanza territorial, plantean un estilo de gobierno en el que la organización institucional y la cultura política y administrativa favorezcan la gestión coordinada, la cooperación interinstitucional y la *asociatividad* entre territorios. El carácter sistémico y multidimensional del Ordenamiento Territorial hacen indispensable la coordinación entre las distintas instituciones que intervienen en dicho ordenamiento, lo cual implica acciones concurrentes y armónicas entre éstas y entre las distintas políticas sectoriales que se desarrollan

en un mismo ámbito territorial. La eficiencia y eficacia de la coordinación es una cuestión crucial, pues si los mecanismos no funcionan se corre el riesgo de fracasar en los propósitos que se buscan y desaprovechar ventajas ligadas a las sinergias que acompañan al trabajo articulado y coordinado (Massiris, 2005:23).

Lo expuesto manifiesta la existencia actual de una gobernanza territorial inapropiada para las políticas de Ordenamiento Territorial. En este sentido, es necesario en los Procesos de Ordenamiento Territorial de los países de América Latina, "democratizar la democracia," según palabras de Anthony Giddens (citado por Davoudi, 2006: 435), lo cual es urgente dado los altos niveles de riesgo e incertidumbre que conllevan las problemáticas territoriales y ambientales. En épocas en las que, con el cambio climático, los problemas ambientales adquieren unas dimensiones globales, se hace indispensable la participación ciudadana en la gestión territorial. Dicha participación no puede quedarse en el extremo de ser simplemente informativa con la intervención de unos pocos ciudadanos, como tampoco en el otro extremo de pretender involucrar a todos los ciudadanos de una nación, Región, departamento, comarca o municipio; todo depende de la escala de actuación y de los niveles de organización social existentes, así como de la voluntad política para adoptar formas de gobernanza territorial de alta densidad democrática (Massiris, 2012).

7. Conclusión

La revisión realizada permite concluir que el ordenamiento y la descentralización territoriales constituyen políticas estatales en tensión dado que ambas involucran componentes políticos y económicos que, enmarcados en una sociedad clasista y una economía como la neoliberal con una lógica espacial y territorial concentradora, segregadora y generadora de iniquidades y desequilibrios sociales y territoriales; necesariamente enfrenta intereses social y territorialmente contradictorios, como reflejo de asimetrías en la estructura de poder que se expresan en la imposición de unos intereses sobre otros y, por tanto, grupos sociales y territorios ganadores y perdedores, siendo estos últimos los más débiles.

Lo anterior no es ajeno a las influencias externas dada la dependencia de la mayoría de los países latinoamericanos del poder hegemónico de Estados Unidos, quien

impone su visión de desarrollo, lo que bajo el modelo neoliberal ha llevado a cambios sustanciales en la política de descentralización. En efecto, en sus inicios, la política de descentralización se orientó al fortalecimiento de los gobiernos locales para que prestaran mejores servicios y se comunicaran más fluidamente con la población; dicha orientación varió con el desarrollo de los cambios estructurales asociados a la implementación del decálogo del “Consenso de Washington” para pasar ahora, en nombre de la eficiencia y la eficacia, a la privatización de los servicios y al control del proceso desde el nivel central.

En este contexto, la búsqueda del equilibrio, de la equidad y de la solidaridad territorial constituye una utopía que guiará los cambios y transformaciones de mediano y largo plazo, que deben ocurrir en la estructura político-territorial y socio-económica de los países latinoamericanos para lograr una sociedad más humana, más justa y ambientalmente sostenible. La experiencia ecuatoriana y boliviana, en materia de política de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, enmarcada en una nueva visión del desarrollo (el Buen Vivir o el vivir bien), construida a partir de la filosofía de vida de sus comunidades ancestrales, permite avizorar un futuro esperanzador y, quizás, una alternativa para, desde Suramérica, ofrecer a otras sociedades alternativas de pensamiento y acción en materia de gobierno y desarrollo, que nos conduzcan al sueño de un orden territorial socialmente justo, democrático, solidario, cohesionado, equilibrado, ambientalmente sostenible y respetuoso de la pluriculturalidad; fundado en valores y principios que dignifican al ser humano como los de honestidad, cooperación, solidaridad, vida en armonía con la naturaleza y prevalencia del bienestar colectivo sobre el interés individual.



REFERENCIAS CITADAS

- ABLER y otros (1971). *Spatial organization: the Geographer's view of the world*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- ARZE, Javier y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge (2004). *Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua*, en: *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, año/vol. XIII, Número 3, México, D.F. Centro de Investigación y Docencia Económica.
- DE MATTOS, Carlos A (1990). *La descentralización: ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?*. Estudios regionales No. 26, pp: 49-70.
- ESTUPIÑÁN, Liliana (2013). *Colombia: una lectura de su organización territorial a partir de la tendencia descentralizadora de los estados unitarios*. Ponencia presentada en el VIII Simposio nacional de desarrollo urbano y planificación territorial. Cuenca (Ecuador), Universidad de Cuenca, Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
- FINOT, I. (2001). *Descentralización en América Latina. Teoría y práctica*. Serie gestión pública No. 12. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES.
- GALILEA, Sergio y otros (2011), *Descentralización de servicios esenciales. Los caos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*. Naciones Unidas, CEPAL, GIZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.
- ILPES (2007). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. junio.
- LETELIER, Leonardo (2012). *Una visión integrada de la descentralización de los servicios básicos en América Latina: Los casos de Bolivia (estado Plurinacional de), Guatemala, Paraguay y Perú*; Documento de proyecto, ILPES, CEPAL, GIZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.
- MASCAREÑO, Carlos (2008). *Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio*. Latin American Studies Center, University of Maryland, College Park. Latin American Studies Center. Working Paper No. 23.
- MASSAM, Bryan (1972). *The spatial structure of administrative systems*, Washington, D.C., AAG, Resource Paper No. 2.



- MASSIRIS, Ángel (1987) *Racionalidad espacial de la actual división político-administrativa de Colombia: Hacia una nueva regionalización departamental*, trabajo de grado para optar el título de Magister en Geografía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Convenio UPTC-IGAC.
- MASSIRIS, Ángel (2002). *Ordenación del territorio en América Latina*, en: revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Scripta Nova. Universidad de Barcelona, septiembre. ISSN: 1138-9788. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>
- MASSIRIS, Ángel (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Dirección de Investigaciones, Colección de Investigación, UPTC 1. Disponible en: <http://www.massiris.com/2012/09/libro-fundamentos-conceptuales-y.html>
- MASSIRIS, Ángel (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: Realidad y desafíos*, publicado por la Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Dirección de Investigaciones, Colección de Investigación, UPTC 4. Disponible en: <http://www.massiris.com/2012/09/libro-politicas-latinoamericanas-de.html>
- MASSIRIS, Ángel (2009). “Diez años de ordenamiento territorial municipal en Colombia: un balance”, en: Ángel Massiris Cabeza (coordinador) *Geografía y Territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*, publicado por la Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Colección investigación UPTC No. 21. Tunja. pp. 15-42. ISBN: 978-958-660-137-5. Disponible en: <http://www.massiris.com/2012/08/libro-geografia-y-territorio-procesos.html>
- MASSIRIS, Ángel (2012). *Gestión Territorial y Desarrollo: Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Publicado por la Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Colección investigación UPTC No. 47. Tunja. ISBN: 978-958-660-188-7.
- SANGUIN, André-Louis (1981), *Geografía política*, Barcelona, Oikos Tau, No. 9.
- TRUJILLO, Augusto (2004). “Autonomía y territorio”, en: Liliana Estupiñán y otros, *Organización del territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá, Universidad Libre, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas: p. 115-131.



CITAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ Desde el 2013 se han realizado tres consultas populares en los municipios de Piedras (Tolima), Tauramena (Casanare) y Monterrey (Casanare), en la cual las colectividades locales le han dicho NO a las explotaciones mineras en sus territorios. En el año 2014 están

en ciernes cuatro consultas más en Ibagué, Espinal y Cajamarca en el Departamento del Tolima y en Ónzaga (Santander). El Gobierno Nacional no ha aceptado estas expresiones populares por considerar que viola su autonomía para ejercer sus competencias.





LA EXPERIENCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EUROPA EN CONTEXTOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS

ANDREAS HILDENBRAND SCHEID

Universidad de Sevilla

RESUMEN

El punto de partida de la ponencia es el hecho de que Ecuador presencia actualmente un profundo proceso de transformación que es importante para su futuro político, económico y social. Sobre la base de la Constitución de 2008 y legislaciones posteriores para su desarrollo, el país está inmerso en un proceso de descentralización para reformar la organización territorial de su Estado. Ésta, conforme al Artículo 242 de la Constitución, se compondrá de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, previendo, para cada uno de esos componentes de la organización territorial, la creación de gobiernos autónomos descentralizados. Al mismo tiempo y estrechamente interrelacionado con la descentralización, se ha iniciado la construcción de un nuevo Sistema de Planificación Territorial. Este sistema abarca tanto la escala de la Ordenación Territorial como de la ordenación urbanística, correspondiendo, para llevar a cabo esta ordenación, a las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales competencias y tareas específicas, que ellos realizarán a través de diferentes tipos de planes u otros instrumentos.

La ponencia titulada “La experiencia del ordenamiento territorial en Europa en contextos de descentralización y autonomías” conecta con ambos cambios profundos en Ecuador. Tiene el objetivo de poner al servicio de la reflexión académica-profesional y gestión pública, en este país, algunos ele-

mentos clave del conocimiento que se han generado sobre las experiencias europeas en materia de política de ordenación del territorio en el contexto de Estados descentralizados.

En la primera parte, *“El marco conceptual e institucional-jurídico de la ordenación del territorio”* se exponen los elementos esenciales que definen el concepto de ordenación del territorio como política pública en los Estados europeos descentralizados. Uno de estos elementos es el hecho de que los protagonistas en dicha política suelen ser las regiones (el nivel político-administrativo inmediatamente por debajo del nacional), con independencia del tipo de descentralización (administrativa o también política) o de la existencia de competencias del Estado en materia de ordenación del territorio. Esto es de especial interés y relevancia para Ecuador porque, entre los gobiernos autónomos descentralizados establecidos en la Constitución de 2008, las regiones constituyen el elemento más innovador.

La segunda parte se centra en el *“Análisis de cuatro cuestiones fundamentales para la operatividad de los instrumentos de la política de ordenación del territorio”*, que han de resolverse de forma adecuada en cualquier sistema de planificación territorial inmerso en el contexto de un Estado descentralizado: 1) ¿Cómo participan los municipios en la elaboración de los Planes de





Ordenación del Territorio, que ellos tienen que respetar en sus planes urbanísticos?; 2) ¿Qué mecanismos existen para verificar y garantizar la coherencia de los planes urbanísticos con los planes de ordenación del territorio?; 3) ¿Qué relación existe entre los planes de ordenación del territorio y la planificación sectorial?; y 4) ¿Cómo se evalúa el impacto territorial de proyectos que no están previstos por la planificación territorial y urbanística?.

La tercera parte, “*Sugerencias para la descentralización y el sistema de planificación territorial en Ecuador*”, recoge un conjunto de conclusiones extraíbles de las experiencias europeas que, a juicio del autor, podrían servir para avanzar en Ecuador en el desarrollo de la descentralización del Estado y de la Ordenación del Territorio como política pública.

1. Marco conceptual e institucional-jurídico de la Ordenación del Territorio

1.1. Definición de la política de ordenación del territorio

La Ordenación del Territorio es una política pública que consiste en la *planificación física de ámbitos supramunicipales* (áreas metropolitanas, comarcas, provincias, subregiones, etc.), en cuanto al desarrollo de los *tres grandes sistemas territoriales* (sistemas de ciudades, de articulación territorial y de espacios libres) así como en lo que respecta a la ordenación básica de los usos del suelo. Su finalidad es velar para que las actividades humanas, con repercusión directa sobre los usos del suelo, se implanten y desarrollen en el territorio de forma coordinada, equilibrada y compatible entre sí, de modo que a largo plazo se consolide un modelo de utilización racional del territorio, en el que se cumplan tanto los objetivos de la sostenibilidad y cohesión territorial como el objetivo de la competitividad.

Como la Ordenación del Territorio se refiere a ámbitos supramunicipales, está claro que *la Ordenación del Territorio no es lo mismo que el urbanismo*, con sus planes urbanísticos aprobados por los municipios para términos municipales o partes del mismo. Evidentemente, está estrechamente vinculada con el urbanismo. Primero, por razón de la escala, de modo que los planes urbanísticos cumplen la función de desarrollar y pormenorizar las determinaciones más generales de los Planes de Ordenación del Territorio. En segundo lugar, por motivo de la jerarquía jurídicamente establecida, el planeamiento urbanístico ha de ser coherente con las

determinaciones (normas, directrices, recomendaciones) de los Planes de Ordenación del Territorio y, en su caso, tiene el deber de adaptación a las mismas. Asimismo, la aprobación definitiva de los planes generales de ordenación urbanística suele ser una potestad de las instancias regionales.

La conceptualización de la ordenación del territorio en el sentido de la planificación física, a escalas intermedias entre el municipio y el Estado (regional y subregional), es el enfoque mayoritario de la política de Ordenación del Territorio en Europa y se aplica en su forma más pura en Alemania, Suiza, España, Italia y Portugal, pero también y con ciertos matices, en Austria, Holanda y el Reino Unido

Frente a este enfoque centrado en la planificación física, se posiciona como segunda conceptualización de la ordenación del territorio, el denominado *aménagement du territoire*, que se practica desde 1950 en Francia. Este concepto engloba muchas de las características señaladas de la planificación física, pero es más amplio, porque integra también la política regional (incentivos económicos para la localización de empresas) y la política de organización territorial (fomento de la cooperación intermunicipal para crear diferentes tipos de asociaciones municipales, áreas metropolitanas o comarcas). La política regional constituye el elemento central del *aménagement du territoire* y aporta a la práctica francesa de la ordenación del territorio, como característica principal, su marcada orientación económica.

1.2. Meta y misiones de la ordenación del territorio

La meta final de la política de ordenación del territorio es lograr un uso racional del territorio al servicio del interés general. Esta racionalidad del uso del territorio significa, por un lado, lograr la coherencia territorial de las políticas públicas, es decir, evitar en sus respectivas decisiones territoriales (localizaciones, zonificaciones y trazados) los costes innecesarios de una acción aislada, dispersa y descoordinada y, por el contrario, apostar en dichas decisiones por la coordinación y cooperación intersectorial e interadministrativa, que permitirá compatibilizar los diferentes usos que concurren entre sí en el territorio, aprovechar complementariedades y generar economías de escala y efectos sinérgicos. En este sentido, la Ordenación del Territorio vela para que “*las actividades adecuadas se ubiquen y desarrollen en el lugar adecuado*”, aprovechando de forma óptima las oportunidades del *capital territorial* de cada lugar¹ entendido como las capacidades o potenciales que caracterizan un

ámbito territorial determinado, p.e. una Región y la distingan de otras.

La existencia de la ordenación del territorio como una política pública propia, que de forma específica persigue la meta de lograr un uso racional del territorio desde una lógica estrictamente centrada en el interés general, es absolutamente necesaria. Esta meta no se suele lograr de forma satisfactoria por las actividades privadas conforme a las reglas del mercado y orientadas en el beneficio financiero, y tampoco por la intervención pública a través de las políticas públicas sectoriales que, o ignoran la dimensión territorial o la abordan exclusivamente desde una lógica *sectorialista* y, por tanto, fragmentada e incompleta. A diferencia de otras políticas públicas, tanto de las sectoriales con incidencia territorial (carreteras, industria, agricultura, obras hidráulicas, etc.) como las de carácter horizontal o globalizador (medio ambiente o economía), la ordenación del territorio es, junto al planeamiento urbanístico municipal, la única política pública de carácter integral o *suprasectorial* con una finalidad espacial explícita. Se dirige de forma directa o intencionada a la transformación del orden existente del espacio (sistemas territoriales, usos del suelo), a fin de lograr, para un determinado ámbito geográfico de escala supramunicipal, un desarrollo encaminado a la consecución de un determinado modelo territorial que, por consenso colectivo, se haya llegado a considerar como imagen final deseable a alcanzar a largo plazo. Este modelo se suele establecer en un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito regional o subregional, el instrumento más relevante con el que opera la política de ordenación del territorio.

Así, la Ordenación del Territorio es la política que aporta a las demás políticas públicas, a través de los planes de ordenación del territorio y otros instrumentos, el marco de referencia territorial necesario para lograr la meta de un uso racional del territorio. Por ello, sus misiones o funciones a cumplir respecto a las otras políticas son tres: La coordinación, la ordenación y el desarrollo. La misión de coordinación consiste en asegurar la coordinación de las políticas urbanísticas municipales y la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales. La misión de ordenación incluye las tareas destinadas a la protección, conservación, mejora o restauración de los valores del territorio. La misión de desarrollo se dirige a impulsar y promover el desarrollo de los territorios en función de su respectivo potencial (oportunidades de desarrollo, factores limitantes) de desarrollo, que se deriva de los componentes de su capital territorial.

1.3. Los objetivos de la Ordenación del Territorio

Los objetivos de la Ordenación del Territorio, que habitualmente han aparecido en las leyes de ordenación del territorio aprobadas por las instancias regionales y/o nacionales en Europa, son: a) Propiciar un desarrollo equilibrado; b) Mejorar la calidad de vida; c) Potenciar y mejorar el sistema urbano; d) Articular e integrar el territorio tanto internamente como con el exterior; e) Establecer la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal; f) Distribuir de manera equilibrada en el territorio las actividades y los usos del suelo; g) Mejorar la localización de las instalaciones productivas; h) Preservar el medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural; y, i) Contribuir a la prevención de los riesgos catastróficos de origen natural o antrópico.

Los anteriores objetivos se inscriben claramente en tres macro-objetivos, que pueden considerarse como los tres grandes objetivos generales de la Ordenación del Territorio: 1) El desarrollo sostenible; 2) El fortalecimiento de la cohesión territorial; y, 3) La mejora de la competitividad de un territorio determinado, tanto en su conjunto como en lo que respecta a las diferentes partes que lo configuran.

En cuanto al objetivo de Desarrollo Sostenible, que tiene una dimensión ambiental, económica y social, la Ordenación del Territorio es una pieza clave para lograrlo. Centrándonos en la dimensión ambiental, la atención al medio ambiente ha sido siempre un elemento consustancial de la ordenación del territorio desde el primer momento de su nacimiento como política pública, que en muchos países europeos se produjo con anterioridad al nacimiento del medio ambiente como política pública. Por su parte, la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en 1983, señaló entre los objetivos fundamentales de la Ordenación del Territorio “la utilización racional del territorio” y “la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente”.

El Desarrollo Sostenible engloba un desarrollo territorialmente equilibrado, como se constató en el Informe Brundtland de las Naciones Unidas (1987): “*Desarrollo económico, respetuoso con el medio ambiente, responsable en cuanto a las generaciones futuras y territorialmente equilibrado*”. Posteriormente, la “Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE”, aprobada en 1999 por el Consejo de



los ministros responsables en materia de ordenación del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea², concretó la relación entre desarrollo sostenible y ordenación del territorio en tres principios directores, que en su conjunto se desarrollan en esta estrategia por sesenta opciones políticas: 1) *“desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad, 2) garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento, y 3) el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural”*.

El segundo objetivo, el del fortalecimiento de la *cohesión territorial*, es de una triple naturaleza y se refiere a: 1) La articulación física (articulación interna y conexión con el exterior) de un territorio determinado, aportada por las redes de infraestructuras de transporte; 2) La búsqueda de la equidad territorial en las condiciones de accesibilidad de los ciudadanos a las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos en las diferentes áreas que integran un territorio; y, 3) El clásico objetivo de la Ordenación del Territorio de un desarrollo socioeconómico equilibrado territorialmente (un objetivo que se comparte con la política económica regional).

Finalmente, el objetivo de la mejora de la competitividad del territorio se centra en la promoción del desarrollo de los territorios, identificando y movilizándolo su potencial u oportunidades para el desarrollo que se derivan de su dotación de capital territorial.

El desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la cohesión territorial y la mejora de la competitividad son objetivos estrechamente interrelacionados. Por ejemplo, la calidad paisajístico-ambiental de un sitio forma parte de la sostenibilidad, pero no sólo es un valor ambiental y/o histórico-cultural, también es un capital de imagen, factor de creciente importancia para la competitividad de las ciudades y regiones en el mundo de la globalización, concretamente, la capacidad de éstas de atraer empresas y profesionales altamente cualificados de sectores punta mediante una oferta adecuada respecto a factores blandos de localización relacionados con la calidad de vida o los factores intangibles (capital social, entorno institucional) de un determinado lugar. En este contexto, la calidad paisajística ambiental es un capital de imagen, que incide en el atractivo y la competitividad de los territorios.³

1.4. Los instrumentos de la Ordenación del Territorio

En los diferentes países europeos, los Planes de Ordenación del Territorio son el principal instrumento de la Ordenación del Territorio.

También se utilizan otros instrumentos, como por ejemplo la Evaluación de Impacto Territorial de proyectos no previstos por la planificación, que se tratará en esta ponencia, o los Acuerdos o Contratos Intermunicipales de Ordenación del Territorio y Urbanística (ver la respectiva voz en el glosario básico asociada a esta ponencia), así como otros instrumentos informales, de carácter voluntario y no vinculantes jurídicamente, anclados en los principios del paradigma de la gobernanza, especialmente, cooperación y participación. Ejemplos son las redes de cooperación entre ciudades en Alemania y Francia (ver la respectiva voz en el glosario básico asociada a esta ponencia), las Estrategias de Desarrollo Territorial para ámbitos nacionales, por ejemplo en Alemania, Suiza y, Austria; regionales, la Estrategia Territorial de Navarra de 2005; o subregionales, *Regionale Entwicklungskonzepte*, Alemania; o las Cartas de Paisaje, que se elaboran en Francia y España, sobre todo en Cataluña, con la participación ciudadana y de un amplio espectro de colectivos, como diagnósticos compartidos y compromisos estratégicos para el futuro desarrollo de un ámbito paisajístico de ámbito supramunicipal.

Los planes de Ordenación del Territorio, se formulan tanto a escala regional, para la totalidad del territorio de la respectiva Región, como subregional, para áreas supramunicipales dentro de una Región. El *cuadro* a continuación muestra el sistema jerárquico de planes de ordenación del territorio y urbanísticos en diez Estados europeos. El grado de detalle y pormenorización de sus contenidos (texto y escalas cartográficas) varían en función de la extensión geográfica de la respectiva Región. En los Planes de Ordenación del Territorio, de ámbito regional en Alemania, España e Italia, la cartografía suele tener —para las unidades regionales relativamente grandes— una escala entre 1 : 200.000 y 1 : 300.000 (cantones suizos tan sólo: 1 : 25.000 y 1 : 50.000). En los planes de ámbito subregional, la escala suele oscilar entre 1 : 25.000 y 1 : 100.000 (ver el gráfico a continuación para el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

Los planes de ordenación del territorio aportan, a sus destinatarios, las políticas públicas en general, pero especialmente al planeamiento urbanístico municipal y las políticas



Figura 1.
Escala y Competencias de Planificación Física

sectoriales de incidencia territorial, un marco de referencia territorial, que se encuentra definido en las estrategias territoriales que contienen estos planes para los tres grandes sistemas territoriales:

- El Sistema de Ciudades, jerarquía urbana, cooperación en red de las ciudades, indicación de dotaciones respecto a equipamientos básicos, infraestructuras urbanas, servicios públicos y privados.
- El Sistema de Articulación Territorial, trazados y puntos de conexión para las redes de transporte y de otras infraestructuras terrestres.

- El Sistema Físico-Ambiental, localizaciones y áreas para la protección de los recursos naturales, del paisaje y del patrimonio histórico, la prevención de riesgos, etc.

Además, de este temario mínimo, los Planes de Ordenación del Territorio, con frecuencia, recogen estrategias territoriales para el desarrollo económico del territorio señalando localizaciones y áreas preferentes para actividades productivas (parques empresariales, parques tecnológicos, zonas logísticas, grandes superficies comerciales, parques de ocio, etc.).

Todas estas estrategias territoriales establecen criterios territoriales, localizaciones, zonificaciones o trazados/corredores/

Las **Normas** son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las administraciones públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables.

Las **Directrices** son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las administraciones públicas, a quienes corresponda su aplicación, establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines.

Las **Recomendaciones** son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las administraciones públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio.



pasillos, que se plasman en la normativa de cada plan mediante determinaciones con un grado de vinculación jurídica diferente y toman como referente un modelo territorial, deseado y compartido colectivamente, como imagen finalista a conseguir para el desarrollo a largo plazo del respectivo territorio. Por regla general, los Planes de Ordenación del Territorio, en los países europeos, suelen operar con tres tipos de determinaciones que llevan diferentes denominaciones y reflejan ciertas diferencias según el caso. De forma sintética, sirve para señalar el denominador común de la experiencia comparada, el Artículo 21 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994, que distingue Normas, Directrices y Recomendaciones.

1.5. La descentralización del Estado como marco de la planificación territorial: Las regiones como protagonistas de la política de Ordenación del Territorio

El carácter descentralizado de un Estado significa la existencia de un nivel de decisión político-administrativo propio justo por debajo del nivel nacional (Gobierno central o federal) y por encima de los Entes locales de nivel superior (Provincias, Departamentos, Comarcas, Áreas metropolitanas etc.), que en Europa se suele denominar Región (Francia, Bélgica, Italia), *Land* (Alemania, Austria) o Cantón (Suiza). Si estas Regiones cuentan, además de sus órganos propios de gobierno y administración, con Parlamentos con capacidad legislativa, es decir, la potestad de aprobar normas jurídicas con rango de ley, estamos ante el caso de una descentralización política; y si las Asambleas representativas de las Regiones sólo cuentan con potestades de aprobar normas con rango inferior a una ley, reglamentos u otras normas, estamos ante el caso de una descentralización administrativa.

CUADRO: EL SISTEMA DE PLANES TERRITORIALES EN DIEZ PAÍSES EUROPEOS

PAÍS	NIVEL REGIONAL	NIVEL SUBREGIONAL	NIVEL LOCAL
ALEMANIA	Plan (Programa) de Desarrollo Territorial (de Ordenación del Territorio) del Land	Plan (Programa) Regional de Desarrollo Territorial (de Ordenación del Territorio)	Plan Director de Urbanismo, etc.
ESPAÑA	Plan de Ordenación del Territorio/Directrices de Ordenación Territorial	Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (Plan Territorial Parcial)	Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU), etc.
FRANCIA	Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo Territorial	Esquema de Coherencia Territorial (SCOT)	Plan Local de Urbanismo (PLU), etc.
HOLANDA		Plan Territorial Provincial	Plan Estructural Local, etc.
ITALIA	Plan Territorial Regional (PTR)/Plan Territorial Regional de Coordinación (PTRC)	Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP)	Plan Regulador General (PRG), etc.
PORTUGAL	Plan Regional de Ordenación del Territorio (PROT)		Plan Director Municipal (PDM), etc.
REINO UNIDO	Orientaciones de Planificación Regional (RPG)/Estrategias Territoriales Regionales (RSS)	Plan Estructural (SP)	Plan Local (LP), etc.
SUIZA	Plan Director Cantonal/PDC		Plan-Marco de Afectación, etc.
AUSTRIA	Plan (Programa) de Desarrollo Territorial (de Ordenación del Territorio) del Land	Plan (Programa) Regional de Desarrollo Territorial	Concepto de Desarrollo Local/Plan de Usos del Suelo, etc.
BÉLGICA	Esquema de Desarrollo Regional (Valonia), Plan de Desarrollo Regional (Bruselas)/Plan Estructural Territorial (Flandes)		Esquema Estructural Comunal, etc.

Alemania, Austria, Suiza, Bélgica, Estados federales todos, y España e Italia, que desde el comienzo de las décadas de los ochenta y de los setenta, respectivamente, han sido objeto de un proceso de descentralización de la totalidad del territorio de su Estado, representan el primero de estos supuestos, es decir, existen Regiones dotada con autonomía política. Un supuesto diferente lo representa el caso de Francia, que realizó a principio de la década de los ochenta una descentralización administrativa del Estado. Las Asambleas de las Regiones que se crearon entonces sólo pueden aprobar normas con rango inferior a una ley, siendo el Parlamento nacional el único legislador en este país, y, por tanto, se trata de Regiones con autonomía administrativa.

Tanto las *Regiones* con autonomía política como las Regiones con potestades meramente administrativos suelen tener atribuidas competencias en un catálogo de diferentes materias, cuyo espectro (número de competencias) y naturaleza (legislación plena, únicamente legislación de desarrollo, potestad reglamentaria, gestión, ejecución, etc.) varía en cada caso. Pero, esto es relevante en el marco de la presente ponencia, el denominador común es que todas las Regiones ostentan competencias en materia de desarrollo económico regional y en materia de ordenación del territorio, es decir, son las Regiones las instituciones que en los Estados descentralizados tienen la capacidad de formular y aprobar para la totalidad de su territorio, o partes de éste, un Plan de Desarrollo Económico y un Plan de Ordenación del Territorio. En otras palabras, la capacidad de diseñar un modelo propio, y deseado colectivamente (estos planes se suelen hacer con participación pública e institucional), para el desarrollo económico y para el desarrollo territorial del espacio regional a largo plazo y, a su vez, de poner en práctica para su consecución políticas en el ámbito de sus competencias propias, constituye una de las manifestaciones más genuinas del poder regional.

Así, en lo que respecta a la Ordenación del Territorio, las Regiones son los protagonistas de esta política pública, con independencia del tipo de descentralización y sin perjuicio de que en varios casos (Alemania, Austria, Francia), también el Estado tiene atribuidas competencias en esta materia. Esto pone claramente de manifiesto en que los productores de los planes en materia de ordenación del territorio y, en gran parte, de las leyes en dicha materia, son las Regiones.

Alemania (superficie: 357.168 km², población: 80,2 millones) es un Estado Federal compuesto a nivel regional por

16 Länder. La Ordenación del Territorio es conforme a la Constitución de 1949, una competencia compartida, correspondiendo a la Federación, la legislación básica y a los Länder la legislación de desarrollo. En lo que respecta al Urbanismo, no obstante, éste es una competencia plena de la Federación, de modo que, a diferencia de la situación en el Estado de las Autonomías en España, donde cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas cuenta con una ley propia de urbanismo, a veces combinada con la ordenación del territorio, en Alemania existe un único Código Federal de Urbanismo, los Länder solo tienen potestades de policía urbanística.

Desde que en 1950 se aprobó la primera Ley de Ordenación del Territorio en el *Land* Renania del Norte-Westfalia, los dieciséis *Länder* han llegado a aprobar ya varias generaciones de leyes y planes de ordenación del territorio regionales y subregionales. Desde hace décadas, el sistema de planificación territorial tiene una cobertura total del territorio nacional. La Ley Federal de Ordenación del Territorio, aprobada en 1965 y reformada más reciente en 2009, es una ley que deja un amplio margen de acción a la legislación de desarrollo de los Länder. Se limita a regular unas pocas, pero importantes cuestiones, entre ellas: 1) El deber de planificación de los Länder; 2) Los principios rectores y de la ordenación del territorio; 3) El contenido mínimo de los Planes de Ordenación del Territorio de nivel regional y subregional; 4) Las posibles vías de la elaboración de los Planes de Ordenación del Territorio subregionales, garantizando la participación de los municipios; y, 5) Los criterios básicos para el procedimiento de evaluación de impacto territorial (*Raumordnungsverfahren*)

Las Leyes de Ordenación del Territorio de los Länder definen, de forma detallada, los ámbitos territoriales para los que han de elaborarse planes de ordenación del territorio subregionales y regulan el modelo organizativo para su elaboración, por regla general, las Mancomunidades de Municipios para la Planificación Territorial. Asimismo, contienen previsiones para la planificación territorial transfronteriza con los Länder vecinos, un aspecto que falta por completo en las leyes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas en España.

Un elemento clave del sistema de planificación territorial de Alemania es el federalismo cooperativo. La Federación y los Länder, a través de la Conferencia de los Ministros Responsables en Ordenación del Territorio (MKRO), acuer-



dan conjuntamente en las reuniones de este órgano de cooperación vertical decisiones importantes. Ejemplos son: 1) Las aportaciones de Alemania a la Estrategia Territorial Europea (1999) y la Agenda Territorial de la Unión Europea (2007, 2011); 2) La elaboración de una Estrategia para el Desarrollo Territorial de Alemania (2006); y, 3) Un gran número de Resoluciones y Acuerdos adoptados sobre temas relevantes de la ordenación del territorio que requieren la aplicación de criterios comunes, los lugares centrales y sus ámbitos funcionales, el impacto territorial de las grandes superficies comerciales y de tiempo libre, repercusiones territoriales del cambio climático, etc.

Suiza (superficie: 41.285 km², población: 7,9 millones) es un Estado Federal (Constitución de 1874), compuesto por veintitrés Cantones que tienen Parlamentos propios con capacidad legislativa. Conforme a la Constitución reformada en 1969, la competencia en materia de ordenación del territorio es compartida, correspondiendo a la Federación, la legislación básica, y a los Cantones, la legislación de desarrollo. En 1979 se aprobó la Ley Federal de Ordenación del territorio (reforma más reciente en 2014). También esta Ley deja un amplio margen de maniobra a la legislación de desarrollo de los Cantones.

Dada la pequeña extensión geográfica del país, en su conjunto, y de cada uno de sus cantones (el de Grisones es con 7.105 km² el más grande), no existen Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Los veintitrés Cantones, que configuran la organización territorial de este Estado Federal, han aprobado ya varias generaciones de leyes y Planes Directores Cantonales, en materia de ordenación del territorio, alcanzándose una cobertura territorial por este tipo de planes. Sin perjuicio del protagonismo de los Cantones, también la Federación asume un papel activo en la Ordenación del Territorio. En 1995, la Federación presentó su Informe Base para la Ordenación del Territorio Suizo y, en 1997, aprobó la Estrategia de Paisaje para Suiza, como documento orientador de las actuaciones de los Ministerios y Agencias de la Federación. Un salto cualitativo en la acción del Gobierno Federal lo constituye el hecho de que, en 2012, se aprobó la primera Visión Estratégica del Desarrollo Territorial de Suiza, que ha sido elaborada conjuntamente por los Municipios, Cantones y la Federación.

Austria es un Estado Federal compuesto por nueve Länder. La Constitución de 1945, actualizada en 2014, no atribuye al Estado ninguna competencia expresa en Ordenación del

Territorio; por tanto, no existe ninguna Ley Federal en esta materia. No obstante, tiene competencias legislativas en políticas públicas sectoriales (p.e., transporte, agua, sector forestal, minería, industria) con notables incidencias territoriales, lo cual significa que el Estado, a través de sus planificaciones y proyectos en estas políticas, es un actor que de facto determina el desarrollo real del orden territorial.

Los protagonistas de la Ordenación del Territorio son los nueve Länder y han aprobado leyes y planes en esta materia, existiendo una cobertura total del territorio nacional por este tipo de planes. El Gobierno Federal, si bien no tiene competencias en ordenación del territorio, no se queda al margen en esta materia sino desarrolla ciertas iniciativas. Por ejemplo, es parte de la Conferencia Austriaca de Ordenación del Territorio (ÖROK), creada en 1971 como órgano de coordinación entre la Federación, los Länder y los Municipios, en la que participan con voz de asesoramiento también los representantes de los agentes económicos y sociales. La ÖROK adoptó, en 2001, la Estrategia Territorial de Austria que establece objetivos básicos y orientaciones para el desarrollo territorial y los instrumentos de Ordenación Urbanística y Territorial. Como suele ser la tónica general de las Estrategias Territoriales, al uso a diferentes escalas en varios países europeos y a nivel de la Unión Europea, este documento no tiene carácter vinculante jurídicamente sino constituye un *soft law*, es decir, un acuerdo político, a cuyo cumplimiento se comprometen los actores involucrados voluntariamente (*selfbinding*).

En España (superficie: 504.645 km², población: 46.5 millones), la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía aprobados entre 1979 y 1983 para las diecisiete Comunidades Autónomas (CC.AA.), que configuran la organización territorial del Estado a nivel regional, han atribuido la ordenación del territorio y el urbanismo como una competencia exclusiva a cada Comunidad Autónoma. Hasta 2001 todas las Comunidades Autónomas han aprobado sus leyes de ordenación del territorio, en algunos casos en combinación con la materia de urbanismo, y varias de ellas ya han sido objeto de reformas posteriores. Una diferencia respecto al caso de los Länder alemanes es que el mapa de los ámbitos territoriales de los planes subregionales no se define en la propia Ley de Ordenación del Territorio de la respectiva Comunidad Autónoma (las leyes autonómicas establecen criterios para la delimitación de ámbitos subregionales), sino suele ser el Plan de Ordenación del Territorio Regional que efectúa la delimitación de los ámbitos subregionales.

Únicamente en once Comunidades Autónomas está aprobado el Plan de Ordenación del Territorio Regional. En cuanto a los planes subregionales, sólo se registran 72 planes aprobados (datos para 2014), dando como consecuencia que la mayor parte del territorio nacional no está cubierto por este tipo de planes. Las Comunidades Autónomas que han llegado a cubrir la totalidad de su territorio con planes subregionales son Cataluña, Navarra, Baleares y Canarias; así como el País Vasco y Andalucía. En el País Vasco ya se han aprobado once de los quince Planes Territoriales

Parciales previstos. Andalucía es, con diecisiete Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, la Comunidad Autónoma que más número de planes subregionales ha aprobado. En Andalucía, dada la gran extensión de su territorio (87.597 km²), el esfuerzo planificador tenía que concentrarse, de forma prioritaria, en atender primordialmente aquellas áreas que sufren la mayor presión sobre sus suelos, grandes ciudades/áreas metropolitanas y el litoral, (ver el mapa), donde se concentran la mayoría de la población y de las actividades económicas.

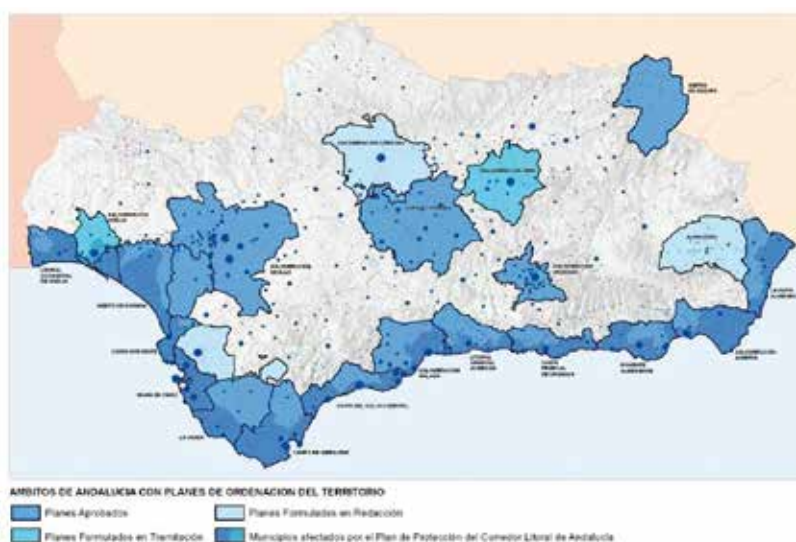


Figura 2.
ÁMBITOS DE ANDALUCÍA CON PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

**PLANES DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO DE ÁMBITO REGIONAL,
APROBADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Situación en 2014)**

- Directrices Regionales de Ordenación Territorial de Asturias (1991)
- Plan Territorial General de Cataluña (1995)
- Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco (1997)
- Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón (1998)
- Directrices Generales de Ordenación Territorial de las Islas Baleares (1999)
- Directrices de Ordenación General y del Turismo de las Islas Canarias (2003)
- Estrategia Territorial de Navarra (2005)
- **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006)**
- Directrices Esenciales de Ordenación el Territorio de Castilla y León (2008)
- **Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia (2011)**
- Estrategia Territorial de Valencia (2011)

Figura 3.
PLANES DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO DE ÁMBITO REGIONAL, APROBADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El Estado no tiene competencias en materia de ordenación del territorio y un Plan Nacional de Ordenación del Territorio de carácter vinculante, previsto todavía en la antigua Ley del Suelo de 1975, chocaría frontalmente con la Constitución. De todas formas, tiene competencias en políticas sectoriales de incidencia territorial (suelo, aguas, costas, carreteras, espacios naturales, vías pecuarias, etc.), lo cual significa que el Estado, a través de sus planificaciones y proyectos en estas políticas, es un actor que de facto determina el desarrollo real del orden territorial.

Lo anterior no justifica que el Estado, escudándose en que no tiene competencias, juega un papel pasivo en materia de ordenación el territorio. Es cierto que con la participación de las Comunidades Autónomas en el seno de un Grupo de Trabajo, sin rango de Conferencia Sectorial, hizo contribuciones a las iniciativas de la Unión Europea en materia de Ordenación del Territorio (ETE de 1999, la ATE de 2007, la Red Europea de Observatorio del Desarrollo Territorial/ES-PON) o para la aplicación, en España, del Convenio Europeo del Paisaje adoptado por el Consejo de Europa en 2000. Sin embargo, nunca tomó la iniciativa, perfectamente posible sobre la base de la Constitución de 1978, para elaborar, en el marco de la cooperación Estado-Comunidades Autónomas, una Estrategia Territorial de España, a fin de disponer de una visión integrada y compartida del futuro desarrollo territorial del país sobre cuestiones de incidencia territorial (evolución del sistema urbano de España en su conjunto, distribución de los recursos hídricos, trazados de redes transeuropeas de transporte, etc.), que afectan a varias Comunidades Autónomas y cuya solución coherente requiere un tratamiento unitario y coordinado. La ausencia de una estrategia de este tipo es uno de los signos del déficit general de una cultura de cooperación en España, dominando, en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, el bilateralismo frente al multilateralismo.

Italia es un Estado políticamente descentralizado, compuesto por veinte Regiones, de las cuales cinco Regiones con un Estatuto de Autonomía especial. Durante el proceso de descentralización del Estado, a lo largo de la década de los setenta, las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo fueron transferidas a las Regiones, si bien sigue en vigor la Ley General del Estado en materia de Urbanismo (Ley 1150/1942). Las Regiones han aprobado leyes en materia de urbanismo y ordenación del territorio y planes de ordenación del territorio de ámbito regional. Se llega a una cobertura territorial prácticamente completa,

observándose una actividad más intensa de planificación territorial en las Regiones del Norte y Centro de Italia, respecto a las del Sur.

Una peculiaridad de Italia, respecto a Alemania, Austria, Suiza Francia y España, es, que los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (PTCP) los formulan los entes locales de nivel superior, las 95 Provincias. Esto es un rasgo distintivo de la situación existente en Francia, Austria, Suiza, España y Alemania; únicamente en el *Land* de Baja Sajonia las instituciones homólogas a una provincia, los Distritos Rurales, formulan el plan subregional.

Francia es un Estado con una descentralización administrativa a nivel regional, con veintidós Regiones dotadas de órganos propios (Presidente, ejecutivo y Asamblea) y con competencias administrativas. Esta división regional se pretende cambiar para reducir gastos, lanzando el Gobierno francés, en julio de 2014, la propuesta de reducir a trece el número de Regiones.

Lo que distingue Francia respecto a los demás casos analizados es que el Estado sigue teniendo un papel fuerte en la Ordenación del Territorio. Uno de los signos para ello, es el hecho de que el Estado es el único legislador en la materia. Así, la legislación sobre ordenación del territorio está configurada por tres leyes estatales: 1) La Ley de Ordenación Territorial y Desarrollo Sostenible (1999); 2) La Ley para el Refuerzo y la Simplificación de la Cooperación Intermunicipal (1999); y, 3) La Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (2000).

La primera Ley regula, por un lado, los Esquemas Regionales de Ordenación y Desarrollo Territorial (SRADT) aprobados por las Regiones, documentos que, más que planes de ordenación física, constituyen visiones estratégicas con un fuerte énfasis en la prospectiva de las oportunidades de desarrollo futuro de cada región. Por otro lado, prevé las Directrices Territoriales de Ordenación (DTA), elaboradas bajo la responsabilidad del Estado en asociación con otros entes territoriales, pudiendo tener la Región la iniciativa de proponer la elaboración de estas Directrices. Las DTA se elaboran para las grandes infraestructuras y equipamientos (Esquemas Nacionales de Servicios Colectivos) y para ámbitos supramunicipales con la finalidad de atender objetivos de protección (riesgos, leyes estatales de montaña y del litoral) u otras problemáticas (zonas en declive económico, espacios metropolitanos, etc.).

La segunda Ley ha establecido fórmulas de cooperación intermunicipal, que son los tres tipos de asociaciones de municipios, que pueden crearse: Comunidades de Municipios para municipios pequeños, Comunidades de Aglomeración para ciudades medias y Comunidades Urbanas para grandes ciudades. La finalidad principal es resolver un problema histórico de Francia, el “minifundismo municipal”, Francia más de 36.000 municipios, Alemania unos 16.000, España unos 8.000, que, debido a los costes financieros resultantes de la dispersión, dificulta la oferta adecuada en el territorio de infraestructuras y equipamientos, y la prestación de los servicios públicos. El Estado ofrece incentivos financieros para impulsar la utilización de estas figuras de cooperación intermunicipal. Entre las diferentes competencias, que pueden asumir estas Comunidades, destaca la elaboración del plan de ordenación del territorio de su ámbito.

La tercera Ley regula el Planeamiento Urbanístico y el documento más relevante de Ordenación del Territorio, desde la perspectiva de la ordenación física, los Esquemas de Coherencia Territorial (SCOT), que se elaboran para ámbitos subregionales. Actualmente, existen 407 SCOT aprobados, que representan el 58% de los municipios, el 71% de la población y el 55% del territorio de Francia. El objetivo de los SCOT es poner en coherencia, a escala supramunicipal, las políticas que los municipios emprenden en materia de urbanismo, vivienda, movilidad y desarrollo económico. Los SCOT recogen determinaciones para: a) La renovación urbana; b) El crecimiento urbanístico en nuevas áreas; c) La protección de espacios y sitios naturales o urbanos; d) El equilibrio entre los espacios urbanos y a urbanizar, los espacios naturales y los espacios agrícolas o forestales; e) El equilibrio social de la vivienda; f) La coherencia entre la urbanización y la creación de infraestructuras de transporte público; g) Los equipamientos comerciales y económicos; h) La protección de paisajes y la puesta en valor de las entradas de las ciudades; i) La prevención de riesgos; k) Las modalidades que permiten privilegiar la urbanización en los sectores con conexión al transporte público; y, l) La implantación de Unidades Turísticas Nuevas (UTN). Los responsables de la elaboración de un SCOT son las asociaciones de municipios, teniendo participación, entre otros, los representantes del Estado, del Departamento y de la Región. En principio, la ley citada concibe el SCOT como un instrumento voluntario. No obstante, si no se procede a la formulación de un SCOT, entra en aplicación la regla de edificación limitada prevista en la misma ley. Significa que en ausencia de un SCOT, los Municipios no pueden revisar o modificar su Plan General de Urbanismo (PLU) para permitir la

urbanización de nuevas áreas. Esta regla que afectaba a los Municipios en dos supuestos -Municipios situados a menos de 15km de la ribera del mar o Municipios a menos de 15km de una ciudad de más de 15.000 habitantes- se suavizó mediante la Ley de Urbanismo y Vivienda, en el 2003, que modificó los parámetros cuantitativos de estos dos supuestos.

2. Análisis de cuatro cuestiones fundamentales para la operatividad de los instrumentos de la política de Ordenación del Territorio

2.1. ¿Cómo participan los Municipios en la elaboración de los Planes de Ordenación del Territorio que ellos tienen que respetar en sus Planes Urbanísticos?

En *España*, los Municipios tienen una participación en la elaboración de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, garantizada por las leyes de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas. No obstante, los protagonistas en todo el proceso de la planificación subregional son los órganos de la respectiva Comunidad Autónoma, quedando relegado los entes locales a un papel secundario. Esto no sólo es una consecuencia de los celos y resistencias habituales de los Municipios respecto a una planificación subregional, sino también del poco interés que tenían las Comunidades Autónomas, como instituciones nuevas necesitadas de afianzar su poder, en asignar una función más potente a los entes locales, considerando que la Ordenación del Territorio es una competencia “exclusiva” suya, por tanto, un elemento “intocable” de su autonomía política.

La formulación de los planes subregionales se inicia por decisión del Consejo de Gobierno Autonómico, correspondiendo su elaboración material a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio. Frente a ello, la posibilidad de iniciar la formulación de un plan subregional; “desde abajo”, por iniciativa de los municipios interesados, se contempla en la legislación como una vía más bien excepcional, tal y como revelan los términos recogidos, por ejemplo, en las leyes de Andalucía (Ley 1/1994: art. 13 y 15), Valencia (Ley 4/2004: art. 55) y del País Vasco (Ley 4/1990: art. 13) “...o, en su caso, por los Municipios”, “a instancia de las Corporaciones Locales” y “los Municipios pueden instar el ejercicio de dicha iniciativa”.

Estas características del Marco Legal propician que los entes locales no se identifican con los planes subregionales, sino que los perciben como algo ajeno e “impuesto desde



arriba” por otra instancia administrativa y, a su vez, como un freno para sus expectativas de crecimiento urbanístico y desarrollo económico. Por ello, muchos municipios se oponen al nacimiento de estos planes o, si están ya aprobados, intentan ignorar o eludir el cumplimiento de las normas o directrices establecidos en ellos.

Frente a esta situación, Alemania aporta un estilo de planificación territorial subregional diferente, caracterizado por una mayor involucración de los municipios como actores activos en el marco de las Mancomunidades de Planificación Territorial, formadas por los Municipios, para los ámbitos subregionales de planificación establecidos en la Ley de Ordenación del Territorio de cada *Land*. Este modelo se sigue en la mayoría de los *Länder*, teniendo, por tanto, los entes locales el protagonismo en la elaboración y gestión de los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio. La legislación configura la planificación subregional como un deber y un derecho de los entes locales. Esto significa, por un lado, que la Planificación Territorial Subregional está definida como una tarea obligatoria de las Mancomunidades de Planificación Territorial, regulando, en la Ley de Ordenación del Territorio de cada *Land*, su creación, su ámbito territorial, sus órganos y las reglas básicas de su funcionamiento. Por otro lado, significa que estas Mancomunidades, que son entes de Derecho Público dotados de autonomía administrativa y con funcionarios propios (por ejemplo, en Baden-Württemberg), ejercen la planificación subregional como una de las tareas que pertenecen a la esfera de la autonomía administrativa local. En consecuencia, son los Órganos (Director, Asamblea, Comisiones de Planificación, Comisiones Administrativas y Financieras) y los técnicos de las propias Mancomunidades de Planificación Territorial que se responsabilizan de la elaboración y gestión de los Planes Subregionales. Son las Mancomunidades, no el Ministerio competente en Ordenación del Territorio, que contratan el asesoramiento por consultores o centros de investigación. Además, corresponde a estas Mancomunidades aprobar inicialmente el respectivo Plan Subregional.

El Gobierno del *Land* juega un papel más discreto en esta planificación. Durante el proceso de elaboración del Plan Subregional, solicita información y traslada a las Mancomunidades instrucciones y directrices referidas a los contenidos del Plan de Ordenación del Territorio del *Land*, que deben ser respetados por estos planes. Asimismo, tras la aprobación inicial del Plan por la Mancomunidad, el *Land* efectúa un control de legalidad y un control material en conformidad con el modelo territorial del Plan del *Land*, y aprueba definitivamente el plan

subregional, mediante un acto de autorización del Ministerio competente, no como en España a través de un Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

2.2. ¿Qué mecanismos existen para verificar y garantizar la coherencia de los Planes Urbanísticos con los Planes de Ordenación del Territorio?

Las legislaciones europeas sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo suelen establecer una relación jerárquica entre los Planes Urbanísticos. Éstos, cuya formulación y aprobación inicial y provisional es una competencia de los Municipios, tienen que respetar las determinaciones y los Planes de Ordenación del Territorio y, en su caso, efectuar las adaptaciones que resulten necesarias. Asimismo, suelen ser las instancias competentes en materia de Ordenación del Territorio de las Regiones, a las que corresponde la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbanística. Es habitual que, en mayor o menor grado según la cultura urbanística y territorial existente en cada país, esta situación en la práctica es fuente de conflictos, porque desde las instancias locales se perciben los planes de ordenación del territorio como algo impuesto desde arriba, que invade la esfera de su competencia urbanística y frena a sus propias expectativas de crecimiento urbanístico. Pero esta conflictividad entre poderes locales y regionales, que es una parte de la problemática general de indisciplina urbanística (determinados municipios no sólo incumplen los planes de ordenación del territorio, sino también su propio planeamiento urbanístico), no es el tema de la ponencia.

Lo que interesa aquí es conocer, a efectos de ejemplo, el instrumento técnico que se usa en la Comunidad Autónoma de Andalucía para verificar y garantizar la coherencia de los Planes Urbanísticos con los Planes de Ordenación del Territorio, en este caso, con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) aprobado en 2006 y, en su caso, el Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, que pueda afectar al término municipal.

Se trata del Informe de Incidencia Territorial que, por parte de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio del Gobierno regional, se emite sobre los instrumentos de Planeamiento Urbanístico General de los Municipios, como el Plan General de Ordenación Urbanística/PGOU y otros. El Informe, según la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 2002 (reformada en 2013), tiene carácter preceptivo, es decir, el ayuntamiento está obligado a solicitarlo, pero no tiene carácter vinculante.

Sobre la base de las leyes de ordenación del territorio y urbanismo de la Comunidad Autónoma, el Planeamiento Urbanístico General tiene la obligación general de justificar, de forma expresa en su Memoria Justificativa, la incidencia de sus determinaciones en la Ordenación del Territorio. Con la entrada en vigor del POTA en 2006, se añadió la obligación específica de adaptarse a las determinaciones establecidas por este Plan, destacando entre ellas la Norma 45 que, por un lado, estableció límites cuantitativos para el crecimiento poblacional y el crecimiento del suelo urbanizable de los municipios y, por otro, conforme a la apuesta de este Plan por el modelo de ciudad compacta frente al modelo insostenible de dispersión urbana, el requerimiento de que los nuevos desarrollos urbanos han de desarrollarse, por regla general, en contigüidad con los núcleos urbanos y solo de forma excepcional desvinculados de los mismos.

Los Informes de Incidencia Territorial valoran en qué medida los instrumentos del Planeamiento General están en coherencia con los Planes de Ordenación del Territorio vigentes, verificando especialmente su adecuación al POTA. De forma sintética, la valoración de los Informes se fija en los siguientes aspectos: 1) Sistema de Asentamientos; 2) los Sistemas de Comunicaciones y Transportes; 3) Sistema de Equipamientos y Espacios Libres; 4) Ordenación de Usos Productivos de Base Urbana; 5) Infraestructuras y Servicios Básicos; y, 6) Protección del Territorio y Prevención de Riesgos Naturales.

La debilidad del Informe es su carácter no vinculante desde el punto de vista jurídico. Lo razonable, y así ocurre en muchos casos, es que entre el Municipio y el Órgano Regional Competente se desarrollen mecanismos de diálogo, negociación, cooperación y asesoramiento para resolver las deficiencias detectadas, en el caso de que el Informe es desfavorable o sólo de forma condicionada favorable. Si no hay acuerdo y, si estamos ante el caso de que, el Plan General de Ordenación Urbanística se encuentra todavía en fase de elaboración, el Municipio que se resiste a adecuar su PGOU a los requerimientos de la Ordenación del Territorio corre el riesgo de que este Plan no logre su aprobación definitiva.

2.3. Qué relación se establece entre los Planes de Ordenación del Territorio y la Planificación Sectorial?

En los diferentes países europeos se opera con instrumentos reglados de carácter normativo, referidos a la vinculación entre planes y actuaciones sectoriales con incidencia territorial y los Planes de Ordenación del Territorio.

En Alemania, se establecen cláusulas de ordenación del territorio en las leyes sectoriales de la Federación y de los *Länder*, por ejemplo, las leyes en materia de carreteras o economía forestal. Conforme a estas cláusulas, las planificaciones y actuaciones desarrolladas en aplicación de cada Ley deben tener en cuenta y observar las determinaciones establecidas en los Planes de Ordenación del Territorio, como es el caso de las cláusulas materiales, o deben ser elaboradas con la participación del departamento administrativo responsable de la ordenación del territorio, las cláusulas formales.

En España, en el País Vasco se opera con los Planes Sectoriales con Incidencia Territorial (PTS), como instrumentos propios de la ordenación del territorio previstos en la Ley de Ordenación del Territorio de esta Comunidad Autónoma; ejemplos de estos PTS son: El PTS de Energía Eólica o el PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales. La idea básica de los PTS es conseguir, desde el primer momento, una coordinación y coherencia óptima de los Planes Sectoriales de Incidencia Territorial con los objetivos y criterios marcados por la política de Ordenación del Territorio. Por ello, los PTS se formulan conjuntamente por los departamentos competentes en la materia sectorial y en materia de ordenación del territorio.

En otros casos, se opta por establecer mecanismos de cooperación con las políticas sectoriales de la Administración Autonómica, como es la figura de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía). Estos Planes tienen un ámbito de materias tasado, especificados en el Anexo 1 de la Ley 1/1994, y se someten a un procedimiento con informe del órgano competente en Ordenación del Territorio.

No obstante, en la mayoría de las Comunidades Autónomas *se observa que de facto las planificaciones de las políticas sectoriales autonómicas con incidencia territorial tienen prevalencia sobre los planes de ordenación del territorio*, de modo que la planificación sectorial puede desarrollarse sin quedarse sujeta a las determinaciones de estos planes (*Manuel Benabent 2012: 3-4*) Sólo en Andalucía, Castilla y León, Cataluña y el País Vasco, tanto los Planes Regionales de Ordenación del Territorio como los Planes de Ordenación del Territorio subregionales, se vinculan a los planes sectoriales.

La misma situación de supremacía de las competencias sectoriales sobre las de ordenación del territorio de las Comu-

nidades Autónomas existe en la relación entre los Planes de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas y los Planes Sectoriales aprobados por la Administración General del Estado en materias de su competencia que tienen una incidencia territorial (leyes sectoriales estatales referidas a carreteras, transportes terrestres, agua, costas, etc.). La lógica planificadora sobre el uso del territorio desde la perspectiva parcial y fragmentada de las políticas sectoriales se impone a la lógica integradora y horizontal, con carácter intersectorial, de los Planes de Ordenación del Territorio. Una de las causas es que el Estado, simplemente, ha sido más rápido que las Comunidades Autónomas. Ya en los años ochenta y a comienzos de la década de los noventa, llegaron a aprobarse la mayoría de las leyes estatales en sectores de incidencia territorial, en un momento en que todavía pocas Comunidades Autónomas tenían una política activa de materia de ordenación del territorio. Respecto a ello, Luciano Parejo llegó a escribir en 1990 (p.143-144) que esta situación de supremacía es fruto *“del deslinde competencial, del ejercicio separado de las competencias y del arreglo de las discrepancias vía conflicto formalizado”*. Ambas partes, el Estado y las Comunidades Autónomas, apostaron en esta época por resolver sus conflictos competenciales ante el Tribunal Constitucional, en lugar de emprender la vía de la colaboración intergubernamental.

Se ha expuesto lo anterior con mayor detalle porque lo acontecido en España es algo que hay que evitar en Ecuador. Este país se encuentra, desde el punto de vista del Derecho Constitucional, en una situación similar a la de Austria y España en cuanto al reparto competencial en ordenación del territorio. La atribución de esta materia, como una competencia exclusiva a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la Constitución de 2008, confiere al Estado ninguna potestad legislativa, no obstante, en su Artículo 260 otorga al Estado varias competencias exclusivas en políticas sectoriales con notables implicaciones territoriales, como con toda razón señaló Fernando Pauta Calle (2013: 18).

2.4. ¿Cómo se evalúa el impacto territorial de proyectos que no están previstos por la planificación?

En relación con proyectos sectoriales con una incidencia territorial, que no están previstos por los Planes de Ordenación del Territorio o un Plan Urbanístico, aprobados y conforme con los objetivos de los planes anteriores, se plantea la necesidad de evaluar su impacto territorial y verificar su coherencia con los objetivos marcados en los Planes de Ordenación del Territorio.

En Alemania se practica, desde la reforma de la Ley Federal de Ordenación del Territorio en 1989 y sobre la base de la posterior legislación federal y de los *Länder*, el procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial (EIT, *Raumordnungsverfahren*) para proyectos públicos y privados, con la finalidad de evaluar su coherencia con los objetivos de la ordenación del territorio establecido por los planes en esta materia. Este procedimiento se realiza con participación pública e institucional, por ejemplo, del municipio en cuyo término se ubica el proyecto.

En la EIT, que tiene un enfoque mucho más amplio que la Evaluación e Impacto Ambiental (EIA), se evalúan para actuaciones o proyectos, tanto públicos como privados, que no están contemplados ya por los respectivos Planes de Ordenación del Territorio y que tienen una repercusión territorial y una importancia supramunicipal, los impactos territoriales que podrían derivarse de su realización. Se analizan los costes y beneficios económicos y sociales derivados, directa e indirectamente, de la actuación prevista así como sus incidencias sobre el sistema de ciudades, las infraestructuras, los equipamientos y servicios, los usos del suelo, la localización de actividades económicas y los recursos naturales.

El objetivo principal del procedimiento es la verificación de la compatibilidad o, en su caso, incompatibilidad de un determinado proyecto con los objetivos fijados en los Planes de Ordenación del Territorio. La EIT termina con un Informe de Impacto Territorio que, para la respectiva actuación, declara la incompatibilidad o compatibilidad total o condicionada, sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos señalados por este informe. La EIT es realizada por la autoridad administrativa competente en materia de ordenación del territorio y el resultado del Informe de la EIT debe ser tenido en cuenta por la Administración Pública Sectorial competente para otorgar, al titular del proyecto, la autorización, concesión o licencia. Por ejemplo, si en el territorio de un *Land* se prevé la instalación de una gran superficie comercial de relevancia supramunicipal, el destinatario del informe de la EIT, realizado por las autoridades administrativas responsables de la ordenación del territorio a nivel regional, sería la Administración Sectorial responsable en materia de comercio.

Cabe resaltar que, en la EIT se consideran los principios de agilización y simplificación de los procedimientos administrativos. En este sentido, la legislación exige que la EIT termine en un tiempo razonable (3 o 6 meses) y que se integre en dicho pro-

cedimiento ya un primer nivel de EIA, de modo que se puede prescindir de la evaluación más detallada de los impactos ambientales de un determinado proyecto (segundo nivel de EIA), si en el marco de la EIT se llegó a la conclusión que no existen repercusiones significativas sobre el medio ambiente.

En España existen procedimientos similares regulados por varias Comunidades Autónomas en sus leyes de ordenación del territorio: La Evaluación de Impacto Estructural (Ley 1/1987, Asturias), la Evaluación de Impacto Territorial (Ley 4/1992, Murcia), el Análisis Territorial de Impacto (Ley 11/1992, Aragón) y el Informe sobre Actuaciones Singulares con Incidencia en la Ordenación del Territorio (Anexo 2 de la Ley 1/1994, Andalucía). En el caso de Andalucía, el informe termina ya en el plazo de dos meses, ya que no existe participación pública. Las Actuaciones Singulares comprenden, entre otros proyectos de infraestructuras de transporte, de infraestructuras ambientales (depuradoras, tratamiento de residuos), la localización de equipamientos o servicios supramunicipales, la delimitación de zonas para el establecimiento de ayudas a empresas, o la localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el Planeamiento Urbanístico General.

3. Sugerencias para Ecuador extraíbles de las experiencias europeas

1) Crear las regiones previstas por la Constitución de 2008 como nuevas instituciones y convertirlas en la pieza central y el motor de la política de Ordenación del Territorio.

Todo ello, respetando las competencias, que en esta materia y en urbanismo, puedan y deban tener los demás Gobiernos Autónomos Descentralizados, y buscando la coherencia y sinergia de las actuaciones de cada uno a través de la coordinación y cooperación y otros principios de la buena gobernanza.

Como referentes de la experiencia europea a estudiar, considero útil los casos de España, Italia y Alemania, en general, y especialmente si Ecuador opta por una descentralización política y si se queda en una de carácter administrativa también adquiere interés el caso de Francia. Tomando en cuenta que en Ecuador existen veinticuatro provincias y si se quiere asignar a ellas un papel relevante en la Ordenación del Territorio, es de interés Italia, país de extensión similar a Ecuador (superficie 301.338km² y 283.562km², respectivamente) y, sobre todo, estructurado en 95 Provincias como instituciones responsables

de la elaboración del Plan de Ordenación del Territorio a nivel subregional (PTCP). Puede destacarse como buena práctica la Provincia de Bologna, que cuenta con un Plan de gran calidad técnica y fruto de un intenso y amplio proceso de participación.

2) Involucrar al Estado en la política de Ordenación el Territorio

Por varias razones: por sus títulos competenciales en sectores de incidencia territorial, por existir cuestiones territoriales de relevancia suprarregional o transfronteriza, y, especialmente, para elaborar, en el marco de la cooperación intergubernamental y tomando como punto de partida la Estrategia Territorial Nacional integrada en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, una futura Estrategia Territorial de Ecuador como visión compartida y compromiso de todos los niveles de gobierno para el futuro desarrollo territorial del país.

Referentes de interés son las Estrategias Territoriales a nivel nacional en Alemania y Suiza, la Estrategia Territorial de Navarra de 2005 en España y los documentos prospectivos sobre el desarrollo territorial del gobierno francés, elaborados por el Observatorio de los Territorios de la DATAR.

3) Dotar a Ecuador de una Ley específica en materia de Ordenación del Territorio

Sin bases legales propias y sólidas, la política de Ordenación del Territorio no puede funcionar y, a su vez, se reforzaría su habitual posición débil respecto a otras políticas públicas, que mueven inversiones, que tienen el apoyo de intereses económicos privados y una imagen pública más consolidada; de modo que, los ciudadanos conocen de una forma más clara y concreta sus objetivos y funciones, y su relevancia y utilidad para la sociedad.

Esta ley tendría que considerar como temario mínimo:

- Principios rectores y objetivos de la Ordenación del Territorio.
- Los ámbitos territoriales de la Ordenación del Territorio.
- El sistema de planes de la Ordenación del Territorio, indicando con claridad los contenidos, la naturaleza de las determinaciones y la relación mutua de los planes.
- Previsiones sobre otros instrumentos de la Ordenación del Territorio (reglados e informales).



- Mecanismos de coordinación y cooperación: vertical (intergubernamental), horizontal (interdepartamental) y cooperación pública-privada, considerando, de forma especial, la relación de la Ordenación del Territorio con el Planeamiento Urbanístico y con las Planificaciones Sectoriales de Incidencia Territorial.
- El procedimiento de evaluación de impacto territorial.
- Cauces de participación pública e institucional, en la formulación e implementación de los planes y en otros ámbitos.
- Herramientas de seguimiento y evaluación, y de prospectiva territorial.

Las legislaciones europeas en materia de ordenación del territorio en las que podría inspirarse Ecuador son, a mi juicio, las leyes de ordenación del territorio en Alemania (Federación, los *Länder* de Baviera, Hesse, Baja Sajonia, Baden-Württemberg); en Italia, las leyes de determinadas regiones italianas que destacan por la madurez de su cultura planificadora (Emilia-Romagna, Toscana, Lombardía y Piemonte); y en España las leyes de cuatro Comunidades Autónomas (de Cataluña, Andalucía, Valencia y del País Vasco).

4) Implantar fórmulas adecuadas para la gobernanza y planificación territorial en espacios metropolitanos

El Artículo 242 de la Constitución de Ecuador de 2008 prevé la posibilidad de crear, como regímenes especiales, distritos metropolitanos autónomos.

Está claro que, en ciudades grandes y regiones urbanas, la solución adecuada, en términos de sostenibilidad ambiental, de viabilidad financiera y de coherencia territorial, para la gestión pública de procesos (expansión urbanística, desarrollo de redes y servicios de transporte, etc.) que trascienden los límites municipales no se puede lograr con la mera suma de planes urbanísticos municipales. Se precisan diagnósticos, diseños institucionales e instrumentos de planificación territorial que estén en consonancia con el carácter supramunicipal de estos procesos. En suma, son necesarias fórmulas de gobierno o de gobernanza e instrumentos de planificación territorial específicos para los espacios metropolitanos, capaces de atender las demandas y aprovechar las oportunidades de estos espacios a través de un planteamiento unitario, coordinado e integrador.

Hay que evitar la creación de entes metropolitanos con una organización institucional pesada y rígida, como lo demuestran los intentos fallidos de implantar áreas metropolitanas en España e Italia. La gobernanza y la planificación de espacios metropolitanos requieren fórmulas institucionales más ligeras y flexibles. A tal respecto, las buenas prácticas europeas a tomar en cuenta por Ecuador serían Alemania (las Regiones Urbanas de Hannover, Stuttgart y Frankfurt), Francia (determinadas Comunidades Urbanas); y el Reino Unido (Greater London Authority), que reflejan la diversidad de las soluciones jurídicas y/o informales posibles.

5) Integrar una política para el paisaje como eje potente en la Ordenación Territorial y Urbanística, y en otras políticas públicas

Ya decía Alejandro von Humboldt que la única constante en la geografía de Ecuador es su diversidad. Efectivamente, Ecuador es un país con una enorme biodiversidad y riqueza de ecosistemas, y con un valioso patrimonio natural y cultural, en el que destacan paisajes naturales y culturales de alta calidad. Éstos no sólo constituyen un patrimonio y señas de la identidad, sino también un importante activo para el desarrollo económico, para el turismo y para la capacidad de las ciudades de atraer (el paisaje como capital de imagen) inversores en sectores punta de la economía, con profesionales cualificados y exigentes en cuanto a la calidad de vida. El paisaje es uno de los factores de la calidad de vida, una fuente del bienestar y salud psíquica y física del hombre, y por tanto, existe un derecho al paisaje de los ciudadanos, que yo considero como parte consustancial del principio de Buen Vivir, consagrado en la Constitución de Ecuador.

En este sentido, la calidad del paisaje ha de recibir, en todos los niveles de gobierno en Ecuador, una atención especial por parte de la ordenación del territorio, el urbanismo y otras políticas públicas (medio ambiente, patrimonio histórico, carreteras, infraestructuras energéticas, turismo, etc.). Estas políticas deberían tomar como referente los objetivos y líneas de acción (protección, ordenación y gestión del paisaje) del Convenio Europeo del Paisaje, aprobado en 2000 por el Consejo de Europa y ratificado por 38 Estados europeos, y conectar con iniciativas existentes para su aplicación en Latinoamérica, concretamente la Iniciativa Latinoamericana para el Paisaje, presentada y firmada en 2012 en Colombia por la Federación Internacional de Arquitectos Paisajistas (IFLA) y otros colectivos. Se recomienda estudiar las experiencias de Francia, Italia y de determinadas Comunidades Autónomas (Cataluña, Andalucía), que en los últimos años han realizado considerables esfuerzos en la implementación efectiva de este Convenio.

BIBLIOGRAFÍA

- BENABENT F. DE CÓRDOBA, Manuel. (2012). *Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*. En: CASTAÑER, Margarida (ed.). *El planeamiento territorial a Catalunya a inici del segle XX*. Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territori
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas. (1992). *El procedimiento de evaluación de impacto territorial. Práctica en los Länder alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía*. (pp. 27-53). Administración Andaluza/Revista Andaluza de Administración Pública. 10.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas. (1996). *Política de ordenación del territorio en Europa*. Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía / Universidad de Sevilla. Colección KORA, No. 8, Sevilla, ISBN: 84-472-0315-8.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas. (2000). *Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI*. (pp. 785-807). Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales. XXXII (122).
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas. (2006). *La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia*. (pp. 79-139). Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. No. 230.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas. (2008). *Una política de ordenación del territorio para México – Propuestas desde las experiencias europea*. En: DELGADILLO MACÍAS, Javier. (Coord.), *Política territorial en México – Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio* (pp. 449-504). México: UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas/SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social/ Dirección de Política Territorial)
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas. (2009). *Política de ordenación del territorio en España (1978-2006). Evolución, problemas y propuestas*. En: MASSIRIS CABEZA, Ángel. (coord.), *Geografía y Territorio. Procesos territoriales y socioespaciales* (pp. 71-120). Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Colección investigación UPTC N° 21, ISBN 978-958-660-137-5.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas. (2011). *Los Planes de Ordenación del Territorio (POTA y POTS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico*. En: JURADO ALMONTE, José Manuel (coord.), *Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades*. (pp.161-201). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, ISBN: 978-84-7993-219-01
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas. (2011). *Balance del impacto del Convenio Europeo del Paisaje en las políticas de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas*. En: CORTINA, ALBERT y SIMANCAS, Rafael (coord.), *Retos y perspectivas de la gestión del paisaje de Canarias. Reflexiones en relación con el 10º aniversario de la firma del Convenio Europeo del Paisaje* (pp. 119-144). Santa Cruz de Tenerife: Observatorio del Paisaje de Canarias/UIIMP
- PAUTA CALLE, Fernando. (2013). *Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en Ecuador*. Cuenca, Ecuador, Universidad de Cuenca, ISBN 978-9978-14-244-8
- NOHLEN Dieter Y HILDENBRAND, Andreas. (2005). *Spanien. Wirtschaft-Gesellschaft- Politik (España. Economía-Sociedad-Sistema Político)*, Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen, 3-531-30754-1.
- PAREJO, Luciano. (1990). *Política territorial y de aguas. Pluralidad de administraciones y competencias. Ordenación racional de los recursos naturales*. En ARMANDO, Salvador (Ed.), *Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional* (pp. 13-163). Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública





CITAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ Ver sobre este concepto el glosario adjunto a la presente ponencia.

² Posteriormente se aprobaron, en 2007, la “Agenda Territorial Europea” y, en 2011, la “Agenda Territorial Europea 2020: Hacia una Europa integradora, inteligente

y sostenible de regiones diversas”.

³ Ver en el glosario básico asociado a esta ponencia, la voz “El paisaje – un activo para la competitividad y sostenibilidad de los territorios”.





VISIONES URBANÍSTICAS DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL DESDE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

MANUEL DOVAL ABAD

Universidad Tecnológica Indoamericana

RESUMEN

E

n esta ponencia se plantean los fundamentos de una planificación sustentable e integradora, a través de conceptos de buenas prácticas, asumidas por la cultura urbanística contemporánea. Entre los criterios que se mencionan en el texto podemos señalar los siguientes:

- La necesidad de pasar de los Planes de Ordenación Territorial a los Planeamientos Estratégicos Integrales.
- La implantación de directrices territoriales regionales, como base de planeamientos locales, junto con la gestión coordinada y eficiente de servicios mancomunados entre municipios próximos.
- La formulación de planes de menor tamaño (parroquias, distritos) en la planificación de medianas y grandes ciudades, manteniendo métodos y directrices generales comunes.
- El planeamiento como base para el desarrollo local (empleo, comercio, industria). Implementación de directrices a nivel nacional o regional en apoyo a la descentralización metropolitana hacia ciudades pequeñas o medias, tanto de competencias sectoriales, que se traspasen a los municipios o provincias desde el Estado, como de tejido productivo privado, mediante políticas fiscales, financieras, etc.
- En todas las escalas y modalidades de planeamiento, la sustentabilidad territorial (social, económica y ambiental) debe impregnar todo el proceso y todas las intervenciones urbanas. En el aspecto ambiental, introducir la arquitectura en la ciudad, y en ambas, la naturaleza, arborizando calles y espacios libres y en los bordes reforestando barrancos, laderas y otros espacios residuales.
- A través de los Planes Estratégicos, considerar todos los planos, social, político, económico y sectorial, integrados en el espacio objeto de ordenación.
- Tomar la participación vecinal, mediante los actores involucrados en el uso, producción y gestión de la ciudad, a nivel individual, asociativo o institucional, como base del diagnóstico de problemas y propuesta de soluciones que se puedan tomar en el territorio.
- Poner en marcha observatorios urbanos de carácter sectorial (movilidad, medio ambiente, vivienda, equipamientos) en las escalas cantonal, provincial, regional o nacional, con amplia participación social, como fuente de conocimiento de los problemas territoriales, que puedan servir de base, además para la respuesta a los mismos desde las instancias públicas, para su toma en consideración en los planeamientos futuros.



- Iniciar el planeamiento desde una visión de ciudad o territorio en base a las necesidades y disfunciones actuales, y según el crecimiento demográfico y de actividades previstos, para llegar desde los valores, criterios, políticas, programas hasta los proyectos e intervenciones concretas.
- Entre los criterios de planeamiento es preciso considerar los valores positivos de la ciudad compacta frente a la expansión fragmentada y difusa, así como la recuperación y re uso de los centros históricos como fundamento de buenas prácticas urbanas.
- Poner énfasis en el cosido de la ciudad, promoviendo acciones de “acupuntura urbana”, en palabras de Jaime Lerner, alcalde de Curitiba (Brasil), cerrando bordes y uniendo periferia y centro, y utilizando prioritariamente los suelos vacantes para espacios públicos o edificaciones antes de calificar nuevos suelos, para fortalecer la imagen de la ciudad.
- Potenciar, desde el planeamiento, ciudades equitativas, heterogéneas, con accesibilidad universal, inclusivas, accesibles, participativas y verdes, propiciando la peatonalización de los centros, las ciclo-vías y el transporte público ecológico, con intercambiadores modales y aparcamientos de borde.

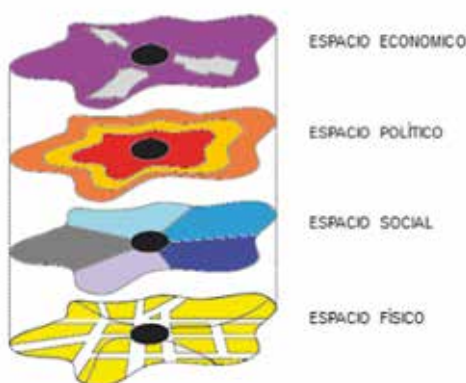


Figura 1.
Sociedad y territorio
Elaboración: Propia. Basado en Murdie 1971

1. Introducción

Considerando el territorio en sus vertientes sociopolítica-económica y espacial, (figura 1) y como soporte de las actividades de los distintos actores, las intervenciones sobre el mismo, requeridas desde diferentes instancias para propiciar el desarrollo, requieren de planteamientos de índole global y local, y con desagregación sectorial (vivienda, equipamientos, infraestructuras, etc.), realizadas coordinadamente desde cada uno de los niveles competenciales, nacional, regional y provincial

De esta forma, en un equilibrio entre las diferentes administraciones públicas y conservando la lógica jerarquía decisonal, se plantea la planificación cantonal, a través de la figura de los Planes de Ordenación Territorial, que inciden sobre el espacio local, teniendo en cuenta las actuaciones y previsiones derivadas de los contextos supramunicipales globales y municipal.

En todas las escalas e instancias administrativas, los productores y usuarios del espacio urbano son las instituciones, las empresas y la sociedad civil (profesionales, ciudadanos y asociaciones), y su rol y participación efectivas son determinantes para el diseño del territorio

Dentro de la división político-administrativa nacional, las características de cada planeamiento, derivan fundamen-



Figura 2.
Actores territoriales



Figura 3.
Coordinación de Planes Sectoriales
Planes Distrito 1, Distrito 2, Distrito 3 y Distrito Centro

talmente de consideraciones poblacionales y del rol económico e histórico-cultural que cada área asume en el conjunto provincial-regional-nacional y, en el caso de las grandes ciudades, internacional. Por otro lado, y dada la complejidad del fenómeno urbano, los Planes de Ordenación deberían integrarse en Planes Estratégicos Intersectoriales, conectando todos los factores socioeconómicos y de bienestar social contenidos en el territorio. A tal fin, partiendo del sistema regional, compendiador del subsistema de provincias y ciudades, las bases para un Plan Estratégico Integral, de cualquiera de sus unidades componentes, debe tener en cuenta las características del ámbito superior en que se insertan y las directrices territoriales emanadas de los organismos político administrativos correspondientes. Entre los objetivos de los Planes Estratégicos, donde se integran los Planes de Ordenación Territorial, se sitúa el facilitar un desarrollo local sustentable a nivel municipal, que ayude a su vez a una descentralización (en población y empleo) de las ciudades o metrópolis mayores a favor de núcleos intermedios, buscando un mayor equilibrio territorial. La hipótesis verificada en diferentes contextos, mediante unas políticas apropiadas de empleo, vivienda, equipamientos, infraestructuras y servicios en el interior de un ámbito territorial se puede fijar y aumentar su población y las actividades económicas y socio-culturales consiguientes, potenciando así una función de atracción regional facilitadora de un cierto grado de descentralización demográfica, industrial y terciaria.

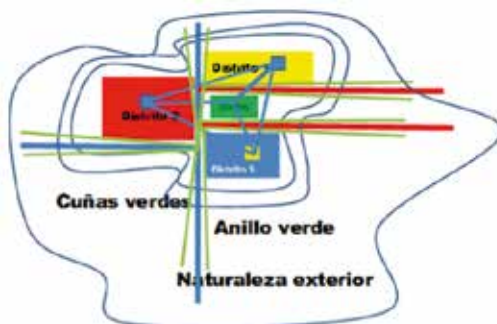


Figura 4.
Conexiones y coordinaciones
Elaboración propia

Entre las actividades previas a la formulación de los Planes Estratégicos, se estima necesaria la creación de un Observatorio Urbano permanente con carácter multidisciplinar y multisectorial, como base para futuras formulaciones de metas de Planeamiento y cuyos objetivos entre otros, se pueden concretar en los siguientes: a) Fortalecimiento de la identidad y pertenencia de los ciudadanos con su municipio; b) Comunicación y cauce de participación sobre el modelo de ciudad; c) Anticipación de problemas y visibilizar demandas; d) Fomento de debates a través de concursos de diseño urbano; e) Exploración y visibilización de experiencias de buenas prácticas de carácter territorial.

2. Plan de Ordenación Territorial

En ciudades de tamaño mediano-grande, por encima de 100.000 habitantes, los Planes de Ordenación Territorial se deberían plantear por territorios (distritos) y sectores temáticos (vivienda, equipamientos sociales, espacios libres, comercio, industria, medio ambiente, movilidad, etc.), con una articulación de todas las piezas y una metodología y criterios comunes. Considerando la ciudad dividida en distritos, a su vez integrados por barrios con sus propios centros, los planes de carácter territorial tendrían por distritos sus determinaciones específicas y las adaptaciones a los cambios, en cada uno de ellos, se producirían independientemente. La interconexión distrital y con el centro de la ciudad se

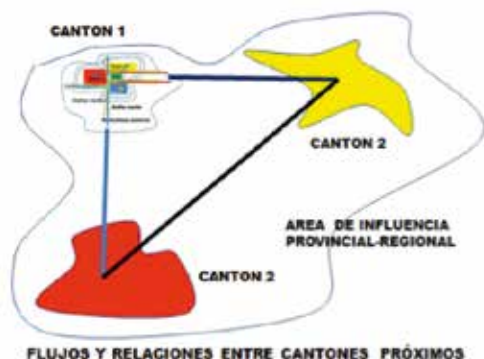


Figura 5.
Áreas de influencia provincial-regional
Elaboración propia

establece por los canales de movilidad existentes o nuevos y las jerarquías de equipamientos y espacios libres según centralidades diferenciadas por población, carácter, historia, etc.

Como criterios de una planificación sustentable, la figura 4 quiere reflejar la incorporación de la naturaleza en cuñas desde la naturaleza exterior y la posibilidad de un anillo verde en torno a la masa edificada (ejemplo Vitoria en España).

3. Áreas de influencia provincial-regional

Tanto los Planes Estratégicos como los Planes de Ordenación Territorial incluidos en ellos, deben considerar las relaciones de complementariedad, competitividad o jerarquías del cantón, objeto del planeamiento, con los núcleos urbanos y rurales del contexto provincial y regional materializadas en los flujos sociales, comerciales, laborales, culturales, etc., a través de los diferentes corredores de actividad, con especial importancia de las infraestructuras viarias, los transportes, servicios de agua y saneamiento, electricidad, equipamientos comunes, comunicaciones, eliminación de residuos, gestiones mancomunadas, etc., cuyo encuadre legal debería integrarse en unas Directrices de Ordenación Territorial vinculantes en unos aspectos y, a modo de recomendaciones, criterios o métodos para todas las provincias y municipios integrantes de la Región.

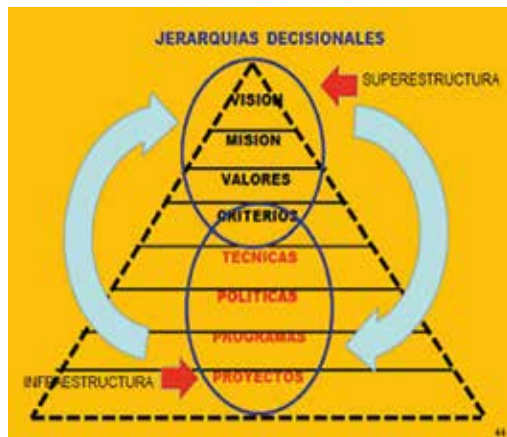


Figura 6.
Pirámide decisional
Elaboración propia

4. Criterios de Planeamiento

Para la realización del Planeamiento, sea revisión de uno existente o de nueva creación y en cualquiera de sus escalas, es preciso considerar aspectos relativos a las secuencias decisionales derivadas de la conceptualización que sobre el territorio tienen las instituciones y el resto de agentes intervinientes en los procesos de producción y uso de la ciudad. Partimos por tanto de la visión, misión y valores, elaboración propia en la superestructura ideológica, para, en función de los mismos, descender hacia la infraestructura, estableciendo criterios, técnicas, políticas, programas y proyectos concretos de ciudad. A parte de lo señalado, toda intervención urbanística refleja una ideología y las propuestas se mueven entre opciones políticas, características de tejidos sociales más desintegrados y desiguales, y opciones técnicas en sistemas sociales consolidados y democráticos.

Ambas opciones se mezclan con más énfasis en una u otra, en función del tipo de sistema sociopolítico del territorio y su grado de profundización democrática que determinará el nivel de participación de los distintos actores. Las opciones de planeamiento a nivel general, al margen de los condicionantes del territorio y de urgencias heredadas en cuanto a reservas de suelo para determinados equipamientos, obligaciones provenientes de instancias superiores (constitucionales, leyes generales supramunicipales) o de

EDIFICABILIDAD PRIVADA	PATRIMONIO PÚBLICO
ESPECULACIÓN DEL SUELO	RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS
GRANDES EMPRESAS	PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA
MACROCIUDADES	PEQUEÑAS Y MEDIANAS CIUDADES
ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA	DESCENTRALIZACIÓN
ADMINISTRACIÓN JERARQUIZADA	PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA
CIUDADES PRODUCTIVAS	CIUDAD DE LOS CIUDADANOS
CIUDADES INACCESIBLES	CIUDAD SIN BARRERAS
CIUDADES DURAS	CIUDADES VERDES
CIUDADES EXCLUYENTES	CIUDADES INCLUYENTES
CIUDADES MONOFUNCIONALES	CIUDADES DIVERSIFICADAS
INVERSIÓN EN CENTRO Y ENSANCHE LUJO	REEQUILIBRIO BARRIOS
INDUSTRIA CONTAMINANTE	INDUSTRIA LIMPIA
OLVIDO MEDIO AMBIENTE	SUELO, AIRE, AGUA LIMPIOS
MARGINACIÓN ESPACIO PÚBLICO	ÉNFASIS PLAZAS PARQUES
NEGOCIO INMOBILIARIO (TERCIARIO-RESIDENCIAL)	EQUIPAMIENTOS SOCIALES
AUTOPISTAS	RED DE CALLES
TRANSPORTE PRIVADO	TRANSPORTE PÚBLICO
CARRETERA	FERROCARRIL
NUCLEARES-CARBÓN-PETRÓLEO	ENERGÍAS RENOVABLES
DESPILFARRO ENERGÉTICO	RACIONALIDAD/AHORRO
CIUDAD DISPERSA	CIUDAD CONCENTRADA
GRANDES CENTROS COMERCIALES	PEQUEÑO Y MEDIO COMERCIO
GRANDES EQUIPAMIENTOS CIUDAD	DOTACIÓN DE BARRIOS
VIVIENDA MERCADO LIBRE	VIVIENDA SOCIAL
VIVIENDA EN PROPIEDAD	VIVIENDA EN ALQUILER
DERRIBOS CASCO HISTÓRICO	REHABILITACIÓN/REUSO
EXPULSIÓN RESIDENTES	MANTENIMIENTO POBLACIÓN
CIUDADES COMPETITIVAS	CIUDADES COOPERATIVAS

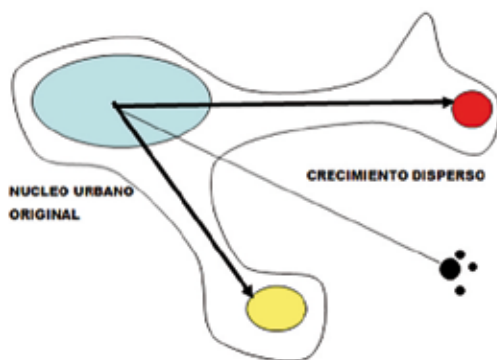


Figura 7.
Opciones de intervención territorial
Elaboración propia

compromisos previos (suelo para infraestructuras, por ejemplo), derivan de la idea de ciudad y territorio que sustenten las instituciones públicas los equipos técnicos y el resto de actores urbanos. Opciones cuya concreción se podrá verificar en función del equilibrio y consensos de las fuerzas políticas, en un momento histórico, y municipio concreto.

5. Territorios no sustentables

La súper-concentración demográfica, de actividad y recursos en las grandes ciudades, derivada de los flujos permanentes hacia ellas de población de las áreas rurales, provincias y ciudades menores, formando parte de regiones con menor desarrollo, que genera crecimientos desmesurados de factores de producción en unas áreas y vaciamiento progresivo de los mismos en aquellas otras sujetas de emigración.

Estas desigualdades de renta y crecimiento entre territorios más o menos contiguos, juntamente con la conceptualización imperante como positiva o inevitable de ciudad expansiva, fragmentada y difusa con urbanizaciones de baja densidad y grandes equipamientos (campus universitario, ciudades de la justicia, ciudades bancarias, parques temáticos, etc.) alejados de los centros urbanos, conlleva una megaestructura exterior de conexiones, con graves excesos de gasto energético en transporte y territorios desestructurados e insostenibles (figura 11).



Figura 8.
Elecciones de ocupación del suelo
Elaboración propia

6. Planificación Sustentable

Por otro lado, hay conceptualizaciones asumidas por la cultura urbanística contemporánea, que es necesario explicitar tales como la sustentabilidad social, económica y ambiental de todas las intervenciones y transversalidades múltiples, accesibilidad universal, inclusión social, equidad, género, etc.

De tal manera que la visión unitaria del territorio, objeto de la actuación, implica reconocer la arquitectura, dentro

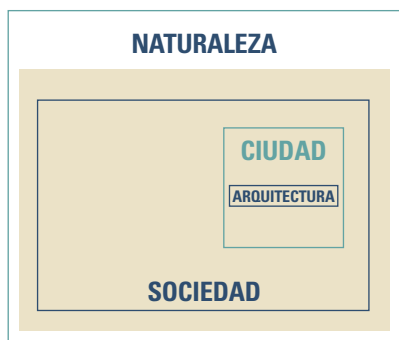
LA CIUDAD EXPANSIVA, DIFUSA, MOTORIZADA, RODEADA DE INFRAESTRUCTURAS, MONOFUNCIONAL ALEJADA DE LOS NÚCLEOS URBANOS CONSOLIDADOS, OBLIGANDO A GRANDES DESPLAZAMIENTOS, PERDIDAS DE TIEMPO DIARIOS, ESTRÉS Y AISLAMIENTO FORZADO



MEDIOAMBIENTALMENTE INSOSTENIBLE
ECONOMICAMENTE INEFICIENTE
SOCIALMENTE SEGREGADA



Figura 9.
Territorios no sustentables
Elaboración propia



OBJETIVOS ESTRATÉGICOS A NIVEL CIUDAD

- CIUDAD COMPACTA
- CIUDAD EQUITATIVA
- CIUDAD ACCESIBLE
- CIUDAD HETEROGÉNEA
- CIUDAD PARTICIPATIVA
- CIUDAD VERDE

FACTORES

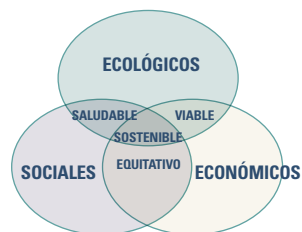


Figura 10.
Territorio global
Elaboración propia

LA VIVIENDA DIGNA EXIGE UN ENTORNO URBANO ADECUADO

UN ESPACIO
COMPLEMENTARIO EN
PROXIMIDAD EXTERIOR:

- SEGURO
- CÓMODO
- ACCESIBLE
- LIMPIO
- EQUIPADO
- HABITADO



- LUGARES DE ENCUENTRO
- LUGARES PRÁCTICAS COLECTIVAS
- LUGARES DE INTERCAMBIO
- LUGARES SIGNIFICATIVOS

Figura 11.
Ecología y ciudad
Elaboración propia

de la ciudad, la ciudad conformada por la sociedad y el conjunto incluido en la naturaleza, lo que lleva consigo la conformación de entornos paisajísticos y de ordenación arquitectónica en el marco de escenarios urbanos para el uso social de la ciudad. Un fundamento básico, que debe recorrer transversalmente toda la acción de planificación, es la sustentabilidad, ligada a conceptos de lugar, energía, naturaleza y ciudad. La toma en consideración, desde el primer momento, de factores ecológicos, sociales y económicos va en la dirección de obtener un territorio saludable, viable y equitativo, en línea con los objetivos de una ciudad compacta, accesible, heterogénea, participativa y verde.

La Planificación Sustentable va en la dirección opuesta, primando la ciudad existente, los centros históricos, el espacio público accesible, los equipamientos de proximidad, la incorporación de verde en la ciudad y la priorización de los peatones frente al tráfico motorizado. Insistiendo en esta conceptualización de Plan Sustentable, podríamos establecer los siguientes criterios: a) Reducir, reutilizar, reciclar y rehabilitar como principios básicos urbanísticos; b) Primacía de peatones y ciclistas con calles seguras, arboladas y liberadas de tráfico; c) Naturaleza en la ciudad (agua, verde, tierra), mejorando los microclimas urbanos; d) Valoración prioritaria del tejido histórico y barrios consolidados con procesos de regeneración urbana y reequipamiento; e) Urbanización concentrada y compacta, frente a ciudad dispersa, incrementando la densidad habitacional y de otros usos en los huecos de la ciudad existente; f) Intervenciones de sutura y acupuntura urbanas. La materialización de los objetivos y criterios señalados, aun formando parte de la cultura urbanística global. Su materialización es de difícil cumplimiento por la complejidad cambiante de los procesos y la multiplicidad de factores e intereses ligados al territorio (propietarios de suelo, empresas industriales, bancos, constructoras, técnicos, políticos, etc.), particularmente en las metrópolis más pobladas con hiper concentración de población y actividades económicas.

7. Visiones urbanísticas

Resumiendo podemos señalar las siguientes maneras de afrontar la planificación y gestión urbanas:

7.1. El Plan de Urbanismo Integrador

- Arquitectura+ ciudad+ naturaleza
- Ciudad compacta frente a ciudad dispersa.

- Territorio integrador de espacio social, económico, político con espacio físico.
- Ciudad heterogénea, híbrida, multicultural, multiétnica, multifuncional frente a ciudad homogénea y monofuncional.

7.2. El Plan de Urbanismo instrumento de redistribución social

- Urbanismo desde las necesidades sociales: Vivienda, dotaciones y servicios.
- Urbanismo equilibrador de empleo-residencia-servicios-equipamientos.
- Urbanismo apoyo de colectivos vulnerables: Ancianos, niños, colectivos de menor renta, personas sin techo, personas con capacidades especiales, visión de género.
- Urbanismo contra la precariedad habitacional (residencia, equipamientos, servicios).

7.3. El Plan de Urbanismo desde la sostenibilidad

- Económica (mantenimiento, reciclajes, ahorro presupuestario) y Social (inclusividad, accesibilidad, integración, vivienda en entorno digno).
- Ambiental (energías renovables, transporte ecológico, peatonalización, ciclo-vías, incorporación de naturaleza, contra la contaminación suelo-aire-agua, recuperación de ríos y riberas, reforestación, huertos urbanos).
- Arborización urbana (vías, aceras o parterres arbolados, parques y jardines).

7.4. El Plan de Urbanismo desde el espacio público, la escena urbana y el paisaje

- El espacio público en el centro del Plan.
- Regularización visual edificatoria (fachadas, medianerías, cubiertas)
- Promoción de arquitecturas de calidad generando escenarios urbanos unitarios.





- Catálogos y contra catálogos de patrimonio existente.
- Espacios libres arbolados de calidad, con amueblamiento adecuado.
- Fortalecimiento de puntos de interés.
- Paisaje, bordes y siluetas desde y hacia la ciudad.

7.5. El Plan de Urbanismo desde la funcionalidad

- Diversidad y mezcla de usos (tipologías residenciales variadas, comercio de proximidad, pequeña industria, artesanía, equipamientos).
- Reequilibrio dotacional en barrios.
- Diseño urbano conectando espacios públicos y edificación de forma coordinada.
- Fortalecimiento del centro, creación de nuevas centralidades interconectadas.
- Apoyo a la peatonalización y las ciclovías.
- Soluciones flexibles de la movilidad motorizada, con intercambiadores modales de borde, microbuses adaptados a la ciudad, aparcamientos periféricos.
- Potenciación del ferrocarril interregional, frente al monopolio del automóvil.

7.6. El Plan de Urbanismo desde la economía

- Plan estratégico territorial para el desarrollo local -Interdependencia y competitividad de la red de ciudades.
- Clusters: Viveros de empresas.
- Intervenciones de atracción regional o nacional.

7.7. El Plan de Urbanismo desde la coordinación institucional

- Adecuación de legislación, políticas y programas supra-municipales.
- Coordinación de actuaciones municipales, provinciales

y regionales (transporte, infraestructuras, equipamientos complementarios, etc.)

- Criterios, objetivos y mecanismos comunes de planeamiento, gestión y disciplina.
- Conexión-coordinación intersectorial (vivienda, comercio, industria, medio ambiente).
- Observatorio permanente de sostenibilidad y territorio.

7.8. El Plan de Urbanismo desde la participación

- Administraciones públicas + sociedad civil + actores privados.
- Plataformas permanentes de participación ciudadana, a nivel provincial y municipal.
- Fomento del asociacionismo para el debate urbano y la visibilización de problemas, necesidades y propuestas.
- Urbanismo desde y para la sociedad, con el ciudadano como centro.
- Obligatoriedad legal de la participación pública en los diferentes procesos de redacción y aprobación del planeamiento, más allá de los periodos de alegaciones o impugnaciones a planes ya aprobados.
- Trabajo de los ciudadanos a través del observatorio de sostenibilidad y urbanismo.
- Inclusión de las universidades, colegios profesionales y otras asociaciones en el establecimiento de metas, objetivos, propuestas alternativas del Plan.

7.9. El Plan de Urbanismo desde la descentralización

- Descentralización municipal a través de parroquias, distritos y barrios.
- Descentralizaciones sectoriales (vivienda, transporte, medio ambiente, etc.) desde administración del estado hacia regiones, provincias y municipios, incluyendo presupuesto, para acercar la gestión a los ciudadanos, respetando la coordinación general.

- Refuerzo de la descentralización industrial y de equipamientos en apoyo al desarrollo local y contra el vaciamiento de núcleos menores.

7.10. Planificación Estratégica Urbana

- La mejor forma de articular e integrar los criterios y objetivos señalados, se realiza a través de la Planificación Estratégica, que en síntesis se caracteriza por:
- Unificar diagnósticos.
- Concretar actuaciones públicas y privadas.
- Facilitar cooperación de actores sociales urbanos.
- Propiciar procesos participativos para definir objetivos.
- Impulsar contrato político entre instituciones públicas y sociedad civil.
- Realizar un seguimiento e implantación de medidas y actuaciones.

La Planificación Estratégica, con visión y metas más amplias que las contenidas en los Planes de Ordenación Territorial, se desarrollan a través del Plan Estratégico Urbano, que contempla las siguientes fases:

1. Diagnóstico integral de la ciudad (espacio físico+espacio, social+espacio económico).
2. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO).
3. Prospectiva, escenarios alternativos.
4. Visión de la ciudad.
5. Proyectos estratégicos priorizados.
6. Plan de acción: Agentes involucrados, tiempos y recursos.
7. Implantación y seguimiento.

Los puntos de vista positivos, que contiene la Planificación Estratégica frente a los Planes de Urbanismo tradicionales, pueden concretarse en los siguientes:

- Potencia la participación selectiva.
- Promueve la ordenación integral del territorio.
- Moviliza de forma más efectiva la coordinación y colaboración público-privada.

Los aspectos más críticos, de este tipo de planificación, provienen de los defensores de una mayor participación ciudadana, de los técnicos de la planificación territorial y de los que defienden la primacía de la actuación política con menos mediaciones. Por último, es oportuno señalar ciertas ideas sobre planificación urbana, sugeridas desde el Forum Barcelona 2004, por diferentes especialistas y responsables de urbanismo de distintos países y organizaciones: La socióloga Saskia Sassen señala que el reto se encuentra en cómo construir puentes analíticos entre las grandes transformaciones políticas y el espacio urbano.

Nuno Portas manifiesta que se precisa la adaptación de los poderes públicos a las nuevas necesidades de las ciudades; y señala que el problema que se ha generado son las ciudades poco sostenibles, aglomeradas y no ecológicas, precisándose un compromiso firme entre los actores incipientes y los poderes políticos. Para Oriol Bohigas, el objetivo político es clave para mejorar las condiciones de desarrollo de las ciudades. Y Jaime Lerner, como alcalde de Curitiba, dice que es preciso conciliar en una ciudad solidaridad, trabajo, sostenibilidad y movilidad. Y considerando las experiencias en Planificación y Gestión de Curitiba, hacemos nuestros los compromisos por la sostenibilidad de la Declaración de Curitiba de 1991, que señala, entre otros objetivos de buenas prácticas urbanísticas, los siguientes:

1. Extender los servicios básicos a todos los ciudadanos sin aumentar la degradación ambiental.
2. Aumentar progresivamente la eficiencia energética.
3. Reducir progresivamente todas las formas de contaminación.
4. Despilfarrar lo mínimo y economizar lo máximo.
5. Combatir la desigualdad social, la discriminación y la pobreza.
6. Priorizar las necesidades de la infancia.
7. Integrar la planificación ambiental y el desarrollo económico.
8. Implicar a todos los sectores en la gestión territorial.





BIBLIOGRAFÍA

- CASTELLS, Manuel. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Edit. Taurus
- DELLA PERGOLA, Giuliano. (1973). *La conflictividad urbana. Ensayos de Sociología crítica*. Barcelona, Edit. Dopesa
- DOVAL, Manuel. (2011). *Descentralización metropolitana y Desarrollo local*. Tesis doctoral Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Departamento de urbanismo y ordenación del Territorio.
- DOVAL, Manuel. (2013). *Indicadores Morfológicos y Funcionales de carácter territorial*. Madrid, Ciur 86 Cuadernos de investigación Urbanística Enero-Febrero 2013 . Edit. Instituto Juan de Herrera
- DOVAL, Manuel et.al. (2009). *Urbanismo Madrid 2008. Debates y criterios de la Comisión de Urbanismo del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid*.
- HARVEY David. (1977). *Urbanismo y Desigualdad Social*. Madrid, Edit. Siglo XXI
- LERNER Jaime. (2003). *Acupuntura Urbana*. Rio de Janeiro, Editora Record,
- PORTAS Nuno. (1969). *A Cidade como arquitectura*. Edit. Horizonte.
- POZUETA E. (2000). *Movilidad y Planeamiento Sostenible*. Madrid, Edit. Instituto Juan de Herrera
- PUJADAS R. y FONT. (1998). *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid, Edit. Síntesis Madrid
- SASSEN S. (2006). *Cities in a World Economy*. 3.^a ed. Thousand Oaks (California): Sage/Pine Forge,





PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR: AVANCES Y DESAFÍOS

PABEL MUÑOZ LÓPEZ

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

RESUMEN

La aprobación de la Constitución del 2008 establece un nuevo modelo de Estado, que fortalece tanto al Gobierno Central como a los Gobiernos Autónomos Descentralizados definiendo competencias y funciones específicas para cada uno de éstos e incorporando una visión del territorio que permita la territorialización de la política pública para reducir brechas de inequidad, satisfacer las necesidades básicas de los territorios y su población, y alcanzar el Buen Vivir.

A pesar de que en el país han existido varios esfuerzos y experiencias relacionadas con procesos de planificación y ordenamiento territorial, éstas han constituido acciones aisladas. Es a partir del 2008, que el Ordenamiento Territorial se consagra como un mandato constitucional orientado a la superación de los problemas de inequidad, desigualdad y pobreza, provocados por los desequilibrios territoriales que imperaban en el país.

La Carta Magna posiciona al Ordenamiento Territorial como instrumento para la garantía de derechos y como pilar fundamental en los procesos de planificación y descentralización del Estado.

Los ejercicios recientes de planificación nacional han incorporado importantes elementos territoriales a partir del reconocimiento de la necesidad de tener una mirada desde las diferentes realidades geográficas y humanas, que componen el territorio nacional y con el fin de consolidar una política nacional de ordenamiento territorial.

Por primera vez, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) establecen como instrumentos para los gobiernos locales, que permiten una adecuada gestión del territorio, en función de sus competencias, orientada a la consecución de un equilibrio social, ambiental y económico; y, constituyen instrumentos indispensables para la articulación de la planificación local con las políticas e intervenciones nacionales.

Consecuentemente, si se analizan los cuerpos legales que se han desarrollado posterior a la Constitución, principalmente aquellos vinculados directamente con el Ordenamiento Territorial, tales como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP); sin



lugar a dudas se evidencia un gran desarrollo normativo al respecto, lo cual constituye al Ecuador como uno de los países que mayor relevancia le ha dado al tema en la región.

El marco jurídico vigente establece que el Ordenamiento Territorial se realiza en todos los niveles de gobierno, definiendo instrumentos de carácter supranacional, nacional y local.

En el nivel supranacional, se encuentran los planes fronterizos, los planes binacionales y los planes regionales, mismo que son desarrollados en el marco de los procesos de integración y planificación multilateral, y que son responsabilidad de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y de la Cancillería, con sus respectivas contrapartes de los demás gobiernos de la región.

En el nivel nacional, se encuentra la Estrategia Territorial Nacional (ETN), los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales; mismos que son responsabilidad del Gobierno Central.

En el nivel local, se encuentran los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y los planes complementarios desarrollados por los GAD y regímenes especiales.

A pesar de estos avances, en cuanto al marco jurídico que rige el Ordenamiento Territorial en el país, aún se evidencian varios vacíos normativos al momento de instrumentar el mismo, lo cual dificulta el adecuado desarrollo de los ejercicios de planificación por parte de los diferentes niveles de gobierno.

1. El Ordenamiento Territorial en lo nacional

En respuesta a lo que establece el marco jurídico vigente y siendo consecuentes con el principio de cambiar el régimen de acumulación, a partir de la recuperación del Estado, de lo público, se ha recuperado el rol y la importancia de la planificación tanto nacional como local.

Es así que el Gobierno de la Revolución Ciudadana generó, en el 2007, el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2007-2010, el cual se construyó sobre una mirada de mediano plazo y representó el primer ejercicio de planificación integral en el Ecuador y la base sobre la cual se forjó el mandato constitucional de 2008. Además, y a pesar de

no contar con una visión completa de Ordenamiento Territorial, este plan establecía principios para la integración territorial y para el desarrollo rural del país.

Posteriormente, y una vez aprobada la Constitución, se formuló el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Este instrumento no solo se generó sobre los principios de Montecristi, sino que, adicionalmente, proponía un modelo que rompía la dinámica territorial vigente en el país. Un avance fundamental dentro de este plan fue la definición de una primera Estrategia Territorial Nacional (ETN), la cual se planteó sobre siete temáticas orientadas al establecimiento de una red policéntrica del territorio.

En el 2013, con el inicio del nuevo mandato presidencial, se formula el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, el cual incorpora una Estrategia Territorial Nacional más sólida, ligada a la consecución de los objetivos de desarrollo planteado y con mayores elementos para efectuar y definir un ordenamiento territorial a nivel nacional, y ligada a la consecución de los objetivos de desarrollo planteados en el Plan. Este tercer ejercicio de planificación determina un modelo territorial de futuro sustentado sobre cuatro temáticas estratégicas de desarrollo: Cierre de brechas, Sustentabilidad Ambiental, Asentamientos Humanos, y Matriz Productiva.

Esta Estrategia Territorial Nacional establece una zonificación territorial de espacios geográficos homogéneos, definiendo catorce unidades de síntesis territorial que permiten establecer lineamientos para una adecuada gestión del territorio en función de sus propias características y especificidades.

Es imposible hablar de Ordenamiento Territorial sin contar con información de calidad, actualizada y territorializada. Es así que, en los últimos ocho años, en el Ecuador se ha avanzado sustancialmente en la generación de información veraz y oportuna para los procesos de planificación y de ordenamiento territorial. Se ha creado y consolidado un Sistema Nacional de Información que incluye información geográfica (cartografía básica, cartografía temática, etc.) y estadística (censos, encuestas, registros administrativos, etc.) generada por varias instituciones gubernamentales. Esta información se encuentra disponible en diferentes escalas y niveles, de manera gratuita y accesible, lo que constituye un elemento fundamental para ejecutar planificación territorial en todos los niveles de gobierno y un

avance en el marco de la gestión de la información para la planificación en el país.

Son estos avances en el ámbito nacional los que hoy posicionan al Ecuador como un referente de planificación en la región y el mundo, permitiéndole liderar diferentes espacios intergubernamentales de planificación, tales como la Red de América Latina y el Caribe de Planificación Regional (REDEPLAN) y el Consejo Regional de Planificación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Son precisamente estos avances y logros los que nos comprometen a seguir avanzando en acciones, que nos permitan garantizar la calidad de los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), tanto en sus contenidos como en su pertinencia, para concretar una efectiva gestión y articulación entre los diferentes niveles de gobierno, y sobre las competencias que cada uno tiene a su cargo dentro de un mismo territorio.

2. El Ordenamiento Territorial en lo local

Si bien en el ámbito nacional se ha obtenido avances considerables en los últimos años, en el nivel local la realidad es distinta. Según un análisis realizado en el primer semestre del año 2014, por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y a la institucionalidad y capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, se evidencian las siguientes problemáticas que afectan a la adecuada gestión del territorio:

Bajo nivel de articulación y complementariedad entre los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD, tanto con los de su mismo nivel como con los GAD de otros niveles.

Escasa consideración de objetivos, políticas y lineamientos de los instrumentos de planificación nacional en el planteamiento de políticas y proyectos locales por parte de los GAD.

Escasa articulación entre la planificación y el presupuesto local de los GAD.

Desactivación o inexistencia de las instancias de participación local en la construcción de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Si se analiza en términos cuantitativos el contenido de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se identifica que: el 56% carece de articulación con la planificación de los demás niveles de gobierno; el 37% no disponen de los contenidos mínimos establecidos para un PDyOT; el 85% no incorpora el análisis de la variable riesgos dentro de su contenido; y, el 78% no presentan alineación con objetivos, políticas y lineamientos del Plan Nacional para el Buen Vivir.

En lo relacionado a la capacidad institucional de los GAD se observa que, 34% carece de unidades encargadas de planificación y/u ordenamiento territorial; 42% no cuenta con consejos locales de planificación; 63% no dispone de sistemas de información local; y, 42% no cuenta con sistemas de participación ciudadana.

Asimismo, en cuanto al equipo técnico de los GAD se constata que, 86% no cuenta con equipos técnicos especializados para efectuar y llevar adelante procesos de planificación; 50% posee equipo técnico con conocimientos deficientes/regulares para el manejo de paquetes informáticos básicos; 42% dispone de equipo técnico que carece de conocimientos para el manejo de sistemas de información estadística; y, 82% cuenta con equipo técnico que no posee conocimientos para el manejo de sistemas de información geográfica.

3. Retos del país en materia de Ordenamiento Territorial

Una vez que se han observado las diferentes realidades, en lo local y en lo nacional, y en miras a la consolidación real del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa en el Ecuador, se plantean los siguientes retos:

3.1. Consolidación del marco jurídico que rige el Ordenamiento Territorial

La riqueza jurídica que dispone el país, en materia de Ordenamiento Territorial, supone una fortaleza al momento de ordenar el territorio y supone también, un gran reto al momento de instrumentalizar su operativización. Es por este motivo, que, contar con un cuerpo legal adicional que establezca al Ordenamiento Territorial como su materia central, se hace imprescindible. Esta Ley deberá posicionar al Ordenamiento Territorial desde una lógica conjunta entre planificación y competencias; es decir, deberá dar





luces claras de cómo el Ordenamiento Territorial se realiza en cada nivel de gobierno en función de sus competencias asignadas en la Constitución para así constituir, además, un mecanismo de concreción del modelo de descentralización vigente en el país.

De igual manera, este nuevo marco legal debe establecer la relación entre Ordenamiento Territorial, competencia de todos los niveles de gobierno y el uso y gestión del suelo, competencia de los GAD municipales y metropolitanos.

Esta propuesta normativa no podrá ni deberá caer en un tecnicismo puro sino, más bien, deberá constituir un instrumento que facilite la instrumentalización del Ordenamiento Territorial en todos los niveles de gobierno y nos permita consolidar un verdadero sistema nacional de planificación participativa que incorpore el Ordenamiento Territorial, como manda la Ley.

3.2. Profunda coordinación entre niveles de gobierno

Durante estos ocho años de Gobierno de la Revolución Ciudadana se ha rescatado y fortalecido la planificación desde el Estado, sin embargo aún quedan varios pasos por dar para contar con una planificación que garantice un adecuado Ordenamiento Territorial en el país. Es por esto, que resulta primordial entender que la planificación va más allá de los límites político-administrativos y que es necesario fortalecer la coordinación entre niveles de gobierno, es decir, desde el Gobierno Central hasta los GAD parroquiales (coordinación vertical) y entre los GAD de un mismo nivel (coordinación horizontal). Estas acciones son las que permitirán efectuar intervenciones públicas complementarias y alcanzar las metas que, como país, nos hemos planteado.

Si bien, la Planificación y el Ordenamiento Territorial es una competencia de todos los niveles de gobiernos, la coordinación debe realizarse en el marco de las otras competencias que son el marco de su planificación y ordenamiento territorial para garantizar una adecuada gestión territorial.

3.3. Creación de capacidades en lo local

Hoy más que nunca, el brindar un apoyo y acompañamiento a los Gobiernos Autónomos Descentralizados resulta im-

prescindible para un adecuado ejercicio de la competencia de Planificación y Ordenamiento Territorial.

Es en este sentido que se necesita de esfuerzos conjuntos para llevar adelante una cruzada de creación de capacidades en estos niveles de gobierno. Esto permitirá eliminar la dependencia y externalización de esta competencia en manos privadas, y hará viable su institucionalización al interior de cada GAD y avanzar hacia una institucionalización de estos importantes procesos, que deberían guiar la gestión de las autoridades en los territorios.

En ese marco, la SENPLADES está desarrollando un importante esfuerzo al implementar una estrategia de acompañamiento al actual proceso de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD. Este acompañamiento pretende, en respeto a la autonomía de cada GAD, avanzar hacia la elaboración de mejores planes y fomenta la articulación multinivel en ese proceso.

3.4. Planificación con modelos territoriales y análisis prospectivos

Se necesita una planificación que incorpore como elemento fundamental el establecimiento de escenarios y la definición de modelos territoriales construidos a partir de análisis prospectivos, así como, también, la determinación de lineamientos, metas e indicadores de manera territorializada. Este ejercicio se debe construir, tomando como base una Planificación Participativa que venga de abajo hacia arriba, y una Planificación Estratégica que venga de arriba hacia abajo. Solo de esta manera se logrará constituir una planificación, que tenga como horizonte el largo plazo y rebase el cortoplacismo e inmediatez.

3.5. Corresponsabilidad por parte de la ciudadanía

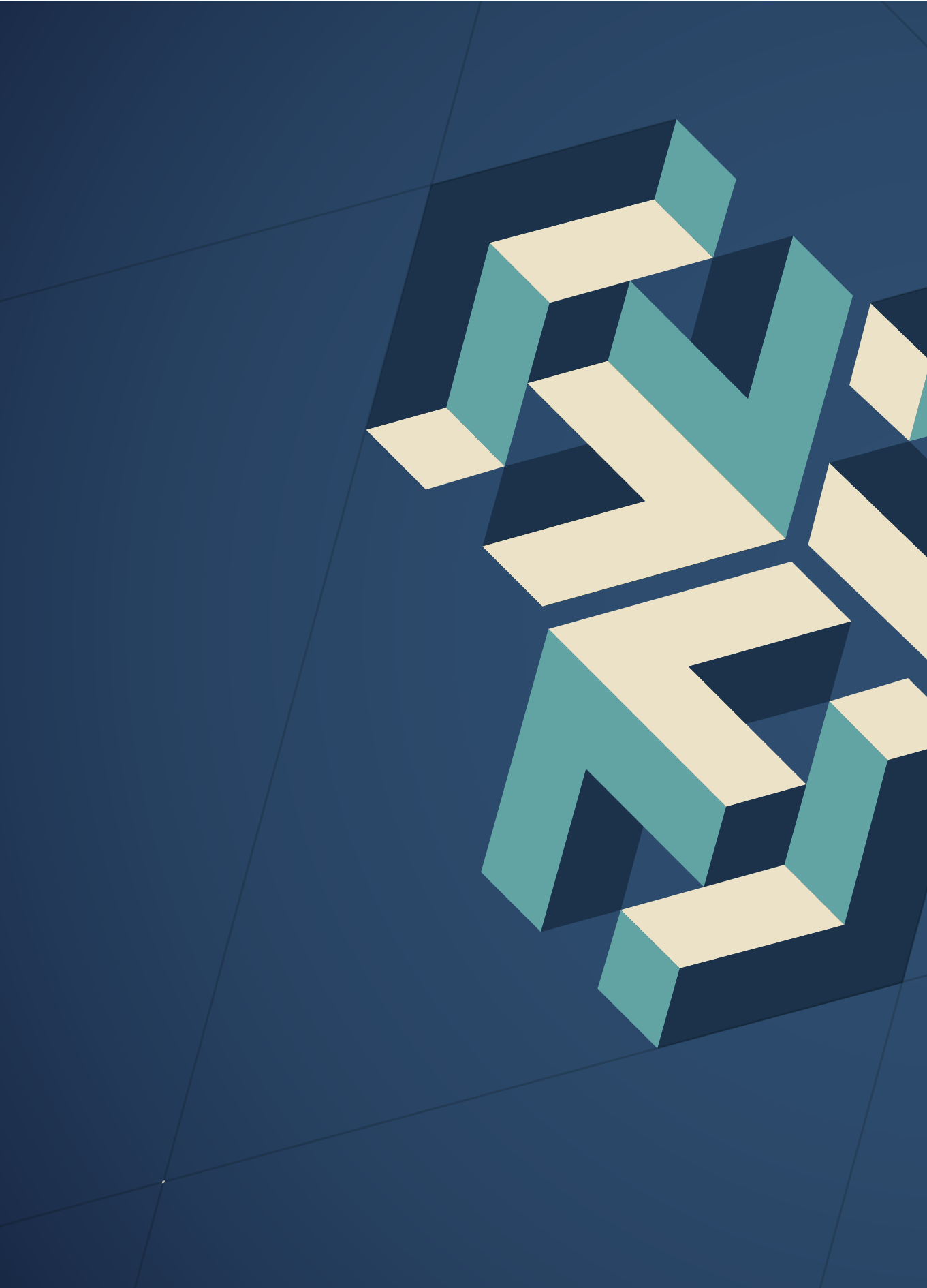
La participación de la ciudadanía es esencial en los procesos de planificación. Es por esta razón que, el fortalecimiento de los espacios y mecanismos de participación, para el efectivo involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones y en el seguimiento al desarrollo de las intervenciones públicas, resulta necesario e indiscutible. No se puede delegar toda la responsabilidad a las autoridades de turno, ya que es la ciudadanía la que debería exigir el cumplimiento de sus derechos y el adecuado ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno.

3.6. Mayor pedagogía

Los ejercicios de Ordenamiento Territorial deben estar anclados a los procesos políticos. Es impensable entender al Ordenamiento Territorial como un proceso de carácter netamente técnico. Es necesario establecer procedimientos y metodologías armonizadas que conduzcan a robustecer los contenidos, la gestión y el seguimiento y evaluación de los PDyOT, a fin de generar los sustentos necesarios para el planteamiento de acciones integrales en el territorio.

Gracias al Ordenamiento Territorial podemos hablar del derecho a la ciudad, de la democratización de la propiedad, de disputar el tema de la plusvalía y, evidentemente, de modificar las relaciones de poder estructuradas por el capital. Por este motivo, hay que garantizar practicidad durante los procesos de Ordenamiento Territorial, ya que es en el territorio donde se hace efectiva la política e inversión pública, y donde se cristalizan los ideales de todo un pueblo.

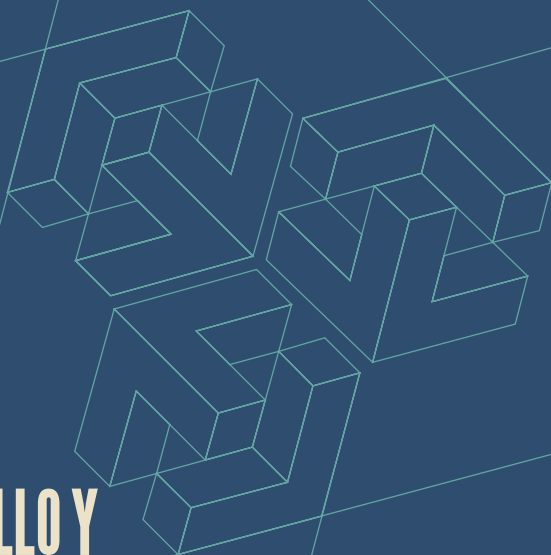






PARTE 2

EXPERIENCIAS, BALANCES Y PERSPECTIVAS



LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: PROVINCIALES, LOGROS Y LIMITACIONES

RENE LARENAS LOOR
CONGOPE



RESUMEN

El rol de la planificación es fundamental para el “retorno de lo público y del Estado”. En nuestro país, se había dejado de lado la posibilidad de orientar el desarrollo desde la gestión de lo público, esto conllevó a no mejorar condiciones de vida, ni impulsar procesos de equidad y justicia, al atraso en sistemas generales de los territorios como transporte, saneamiento, equipamientos urbanos y rurales, vialidad y conectividad; lo que motivó también el crecimiento de los procesos migratorios, fenómenos de urbanización informal, ampliación de fronteras agrícolas y aumento de riesgos. Como señala Montes Lira: “La pura racionalidad económica de mercado no puede

resolver los problemas derivados de la necesidad de una activación productiva a escala local, en contextos de una alta diferenciación entre territorios” (Montes Lira, 2001,11).

En el proceso de Reforma del Estado iniciado el año 2006, profundizado en la Constitución del 2008, y en los Códigos de Organización Territorial (COOTAD), de Participación Ciudadana y del Sistema de Planificación y Finanzas Públicas del año 2010, se recupera la planificación y se introduce con fuerza el tema del ordenamiento territorial.



1. Logros

Con ese marco, durante el año 2011, todos los gobiernos provinciales asumimos el reto de planificar nuestros territorios. Los 23 gobiernos provinciales cuentan con planes de desarrollo y ordenamiento para períodos de diez, quince o veinte años (el promedio es 12).

Esta tarea requirió de asistencia técnica, pero solo en cuatro provincias se optó por contratar, mediante consultoría, la elaboración del plan; las otras 11 provincias afrontaron el proceso con su propio personal. El fortalecimiento de las capacidades institucionales para la planificación se da por esta vía, cuando se asumen las responsabilidades inmersas en las competencias.

La incorporación del ciudadano, mediante mecanismos de participación, ha sido un logro importante. Muchos de los GAD provinciales hemos avanzado en ese camino desde tiempo atrás y lo miramos como un proceso permanente, que permitirá ampliar la vivencia democrática en los territorios. Todas las provincias generaron mecanismos de participación para el proceso de planificación. Un reto es mantener en funcionamiento la participación.

Adicionalmente, casi todos los GAD provinciales apoyaron a sus parroquias en los procesos de planificación y llegaron a niveles importantes de coordinación de los planes. La complementariedad de los planes de desarrollo puede ser el primer paso para la superación de la exclusión en la que vive un importante sector de la población rural en nuestro país.

Esta vinculación no sólo se dará de este gobierno provincial hacia las parroquias, sino que se ha cuidado de establecer una vinculación real entre los planes de desarrollo provincial con el Plan Nacional del Buen Vivir. Podemos decir que todos los planes de ordenamiento de las provincias consideraron el Plan del Buen Vivir, del año 2009, como un instrumento de orientación. Se han tomado en serio la responsabilidad de ajustar las políticas a territorios muy diversos en sus configuraciones culturales, sociales y económicas.

Los importantes cambios, que se dieron en el Plan Nacional del Buen Vivir del año 2013, obligan a realizar ajustes en estrategias y proyectos al vincularlos expresamente con el cambio de matriz productiva, la lucha contra la pobreza y el enfoque de patrimonio natural y cultural.

2. Retos

La planificación de un territorio implica un reto institucional y político importante para las autoridades locales que aspiran a convertirse en “gobiernos del territorio”.

Si consideramos que el territorio es más que el suelo y se conforma por las relaciones económicas, políticas, institucionales, sociales, culturales, que configuran identidades y formas de apropiación del espacio; asumimos que el proceso de diagnóstico y de planificación son necesariamente complejos. Hablamos entonces de entender al territorio como un sistema que involucra a “subsistemas” (ambiental, económico, socio-cultural, institucional), que establecen interrelaciones y sinergias, efectos “en cadena”, círculos virtuosos y viciosos (que hay que fortalecer o romper).

Pero, ante todo, el territorio como construcción social implica a los actores (públicos, privados, comunitarios, sociales) que definen al territorio con sus interacciones. De modo que resulta imposible realizar un proceso “meramente técnico” de planeación y se requiere de mecanismos participativos que permitan construir el territorio. Hay mucho por hacer en este campo, encontramos un reto permanente cuando hay cierto descenso en los niveles de participación, derivados quizá del mismo éxito de los procesos participativos. Tenemos valiosos ejemplos en el país, como los procesos en Tungurahua, Cañar, Chimborazo, Azuay, Pichincha, entre otras provincias en las que, incluso antes de que sea mandatorio en el COOTAD, impulsamos procesos de presupuesto participativo y planificación.

Desde estos sentidos, de lo sistémico y lo participativo, los Gobiernos Provinciales afrontamos el reto de la **integralidad** de la planificación. Por ello, no podemos estar de acuerdo con el criterio que se planifica desde “las competencias del Gobierno Provincial”. Está muy claro que una es la planificación del territorio y otra la planificación institucional de los gobiernos provinciales. Esta última, obviamente, se limita a las competencias, pero el territorio debe ser visto de manera integral.

Un ejemplo de ello es el tema de la organización de los asentamientos humanos y de la vinculación entre lo urbano y lo rural en los territorios provinciales. Desde el punto de vista de la planificación, los procesos necesarios para promover la integración urbana-rural van mucho más allá de las competencias del GAD provincial o el GAD cantonal.

Ello no puede, sin embargo, dejar de asumirse en un plan de desarrollo o de establecerse en los modelos territoriales económico, ambiental y de conectividad. Lo que sí debe asegurarse, en cualquier plan, es la articulación con los actores y la definición clara de responsabilidades; especialmente del sector público que interactúa en el territorio, donde los programas y proyectos implican la actuación conjunta y solidaria, con la participación de los gobiernos locales.

Profundizando en el ejemplo, la expansión de las “manchas urbanas” más allá de la planificación, las dinámicas poblacionales de migración, expulsión y atracción de población, la estructura ecológica de las ciudades, la diversificación de las actividades económicas, la insuficiencia de las políticas habitacionales, o el control de las tendencias del mercado inmobiliario, son elementos indispensables para el ordenamiento de las provincias aunque se trate de competencias “naturalmente” (entre comillas) municipales. Encontrar políticas que mejoren la calidad de vida de los sectores rurales, la integración adecuada de los procesos rurales con los urbanos, la preservación en óptimas condiciones de los recursos naturales, son (y también entre comillas) “naturalmente” provinciales, pero ningún plan urbano puede funcionar sin integración de este tipo de políticas.

Esto conlleva desafíos de gobernabilidad para los gobiernos provinciales. La articulación con los actores públicos, aún si existe identidad ideológica (peor si no la hay), es un proceso pendiente. Las relaciones con los Ministerios, como con sus delegaciones (llámense zonales, distritos, circuitos, jefes o tenientes políticos), se dificultan en el momento en el que estos entes consideran, a los gobiernos territoriales, como sus agentes o su competencia en el territorio. Es nuestro criterio que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, contruidos en el territorio y por el territorio, deben ser también instrumentos ordenadores de la gestión de otros niveles del Estado, obviamente articulados a la visión del Plan Nacional y a las políticas definidas por los rectores. Y que las acciones que se realizan, por parte de los entes desconcentrados, deben ser siempre coordinadas con el gobierno local.

Con respecto a la integración de los planes provinciales a los planes cantonales, esto es aún más importante; en especial con un subproducto del ordenamiento territorial, como es el ordenamiento del uso del suelo.

En el tema específico del ordenamiento territorial, integrar

las zonas especiales de desarrollo y las infraestructuras vinculadas a programas estratégicos o proyectos emblemáticos del gobierno, en la planificación estratégica y territorial subnacional, es un reto.

La articulación con los sectores privados y comunitarios siempre será un reto, que ha sido afrontado de diferentes maneras por los gobiernos provinciales. Los procesos de planificación generan espacios que permiten la acumulación de capital social en el territorio, con la condición de que se generen procesos reales de participación, de corresponsabilidad y compromiso con las visiones de desarrollo que se generan en dichos espacios. El ciudadano es derecho habiente, pero también agente de desarrollo.

3. Limitaciones

Una vez desarrollados los planes y tomadas en cuenta las necesidades de la actualización y articulación de los mismos, las principales limitaciones que observamos en los gobiernos provinciales se refieren a las capacidades de implementación del plan.

Quizá esto es más preocupante con relación al ordenamiento territorial. Mientras para los planes de desarrollo estratégico existe alguna experticia en la generación y ejecución de proyectos de infraestructuras y de montaje de servicios públicos, para los instrumentos territoriales encontramos limitaciones como: incentivos para el cambio de uso del territorio orientado a la transformación de la matriz productiva, los instrumentos de gestión y prevención de riesgos y desastres, las políticas que modifican las funciones de los asentamientos humanos, la estructuración jerarquizada y global de las redes viales, la reedificación, la re-densificación, la recuperación de áreas (naturales, patrimoniales, *gentrificadas*), las normativas de uso, entre otras muchas herramientas; aunque podemos señalar que ya se están dando los primeros pasos y se pueden identificar buenas prácticas.

Algunas provincias están en proceso de construcción de indicadores y de mecanismos de monitoreo, de seguimiento y de evaluación. Estos indicadores permitirán vincular la gestión con sus resultados, tomar decisiones oportunas y asegurar el rumbo de los procesos de desarrollo y de ordenamiento territorial. La retroalimentación, que permita el ajuste del plan a las realidades cambiantes, solo puede darse desde una información fiable.



Otra limitante, que se ha ido superando en un ritmo muy inferior al deseado, es la falta de información en el nivel adecuado. En lo geográfico, es quizá más preocupante en el caso de la planificación municipal, que requiere un grado de precisión mucho mayor al que tienen actualmente los mapas *georeferenciados* a los que se puede acceder. Pero para el gobierno provincial, no contar con cartografía en escala 1:5000 también es un problema. Si bien nuestros modelos se expresan más en *coremas*, que en mapas *georeferenciados*, la base de cualquier propuesta o modelo debe tener un grado de fiabilidad que no se logra, necesariamente, con mapas a 1:50.000 ó 1:25.000. Aun reconociendo que este elemento es un limitante, debemos responsablemente identificar formas de validación de información con la que realmente se cuenta y que permita realizar procesos de prospectiva o de planificación territorial.

La información que más requerimos los gobiernos provinciales es la información económica. En este punto, los agregados nacionales sirven poco para la toma de decisiones en el nivel local.

Otra limitación, que encontramos en algunos de los planes, es lo que podríamos denominar como una visión hacia dentro y no hacia fuera del territorio. Los procesos de *metropolización*, de integración latinoamericana y la perspectiva crítica de la globalización, tienen incidencias profundas en las dinámicas de desarrollo de los territorios. Si bien hay una opción muy clara hacia el desarrollo endógeno en la planificación y el ordenamiento territorial, es necesario ampliar la mira para observar las oportunidades; los limitantes

y problemas se dan por la articulación de lo que se ha llamado el "sistema mundo". Esto resulta aún más importante cuando nos planteamos como competencia exclusiva de los gobiernos provinciales en el fomento de la producción.

4. Conclusiones

Este recuento de retos y limitaciones es visto por los gobiernos provinciales como elemento catalizador, que puede permitir mejorar los procesos de planificación y de gobernabilidad del territorio, y que nos permitirá cumplir con el rol que la Constitución da a las autoridades locales como Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Destacamos la voluntad política de poner en relieve la planificación, la construcción de capital social a través del diálogo y la participación, la voluntad de coordinar nuestras acciones y planes con todos los niveles de gobierno.

La reivindicación de lo local, en el marco del proceso de descentralización, que implica necesariamente el respeto por la autonomía y el fortalecimiento político de las autoridades electas como legítimos representantes del territorio.

La planificación en los territorios ha vuelto con fuerza, aunque aún es necesario evaluar y alimentar estos procesos. Los planes son procesos, no son documentos rígidos y permanentes. Son herramientas desde que en su construcción se generan con amplia participación y se convierten en el elemento central de la reconfiguración del territorio, que esperamos sea siempre más justo, equitativo y solidario.



BIBLIOGRAFÍA

- ABAD ARAGÓN, Luis. (2010). *Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica*. En documentos de trabajo GEDEUR, N° 10.
- MONTES LIRA, Pedro. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL
- SENPLADES – CONGOPE AME CONAGOPARE. (2010). *Lineamientos para el proceso de planificación y ordenamiento territorial*. Quito.
- SUNKEL, Oswaldo. (1984). *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión.
- TAMAYO, Magda; CARRIÓN, Andrea; ENRÍQUEZ, Francisco. (2008). *Modelo de Gestión Territorial*. Quito, CONCOPE, PNUD



EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE LA ORDENACIÓN DE TERRITORIO. LA ADOPCIÓN DE PLANES A NIVEL CANTONAL EN LA ZONA 6

MÓNICA GONZÁLEZ LLANOS

Universidad de Cuenca

CRISTINA CHUQUIGUANGA AUQUILLA

Universidad de Cuenca

PRESENTACIÓN

En el marco del IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano, se presenta el Proyecto de Investigación “El Mandato Constitucional de la Ordenación de Territorio. La adopción de planes a nivel cantonal en la Zona 6”, ganador del XII Concurso Universitario de Proyectos de Investigación, organizado y financiado por la DIUC. Los avances y resultados preliminares corresponden a su primera fase. El proyecto es desarrollado por un equipo de investigadores de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Cuenca y de la Universidad Santiago de Compostela, compuesto por: Msc. Arq. Cecilia Rodríguez T.; Msc. Arq. Cristina Chuquiguanga A.; Msc. Arq. Mónica González Ll.; Ms. Arq. Diego Jaramillo P.; Msc. Arq. Lorena Vivanco C.; Msc. Ing. José María Tubío S. y Phd. Ing. Rafael Crecente M.

1.1 Antecedentes

Partiendo de que, en el 2008, en el Ecuador se aprobó una constitución que obliga a todos los cantones a adoptar planes y que la disposición transitoria cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que hasta el 31 de diciembre de 2011 estos instrumentos deben estar formulados, la Asociación de Municipalidades del Ecuador informó

que “hasta noviembre de 2012, 181 de los 221 cantones del Ecuador cuentan con un Plan de Desarrollo (PD) aprobado y 183 poseen un Plan de Ordenamiento Territorial (OT) aprobado”¹; lo cual significa que el 80% de los cantones aprobaron sus respectivos planes. Sin embargo, no se cuenta con información detallada de las evaluaciones generales realizadas a los planes aprobados para la región, pese a que la Secretaría Nacional de Planificación –SENPLADES emprendió un proceso de evaluación.

Con este antecedente, el objetivo del proyecto de investigación es entender las razones del porqué del 80% de los cantones que aprobaron sus planes de ordenamiento territorial, solo una minoría aprobó planes con determinaciones. Por otra parte, también se investigará por qué existen cantones que no aprobaron ningún plan sin observar la disposición cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

La investigación se realiza en el territorio que SENPLADES ha definido como Zona de Planificación 6 y que corresponde a las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. Entre las tres provincias suman 34 cantones, en los cuales vive actualmente cerca del



8% de la población del Ecuador. En la Zona 6 se encuentran diversos municipios con características heterogéneas, tanto en superficie, como el cantón Guachapala con 3.996 ha. y Taisha con 616.100 ha.; así como en población, como es el caso de Pablo VI, con 1.823 habitantes y cantones como Cuenca, con 505.585 habitantes; lo que la diversidad en densidades poblacionales y por lo tanto la problemática que aqueja a los diferentes cantones.

Según el análisis realizado por el Msc. Fernando Oyervedi Tello, en el documento “La Capacidad Fiscal de los Municipios como Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador. ¿Gestión Tributario o Pereza Fiscal?”, publicado en la Revista Retos N° 3; los municipios más grandes (en términos de población) han desarrollado una mejor estrategia tributaria para reducir paulatinamente su dependencia y tener mayor eficiencia en la gestión de los recursos; los municipios de zonas de baja población (menores de 50.000 habitantes) no generan suficientes ingresos para cubrir las remuneraciones de los funcionarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, ya sea por estructuras no adecuadas de personal o por una muy baja gestión en la generación de recursos propios. Esto evidenciaría, en nuestra área de estudio, los diversos niveles de gestión y fortalecimiento de las municipalidades, que podrían influir en los procesos de planificación y aprobación de planes.

1.2. Metodología

La metodología que se aplica en el proyecto de investigación “El Mandato Constitucional de la Ordenación de Territorio. La Adopción de Planes a nivel cantonal en la Zona 6”, es una mezcla de una aproximación cuantitativa y otra cualitativa. El análisis cuantitativo, basado en estadística descriptiva, es necesario por dos motivos. Por un lado, se trata de entender qué características socioeconómicas y físicas tienen aquellos cantones que han aprobado planes, así como de aquellos cantones que no han llegado a aprobarlos. En una siguiente fase se realiza un análisis de conglomerados en donde se agrupan, en un número no mayor que cinco, a los cantones de similares características. Este análisis de conglomerados se realiza por el método de Ward y se generaran hipótesis —en el caso de que las que se hayan identificado no sean suficientemente explicativas— para aclarar los resultados obtenidos.

El análisis cualitativo se basará en entrevistas semi-estructuradas, aplicadas en los cantones que conformen la mues-

tra; la cual será establecida previamente por el grupo de investigadores. Se entrevistará a una persona, o dos, que fuesen responsables y que tengan suficientes conocimientos sobre la realidad del cantón y el proceso de aprobación del plan o no aprobación.

El cuestionario a aplicar se elaborará básicamente a partir de la información relativa a las hipótesis generadas en la revisión de la literatura, internacional y local, y de aquellas generadas después de haber llevado a cabo el análisis cuantitativo; así como de las competencias asignadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la Constitución y sus Leyes. Sin embargo, en las entrevistas semi-estructuradas, el entrevistador también hará preguntas abiertas en el caso de que surja información (nuevas hipótesis) que no se había planteado. Esta entrevista permitirá, por un lado, testar las hipótesis generadas y, por otro, dará ocasión para que emerjan nuevas hipótesis que se testarán con los datos ya conocidos (análisis cuantitativo) y la información obtenida de las entrevistas.

Por último, se realizará tres casos de estudio, uno para cada escenario: un cantón que haya aprobado un plan con determinantes, un cantón que haya aprobado un plan sin determinantes y finalmente un cantón que no haya aprobado el plan. Los casos serán representativos en uno de los conglomerados generados en el análisis cuantitativo. En los estudios de caso se recogerá información documental en medios locales (prensa, bibliotecas, etc.) y se entrevistarán en cada caso a tres personas. Cada una de ellas pertenecerá a este grupo: el alcalde, el técnico de la municipalidad, un miembro de un colectivo ciudadano, que tuviese relación con el plan (por ejemplo, que haya sido favorecido o perjudicado por el plan). La metodología de estudio de caso permitirá entender si las conclusiones del análisis cuantitativo y cualitativo son ciertas y si la aprobación, o no aprobación del plan, se produce por las razones a las que se habían llegado en el análisis cuantitativo y cualitativo. Tal como afirma Yin (1994), la metodología de caso de estudio permitirá validar las hipótesis utilizando varias fuentes de información.

La combinación de una metodología cuantitativa y otra cualitativa permite ganar conocimiento extensivo (por ejemplo del comportamiento de los cantones), mientras que la metodología cualitativa permite mejorar el conocimiento en profundidad.

2. Marco teórico

En los años setenta, la implementación de planes estaba considerada como resultado de una redacción efectiva y coherente de los documentos y de un mandato político claro y conciso para llevarlo a la práctica (Dalton y Raymond, 1994; Mazmanian y Sabatier, 1989). En este sentido, la implementación dependía de una autoridad pública fuerte; sin embargo, como se ha observado en Ecuador, esta voluntad fuerte ha existido por parte del gobierno nacional y no por ello se han realizado planes que se hayan constituido en norma (planes aprobados) para gestionar el territorio.

Resulta por lo menos sorprendente que, a pesar del coste que tiene la redacción de planes, la gran cantidad de personas que trabajan en su concepción y elaboración, y siendo la aprobación e implementación un paso clave para que cualquier plan llegue a tener efecto en la realidad, no haya sido estudiado a fondo por los planificadores y la administración pública encargada de la planificación, tratando de entender qué factores son aquellos que favorecen o limitan estos procesos. Este conocimiento es crucial para lograr marcos normativos más eficaces en términos de implementación, que sean menos costosos para el erario público y que además alcancen los objetivos que se proponen las propias políticas de ordenación del territorio.

En la ordenación del territorio existen cuatro grandes niveles que pueden afectar (favorecer o frenar) la aprobación de instrumentos de ordenación: el económico, el ambiental o físico, el cultural y el jurídico (Tubío-Sánchez y Crecente Maseda, en prensa). Obviamente todos están relacionados, pero hay que ser lo suficientemente conciso para entender cuál de ellos es el más relevante y cuál es el factor que más puede estar influyendo. A continuación se explicará, utilizando ejemplos de la literatura internacional, algunas de las razones dentro de estos cuatro niveles, que pueden estar influyendo en la aprobación o no de los planes.

2.1 Factores ambientales o físicos

Aunque estos factores están relacionados con todos los demás, es interesante ver cuál es su expresión física y cómo influyen en la aprobación de planes:

- En gran parte de la literatura socio-económica sobre la planificación, se acepta que las áreas más urbanas son la que tienen mayor tendencia a aprobar planes, en

concreto, en ser los primeros en adoptarlos; mientras que las más rurales no lo consideran tan necesario y suelen aprobar planes mucho más tarde (Fischel, 1978).

- Para la determinación de un cantón en urbano o rural se necesita información sobre los usos de suelo, densidad de población, número de asentamientos, etc.
- Esto permitirá, en una primera fase, caracterizar los cantones y generar otras hipótesis que puedan influir en la aprobación o no de los planes.
- Es probable que donde haya usos del suelo, mixtos y muy intensos, que están en conflicto entre sí (expansión urbana con usos agrícolas y forestales) (Duke, 2004; Darly y Torre, 2000; von der Dunk et al., 2012), se constituyan factores condicionantes.
- Las posibilidades de riesgos naturales (inundaciones, sismos, etc.), por la amenaza que constituyen para los habitantes, conllevan a la necesidad de planificar y gestionar el territorio y consecuentemente los hace más proclives a aprobar planes.

Estas hipótesis pueden explicar por qué unos han aprobado los planes mientras otros no.

2.2 Factores económicos

Los factores económicos pueden estar vinculados ya sea con las políticas de la administración municipal o con la población. Relacionados a las políticas de la administración municipal:

- Los municipios pueden estar interesados en aprobar planes, porque esto les permite crear cierta seguridad jurídica que facilite el desarrollo urbanístico.
- Por razones económicas, pues el incremento de las superficies urbanizables tiene consecuencias fiscales (normalmente las propiedades urbanizables tienen una base imponible mucho mayor); por lo que aumentarían los ingresos de las municipalidades. También la actividad constructiva está sujeta a varios impuestos que incrementan los ingresos de los municipios. A las autoridades locales, que actúan de esta manera, se las ha denominado, desde el trabajo seminal de Molotch (1976), como “máquinas de crecimiento”. Hay abun-



dante literatura que indica que, hoy en día, ésta es la razón más importante que los municipios tienen para aprobar planes, y planes muy expansivos, en el mundo occidental; como en España, en particular (Solé-Ollé y Viladecans-Marsal, 2011), o E.E.U.U. (Jacobs, 2011).

Vinculadas a la población:

- La resistencia a adoptar planes tiene que ver con los propios efectos que el planeamiento tiene sobre la propiedad. En efecto, el planeamiento se puede entender como reasignación de los derechos de propiedad (Jacobs y Paulsen, 2009). Sin embargo, esta reasignación de derechos de propiedad genera ciertas ganancias (aumento de las plusvalías) a unos propietarios, mientras que reduce las de otros. La distribución de estas ganancias es un interés clave para los afectados por el planeamiento y puede bloquear seriamente la adopción del plan, en el caso de que los perjudicados tengan el suficiente poder (Libecap, 1999). Esta es pues una hipótesis que podría explicar por qué la gran mayoría de los cantones no han aprobado planes con toda la documentación necesaria para ser efectivos o por qué no han ni siquiera aprobado ningún documento.

2.3 Factores socio-culturales

Cada cantón, aunque pertenezca a un mismo país como es Ecuador, tiene ciertas características que los diferencian de los demás. Existen tres aspectos socio-culturales que son de vital importancia para entender las razones por las cuales un determinado cantón puede ser proclive a aprobar un plan o no.

- En primer lugar, los habitantes de un cantón siempre tienen en conjunto una determinada orientación política. Por lo tanto, el espectro político en los cantones va desde los que están situados más a la izquierda hasta los que están situados más a la derecha. No existe una abundante literatura que analice la influencia del color político en las decisiones de adoptar o no planeamiento. Esta falta de investigaciones resulta sorprendente, pues el color del partido político puede ser determinante a la hora de adoptar planes o no, pues los partidos conservadores son más propensos a que el libre Mercado gestione los usos del suelo y que por lo tanto no existan mecanismos de intervención; mientras que los partidos progresistas consideran lo contrario y opinan que los usos del suelo deberían estar regulados por el sector público.

- Algunas investigaciones a nivel de España apuntan a que los partidos más progresistas tienden a hacer planes que limitan más el desarrollo, mientras que los más conservadores son más proclives a hacer planes más laxos, favorecedores del desarrollo (Solé-Ollé y Viladecans-Marsal, 2012). En el Ecuador, la ideología política del partido de gobierno, entre otras posturas, “*defiende el rol regulador del Estado frente a las dinámicas del mercado*”³ y apuesta por la planificación del desarrollo (Constitución 2008), lo que demuestra que los gobiernos locales, alineados con la política del gobierno nacional, estarían inclinados a aprobar planes.
- El segundo aspecto cultural importante por analizar es la cultura de la propiedad. Todas las sociedades desarrollan cierta cultura en torno a la propiedad de la tierra, la misma está influenciada por factores históricos (cuándo y cómo se tuvo acceso a la propiedad privada de la tierra), así como por factores psicológicos y económicos (¿qué representa, el ser propietario de tierra, en términos de status social o como seguridad frente a imprevistos futuros, y que se tengan además todos los derechos sobre esta tierra?). La cultura de la propiedad es diferente además en zonas rurales y urbanas (Jacobs, 2011), pues para los agricultores la tierra es un factor de producción muy importante. Existen investigaciones que sugieren como una fuerte cultura de la propiedad ha impedido la efectiva implantación de planes en Bélgica (Halleux, Marcinczak y van der Krabben, 2012), en los EE UU (Jacobs, 1998) y en una región española (Villares Paz, 1981; Rodríguez-González, 2004). Es conveniente analizar el aspecto cultural de la propiedad.
- El tercer y último aspecto tiene que ver con las razones culturales de las etnias o grupos tribales. Muy a menudo, las sociedades utilizan el planeamiento para separar y alejar a determinadas etnias, como es el caso de los afroamericanos en EE UU. Sin embargo, otras veces el planeamiento tiene como objetivo el empoderamiento y la inclusión social de las etnias que habitan en una sociedad, como en el caso de Holanda. El Ecuador, tal como indica la Constitución 2008, es un Estado constitucional, intercultural y plurinacional que reconoce las nacionalidades indígenas, el pueblo afro ecuatoriano, montubio y las comunas; así como los derechos citados en el artículo 57 numeral 9: “*Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios*

legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral". Por esta razón, es primordial entender si los cantones que han adoptado planes lo han hecho por alguno de estos motivos, o si no lo han adoptado.

2.4 Factores jurídicos

Existen aspectos jurídicos y administrativos que son de importancia para entender las razones por las cuales un determinado cantón puede o no aprobar planes, siendo estas:

- Todo plan que está basado en un marco jurídico tiene que insertarse en una realidad sociocultural para tratar de modificarla, por lo tanto existir una alianza entre el marco jurídico y el contexto socio-cultural en el que se pretende insertar ese instrumento. En este sentido, es necesario analizar en qué medida los cantones, que aprobaron planes o no, tenían intereses alineados con los objetivos del propio marco jurídico sobre el que se realizaron los planes.
- La norma no consideró un período de transición para que se transfieran las bases conceptuales, metodológicas e instrumentales; la ausencia de un marco para el análisis de la estabilidad y el cambio en las instituciones formales, no facilita la aprobación de los planes de ordenamiento territorial.
- Por último, es necesario analizar cómo interpretaron los cantones el *enforcement mechanism* del gobierno ecuatoriano para forzarlos a aprobar planes en dos años (los gobiernos autónomos descentralizados no podrán aprobar proformas presupuestarias si no han sido aprobados los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial

respectivos). Los *enforcement mechanism* no son efectivos si no hay una vigilancia segura para que se cumplan. Entendiéndose que se dieron por válidos muchos planes que en realidad no tendrían que serlo, pues no contaban con toda la documentación necesaria, por lo que el *enforcement mechanism* no era efectivo.

Los *enforcement mechanism* sólo son efectivos si son creíbles (Redmond, 2005). La hipótesis de partida es que la mayoría de los cantones nunca creyeron que debiesen cumplir con unos estándares, o que éstos tampoco fueron exigidos porque los mecanismos para controlarlos podrían ser muy costosos para el gobierno central (Dietz, Ostrom y Stern, 2003).

3. Resultados

Como parte de la primera fase, que inicia con el análisis cuantitativo, se definieron las variables socioeconómicas y físicas de los cantones: 1) Fuerza laboral agrícola; 2) Área agrícola; 3) Área forestal; 4) Población Urbana; 5) Población Rural; 6) Densidad de localidades; 7) Necesidades básicas insatisfechas; 8) Escaños políticos; 9) Densidad poblacional; 10) Disponibilidad de servicios básicos; y, 11) Grupos étnicos.

Estas variables se utilizan para realizar un análisis de conglomerados, a través del cual se establecen cinco grandes grupos de cantones con características similares. Después se observará que tipo de cantones han sido más propensos a aprobar planes y cuáles han tenido menor interés.

Los conglomerados quedan conformados de municipios más urbanos (conglomerado 1) a municipios más rurales (conglomerado 5), como se muestran en el cuadro No. 1 y gráfico No. 1.

Conglomerado 1	Conglomerado 2	Conglomerado 3	Conglomerado 4	Conglomerado 5
Cuenca La Troncal	Nabón Oña Camilo Ponce Enríquez Biblián San Fernando Cañar Déleg Girón Sigsig El Pan Sevilla de Oro Pucará Santa Isabel	Azogues Chordeleg El Tambo Suscal Gualaceo Paute Guachapala	Gualaquiza Sucúa Limón Indanza Palora Logroño Pablo VI Morona San Juan Bosco Santiago de Méndez	Tiwintza Huamboya Taisha

Cuadro 1.
Cantones según conglomerado
Fuente: Proyecto de Investigación el Mandato Constitucional de la Ordenación de Territorio, 2014

Por otra parte, hasta mayo de 2014, casi el 100% de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonal, de la Zona 6, han sido aprobados; sin embargo, hasta la fecha

dispuesta para su aprobación (diciembre 2011) tan solo el 26% de ellos lo cumplieron. Ver cuadro No. 2.

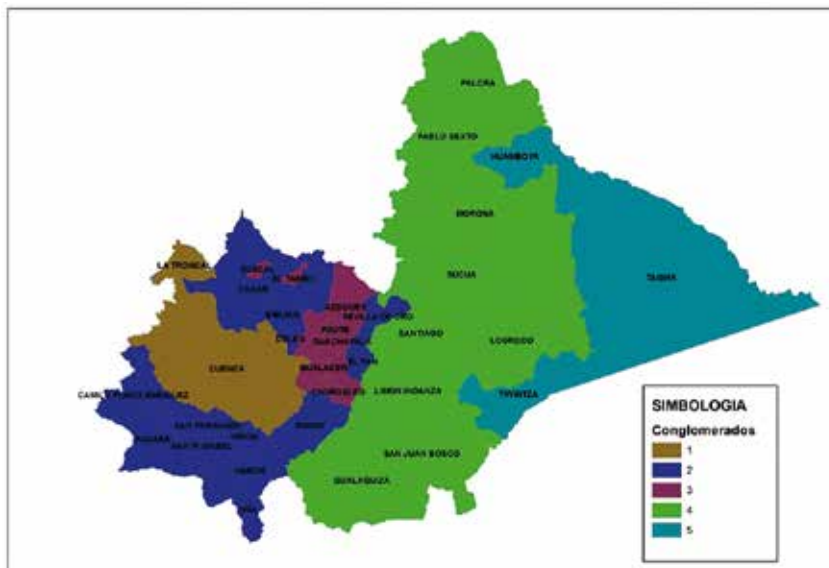


Gráfico 1.

Cantones por conglomerados

Fuente: Cartografía base del INEC. 2010 Proyecto de Investigación el Mandato Constitucional de la Ordenación de Territorio. 2014

Año de aprobación	Conglomerado 1	Conglomerado 2	Conglomerado 3	Conglomerado 4	Conglomerado 5
2011	Cuenca	Nabón, Oña, Camilo Ponce Enríquez, Biblián	Azogues	Gualaquiza, Sucúa	Tiwintza
2012		San Fernando, Cañar, Déleg	Chordeleg, El Tambo, Suscal	Limón Indanza, Palora, Logroño, Pablo VI	Huamboya, Taisha
2013		Girón, Sigsig, El Pan, Sevilla de Oro	Gualaceo, Paute, Guachapala,	Morona, San Juan Bosco	
2014*	La Troncal				
No aprueba		Pucará, Santa Isabel			
Sin información				Santiago de Méndez	
TOTAL	2	13	7	9	3
% aprobado por conglomerado al 2011	50	30	14	22	33
% aprobado hasta mayo 2014	100%	70%	100%	88%	100%

Cuadro 2.

Cantones de la Zona 6 según conglomerados por año de aprobación de los planes

*** Información levantada hasta mayo de 2014**

Fuente: Proyecto de Investigación el Mandato Constitucional de la Ordenación de Territorio, 2014

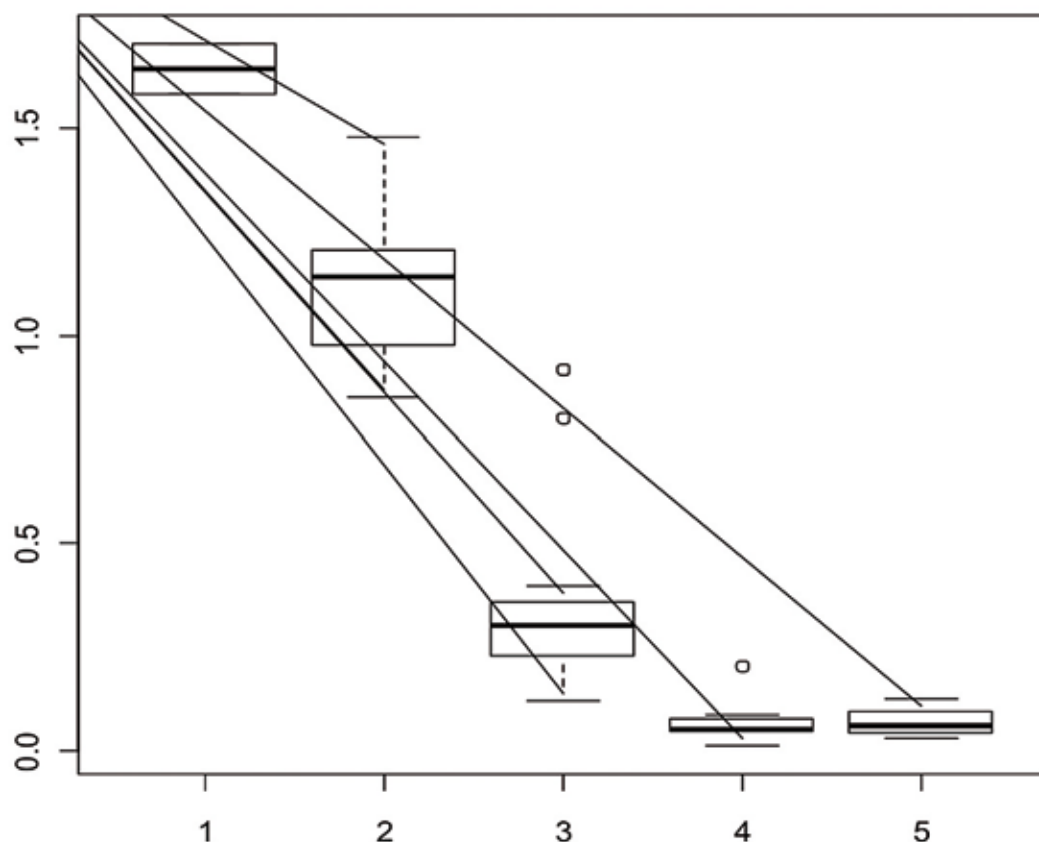


Gráfico 2.

Densidad poblacional según conglomerados

Fuente: Proyecto de Investigación el Mandato Constitucional de la Ordenación de Territorio, 2014

Partiendo de las hipótesis planteadas en el marco teórico, se busca establecer en qué medida el análisis de los conglomerados se ajusta a estas. Se trata de ver que hipótesis influyen en la aprobación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, para lo cual en el marco de esta ponencia se describirán algunas variables de los factores citados. En relación a la tendencia de aprobar planes en aquellos municipios más urbanos, ya sea por territorio o su población, se observa que del total de cantones en el conglomerado 1, se aprobó el 50%; en tanto que el porcentaje de cantones en el conglomerado 2 corresponde al 30%. Los cantones de dichos conglomerados se caracterizan por tener una mayor densidad de población, así como una mayor dotación promedio de los servicios públicos (agua, alcantarillado, energía eléctrica y recolección de basura). Ver gráfico N° 2 y 3. Del conglome-

rado 1 y 2 (municipios más urbanos), hasta la fecha fijada se aprueba el 37,5%, en tanto que de los conglomerados 4 y 5 (municipios más rurales) se aprueban el 25%; se puede decir entonces que la condición de urbanos no incide sustancialmente en la aprobación de planes.

A nivel local en los gobiernos autónomos descentralizados cantonales (2009-2014), existió una multiplicidad de partidos y movimientos políticos que lideraron los procesos de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial; en la mayoría de estos, la máxima autoridad (alcalde) mantenía entre sus principios una posición de izquierda o centro izquierda, siendo uno de sus ejes “mercado frente a estado”, donde la derecha defiende el libre comercio frente a la izquierda a favor de un mayor intervencionismo estatal.

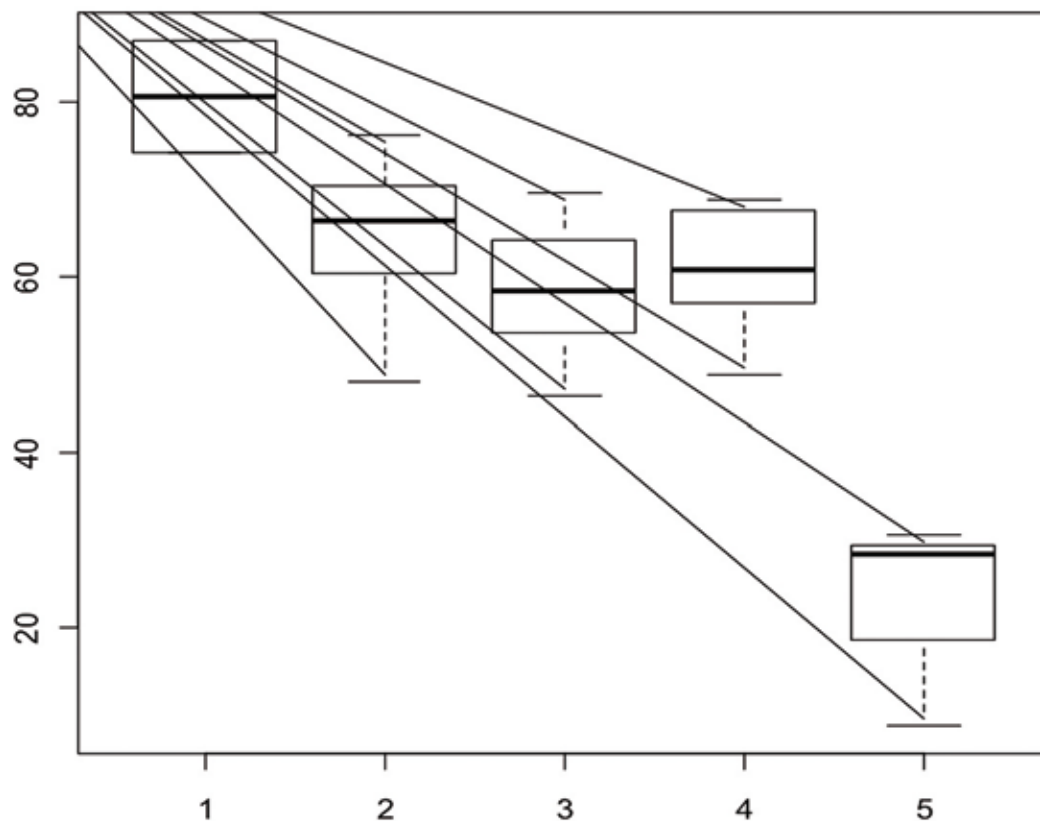


Gráfico 3.

Porcentaje promedio de todos los servicios según conglomerado

Fuente: Proyecto de Investigación el Mandato Constitucional de la Ordenación de Territorio, 2014

A su vez, en la conformación de los Concejos Cantonales se presentaron tres escenarios: a) Alcaldes con mayoría legislativa; b) Alcaldes con minoría legislativa; y c) Alcalde con igualdad de escaños incluido el suyo propio, en cuyo caso se considera mayoría por su voto dirimente. Con estos antecedentes, en el gráfico N° 4 se observa que los cantones de los conglomerados 1, 2 y 5 son los que mayor número de planes han aprobado; coinciden con Alcántara, que señala que *"la orientación ideológica del presidente define con nitidez el color de la política del país"*, siempre y cuando cuente con mayoría absoluta en el poder legislativo y que pueden ser propias o coyunturales pero estables, lo que podría trasladarse a un gobierno local.

En términos de los contenidos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, únicamente el 9% (3 de los 34

cantones) aprobaron, en el año 2011, sus planes con determinaciones de ocupación y/o uso del suelo; situación que demuestra que los *enforcement mechanism* llevaron a la aprobación de planes al margen de contenidos y alcances, que se traduce en problemas y limitaciones para la gestión del territorio. Finalmente, variables como: a) Los municipios pueden estar interesados en aprobar planes porque esto les permite crear cierta seguridad jurídica, que facilite el desarrollo urbanístico; b) El incremento de las superficies urbanizables tiene consecuencias fiscales, por lo que aumentarían los ingresos de las municipalidades, entre otras, serán abordadas en la siguiente fase del proyecto a través de la aplicación de encuestas semi – estructuradas, que permitan la comprobación de las hipótesis citadas.

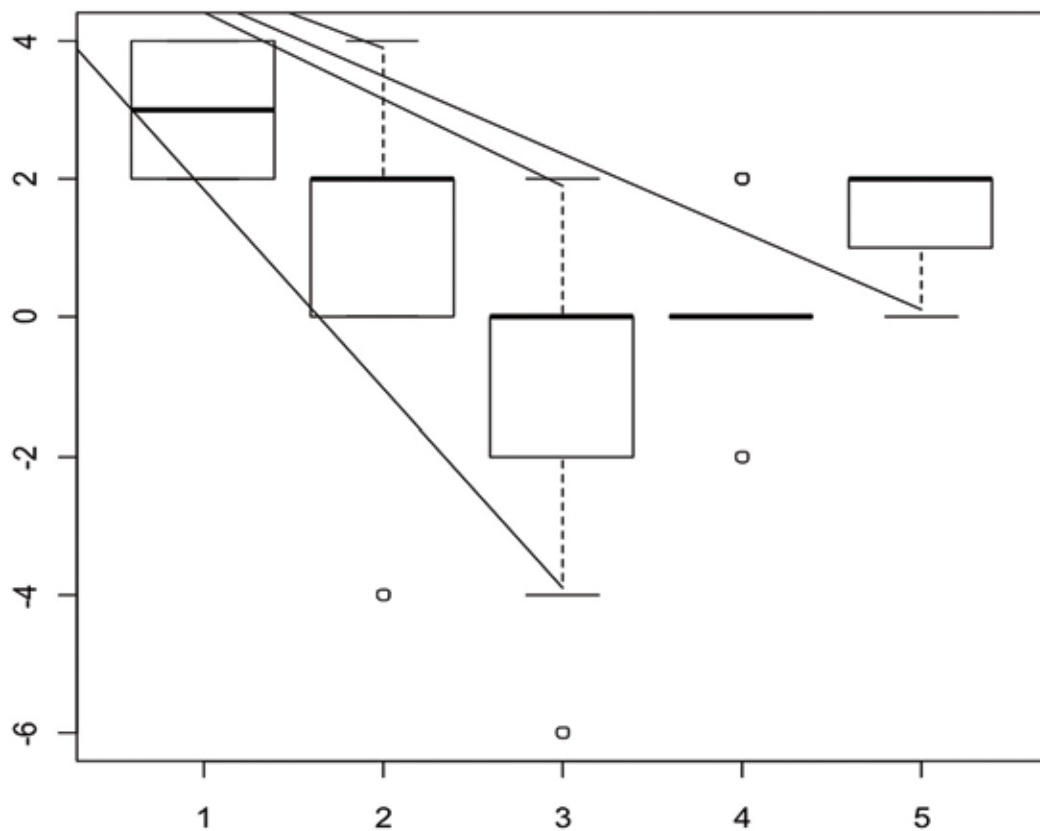


Gráfico 4.

Número de escaños en relación al alcalde según conglomerados

Fuente: Proyecto de Investigación el Mandato Constitucional de la Ordenación de Territorio. 2014.



NUEVA MATRIZ PRODUCTIVA: NUEVA MATRIZ ESPACIAL Y CONSTRUCTIVA

FELIPE ESPINOZA ORDÓÑEZ

Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad de Guayaquil, Decano FAU.

NAPOLÉON VELÁSTEGUI BAHAMONDE

Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad de Guayaquil, Coordinador Dominio 2.

RESUMEN

El cambio de la matriz productiva y energética implica un cambio también en la matriz constructiva.

Debemos pasar de los procesos constructivos artesanales a los industriales para poder atender eficaz y eficientemente la herencia del abultado déficit de viviendas que afecta a los sectores más vulnerables.

Eso sólo será posible lograrlo a través de un acelerado desarrollo de los componentes científicos y tecnológicos del área, en particular en la construcción de viviendas multifamiliares, basada en sistemas prefabricados, que cambien la dirección del desarrollo urbano de un crecimiento “horizontal” a otro “vertical”; con un significativo ahorro de recursos financieros, eliminación del desperdicio y a la vez, una desaceleración del crecimiento de la planta urbana vía densificación territorial que estratégicamente salvaguarde el entorno ambiental en un nuevo paradigma de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, ecología y bienestar social. Esto, por supuesto, no implica, negar ninguna forma constructiva que contribuya a resolver el déficit mencionado.

En última instancia y de manera singular, el desarrollo y consolidación de este nuevo paradigma en el ámbito del ordenamiento territorial, el urbanismo y los sistemas tecnológicos constructivos conlleva a la construcción de un estado de nuevo tipo.

Así, los abordajes de los procesos interrelacionados aludidos, que abarcan desde la esfera cultural hasta la cotidianidad, constituyen un desafío teórico-operativo para poder resolver los problemas de la aplicación de los conocimientos científicos y técnicos, entrelazados con los procesos económicos, sociales y políticos, que marcan la transición hacia una nueva correlación de fuerza social a favor de los sectores de mayor amplitud demográfica y vulnerabilidad económica, al calor de una, no por menos cruenta, menos intensa lucha social.

En Guayaquil, como en el resto del país, las tareas multi y transdisciplinarias no se limitan a lograr la excelencia en los procesos constructivos, sino que se irradian hacia el enfrentamiento con los principales problemas locales; como por ejemplo, la necesidad del apoyo de la hidráulica para el control



de la paradoja cíclica sequía-inundaciones; o las disciplinas sanitarias que abordan la tarea de reducir el déficit de servicios básicos y su creciente demanda; o lo relacionado con la sismicidad y la localización poblacional en áreas de alto riesgo, con el agravante de un elevado porcentaje de construcciones carentes de sistemas sismo resistentes; problemas que se llevan a cabo en un territorio caracterizado por una aguda discusión colectiva sobre el modelo de desarrollo social, a la que además debemos sumar los nuevos enfoques y sus resultados sobre los impactos del cambio climático, la equidad, democracia, bienestar.

La conjugación de todos estos factores aportará para la forja de una estrategia dirigida al logro de incrementos progresivos de productividad, conceptual y operativa, para el desarrollo de un nuevo urbanismo y ordenamiento territorial, que a su vez impulse la competitividad internacional a un nuevo nivel y contribuya a la elevación de la calidad de vida de la población; la producción de un nuevo espacio resultado de nuevas formas en las relaciones de producción, que al potenciar el extractivismo, al mismo tiempo, lo supere y, nos ubiquen en la dirección de la sociedad basada en el conocimiento.

1. Lo espacial como “reflejo” de lo político y económico

El “modelo de desarrollo” hasta hoy aplicado en el país, en Guayaquil en particular, logró una distribución espacial y una estructura social no sólo inequitativa sino, además, tendencialmente de creciente resistencia a su injusta na-

turalidad. No esforzarse para cambiar este rumbo, desde el ángulo de visión de la ciencia, la técnica y la ética, equivaldría a contribuir a la perpetuación de sus consecuencias.

La tabla N° 1, evidencia la afirmación anteriormente sostenida con el uso de datos censales de 1982, 1990, 2001 y 2010. Esta realidad censal demuestra que, proporcionalmente desde 1982 al 2010, los habitantes de los sectores residenciales disminuyeron del 41% al 28% del total y los moradores de los sectores populares, en el mismo período, incrementaron su proporción del 59% al 72%.

Los resultados revelan palmariamente además, una ineficiente gestión de los recursos para proveer vivienda a todos los habitantes de la ciudad, independientemente de la estratificación por ingresos.

“El nivel de ineficiencia es tal, que resulta una pesada carga su herencia, para las nuevas generaciones: las últimas inversiones en las que el estado contribuyó a nivel nacional con la solución de 250.000 unidades representaron según el mismo INEC más de 2.000 millones de dólares, -\$1.159 con el BIESS y \$800 millones de dólares a través del Banco de la Vivienda, BEV-, sin embargo, el déficit para los sectores sociales más pobres persiste. INEC, datos censales 2010” (Espinoza, Velástegui 2014).

Inequidad, injusticia, ineficiencia y desperdicio, son características notorias de la matriz constructiva anterior. Veamos unas cifras en la tabla N° 2, donde realizamos un ejercicio de cálculo para comparar los costos que implicaría

Año	Residenciales (hab)	Populares (hab)	Total (hab)
1982	490.816	708.528	1.199.344
1990	538.944	969.500	1.508.444
2001	626.547	1.358.702	1.985.249
2010	638.033	1.640.658	2.278.691
Año	Residenciales (%)	Populares (%)	Total (%)
1982	41%	59%	100%
1990	36%	65%	100%
2001	32%	68%	100%
2010	28%	72%	100%

Tabla 1.
Guayaquil 1982-2010: Viviendas residenciales y viviendas populares
Fuente: Censos de población y vivienda 1990, 2001 y 2010
Elaboración: Autores

la construcción de viviendas unifamiliares (crecimiento urbano “horizontal”) vs los costos de construcción de viviendas multifamiliares (crecimiento urbano “vertical”), en un escenario que mantendría la proporcionalidad y estratificación actual entre viviendas unifamiliares y multifamiliares. Con base de los datos del valor por metro cuadrado de vivienda urbana y el valor por hectárea, según vivienda unifamiliar y multifamiliar, y según tres estratos de ingresos económicos, en dos escenarios, primero, el actual, con predominio de viviendas unifamiliares y luego uno hipotético, donde predominarían las viviendas multifamiliares en la proporción inversa gracias a la aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos, -lo que implicaría cambiar la matriz constructiva pasando de una producción artesanal a una de carácter industrial-; en ese caso, obtendríamos un 12.5% de ahorro, equivalente a la bicoca de 81 mil millones de dólares para este ejercicio preliminar.

En la tabla N° 3, observamos el desarrollo sobre la base de la distribución del 73.4% de viviendas unifamiliares, frente al 26.6% de viviendas multifamiliares y, si aplicamos los valores de la tabla N° 2 por estratos socio económico, podemos calcular un costo global de 649 mil millones de dólares para la ciudad.

En tanto que, si invirtiésemos en este ejercicio demostrativo la proporción actual, el costo sería de 568 mil millones de dólares; resultando una inversión en vivienda que representaría un 88% del valor anterior.

Se justifica asumir este desafío académico tanto desde el punto de vista social y financiero para lograr una inversión en el desarrollo de un nuevo modelo de conceptualización del problema de la vivienda y su hábitat, desde un nuevo enfoque del conocimiento multi y transdisciplinario del Ordenamiento Territorial, el Urbanismo y las Tecnologías Constructivas.

	Vivienda Urbana por Mts ²	Vivienda Urbana por Hectáreas	Bloque Multifamiliar por Mts ²	Bloque Multifamiliar por Hectáreas
Cat. 1 Ingreso alto	\$ 1.117,62	\$ 11.764.00	\$ 841,38	\$ 8.413.800
Cat. 2 Ingreso medio	\$ 558,82	\$ 5.588.235	\$ 460,92	\$ 4.609.920
Cat. 3 Ingreso bajo	\$ 372,54	\$ 3.725.490	\$ 280,46	\$ 2.804.600

Tabla 2.

Costo de urbanización por hectáreas para vivienda y multifamiliares

Fuente: CAMARA DE CONSTRUCCIÓN, Arq. Carlos Oviedo, Arq. Leonardo Nerváez, Arq. Johnny Viteri, Arq. Christian Goyes.

Elaboración: Autores

Tipo de vivienda	%	Ha	Alto	Medio	Bajo
Vivienda unifamiliar	73.4%	24.222	\$ 284.899.164.000	\$ 135.358.228.170	\$ 90.238.818.780
Vivienda multifamiliar	26.6%	8.778	\$ 73.856.336.400	\$ 40.465.877.760	\$ 24.618.778.800
	100,0%	33.000	\$ 358.755.500.400	\$ 175.824.105.930	\$ 114.857.597.580
			\$ 649.437.203.910		

Tipo de vivienda	%	Ha	Alto	Medio	Bajo
Vivienda unifamiliar	26.6%	8.778	\$ 103.246.836.000	\$ 49.053.526.830	\$ 32.702.351.220
Vivienda multifamiliar	73.4%	24.222	\$ 203.799.063.600	\$ 111.661.482.240	\$ 67.933.021.200
	100,0%	33.000	\$ 307.045.899.600	\$ 160.715.009.070	\$ 100.635.372.420
			\$ 568.396.281.090		

Tabla 3.

Tabla N° 3: Costo de viviendas unifamiliares y multifamiliares según estratos

Elaboración: Autores

2. Contexto del Buen Vivir

En la Constitución Política del Estado Ecuatoriano (2008), Sección Sexta, Hábitat y Vivienda, y en su Artículo 30: *“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”*; en el Artículo 31: *“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. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”*.

Además, el Plan Nacional del Buen Vivir señala la existencia de *“seis dimensiones básicas para la planificación, el seguimiento y la evaluación del proceso encaminado al Buen Vivir en el Ecuador: Acceso universal a bienes superiores. El acceso universal a salud, educación, trabajo digno, vivienda y hábitat, como meta básica para la profundización de otras dimensiones del bienestar y la mejora en la calidad de la vida. El nivel de felicidad va más allá de la satisfacción de las necesidades fundamentales y, mediante la ampliación del tiempo destinado a vivir en plenitud y a la provisión de bienes relacionales (amistad, amor, solidaridad, cohesión social), es un componente fundamental de la realización humana”* (Ramírez R., 2012).

En el documento de la Transformación de la Matriz Productiva, uno de los sectores estratégicos es el de la construcción (12).

Por lo tanto, es pertinente considerar a este sector productivo y a esta industria como estratégicos y relacionados con transformación de la matriz productiva.

Pero, pese a constar en la construcción en general, proponemos ampliarlo a la prefabricación de viviendas masivas en el proceso de ordenamiento territorial, ya que tiende a la equidad y al crecimiento “vertical” como dirección estratégica.

3. Relación con el Plan Nacional del Buen Vivir, objetivos a los que contribuye

Finalmente, existe un contexto de mayor amplitud, que también tiene pertinencia y que comprende varios objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, donde en función

de una mayor participación ciudadana, dado que el solo aspecto técnico sería insuficiente para el desarrollo de un Estado de Nuevo Tipo que consolide los avances sociales logrados, se plantean los siguientes objetivos:

- Objetivo 4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía
- Objetivo 5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad
- Objetivo 6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.
- Objetivo 7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.
- Objetivo 8. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.
- Objetivo 9. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.
- Objetivo 10. Impulsar la transformación de la matriz productiva.
- Análisis de las tensiones de acuerdo a la zona de influencia de la universidad y relación con la Agenda de Desarrollo Local.

El área de influencia en nuestro caso, para el ordenamiento territorial con las zonas 5 y 8, posee una demanda poblacional de 2,5 millones de habitantes y 2,9 millones de habitantes respectivamente, para el 2014.

La Zona 5 para el 2014, de esos 2.5 millones de habitantes de demanda total, atiende a la provincia de Bolívar, 0.2 millones de habitantes (7.8%); Guayas, 1.1 millones de habitantes (43.7%); Los Ríos, 0.8 millones de habitantes (33.5%); Santa Elena, 0.3 millones de habitantes (13.8%) y Galápagos, 28 mil habitantes. (1.1%).

La Zona 8 en el año 2014, de los 2.9 millones de habitantes que atiende, en Guayaquil son 2.5 millones de habitantes (88%); Durán, 0.2 millones de habitantes (9%) y en Samborombón, 81 mil habitantes (3%).

Los mayores déficits de viviendas se localizan en el Guayas, que supera las 250.000 unidades (35.7% del total) y en Guayaquil, con 120.000 unidades aproximadamente (17.1% del total) de un total de 700.000 unidades a nivel nacional, según datos censales INEC 2010.

Adicionalmente, se debe considerar que el 75% de las viviendas de Guayaquil carecen de sistemas constructivos sísmo-resistentes, están como el Puerto, localizado en un área de considerable nivel de sismicidad.

Otra demanda prioritaria es la relación cíclica inundación-sequía, que no ha sido atendida debidamente, puesto que no existe un sistema de alerta temprana para la población afectada (mayoritariamente localizada en las zonas 5 y 8), que prevenga, mitigue y compense de manera eficiente y oportuna los severos impactos tradicionalmente conocidos; y tampoco se ha desarrollado una planificación para la creación de un sistema de albardas que recoja los excedentes generados en una época para ser utilizados en la otra.

4. Demandas de respuesta multi y transdisciplinar

Otro aspecto de la propuesta es el que corresponde a la investigación en el área de la arquitectura y las tecnologías constructivas. Sólo para citar un caso, el INEC también indica que el déficit habitacional alcanza el 75,5%, por la falta de materiales, sin embargo se entierra una gran cantidad de desechos constructivos que podrían ser reutilizable. Del mismo modo, el déficit habitacional alcanza 71.6% por servicios básicos (INEC, datos censales 2010).

Es necesario también mencionar la oferta de vivienda propuesta por los sectores tradicionales, que difícilmente alcanzan a satisfacer la demanda, a ello se debe agregar que la construcción de viviendas están basadas en un “modelo de bajo contenido tecnológico”; intensivas en energía y recursos, pero con poca productividad, agresivas ambientalmente y dependientes de recursos humanos poco cualificados.

Por otro lado, uno de los mayores problemas a los que se enfrenta nuestro país es el reducido impacto del trabajo del ensayo experimental y la investigación para elevar la productividad del sector; es decir, la investigación tecnológica conjuntamente con las otras áreas de soporte como la energía, la economía y la ecología.

También, “es necesario formular un nuevo sistema de pen-

samiento de arquitectura y urbanismo, más holístico, que relacione a la vivienda con su autonomía energética, con costos bajos, con sistemas y tecnologías ecológicas, etc. como repuesta de la universidad a los problemas de la nación” (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, <http://www.redalyc.org/home.oa>).

Nada de lo señalado será posible sin el “empoderamiento”, de la población, con respecto a este proceso de cambios profundos y rápidos, que aún no logra un punto de viraje hacia la irreversibilidad. “La participación ciudadana es una condición para una gestión urbana adecuada a las condiciones de las actuales ciudades latinoamericanas. Que en las decisiones del gobierno local -que es el que gestiona la ciudad- no haya la participación de unos pocos ciudadanos, sino que haya la participación de todos los ciudadanos. Que eso convierta el gobierno de la localidad en un gobierno de la ciudad, con la ciudad y para la ciudad y no sea un gobierno de algunos de la ciudad sobre los demás de la ciudad, no sea un gobierno sobre la ciudad” (Blacio, 2012).

Por todo ello, tomamos contacto con el Gerente Regional de la Corporación Financiera Nacional - CFN, Econ. Roberto Santacruz, para impulsar la difusión en primera instancia y el desarrollo de inversiones de alto valor agregado para robustecer experiencias como la del Ing. Jorge Manzano, ex docente de la FAU, quien incursiona por cuenta y riesgo propio, en el desarrollo de componentes de prefabricación. El vínculo entre la academia, las empresas innovadoras y la comunidad, es un paso que no está muy lejano si mantenemos el rumbo y aceleración correctos.

5. Sectores y actores 2020

El ámbito espacial de los beneficiarios, de los componentes científicos y tecnológicos del área de influencia institucional, comprende tanto la Zona 5 como la Zona 8. Sus demandas en ésta área de desarrollo, fueron anteriormente señaladas.

Es necesario incorporar los componentes del sistema de investigación en sus distintos niveles interrelacionados: grado, maestría, doctorado; que a través de la vinculación con las comunidades y orientados, por las líneas prioritarias de investigación, cumplan su papel de emprendimiento, innovación, gestión del conocimiento, liderazgo de equipos de trabajo orientados hacia la excelencia en el cumplimiento del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-17.



6. Objeto de estudio

En la literatura temática que nos corresponde, el objeto de estudio de nuestro dominio es el Espacio, desde su ámbito nacional, regional, local y habitacional.

Otear este horizonte, con una visión de gran angular nos llevaría a coincidir con un clásico en que, *"no está dicho todo aquello que concierne a la inscripción del tiempo en el espacio, esto es en el proceso temporal que engendra (produce) la espacialidad, sea que se trate de los cuerpos, de la sociedad, del cosmos y del mundo"* (Lefebvre 1976).

No obstante, nos circunscribiremos para el efecto de este ejercicio, desde el ordenamiento territorial, al estudio de las relaciones urbano-regionales y el urbanismo hasta el diseño, funcionalidad y construcción de cada espacio habitable. Lefebvre se actualiza, no sólo en el tiempo sino además, en el espacio latinoamericano en Pérez Tapia, a quien nos referiremos en el Estado del Arte.

7. La teoría de la construcción del espacio nacional

La perspectiva teórica y metodológica de Lefebvre también es retomada respecto de la relación espacio-estado en el Ecuador, donde se incorpora este elemento central al que nos referiremos, en nuestra propuesta teórica más adelante, de la siguiente manera: *"El Estado ejerce su autoridad soberana sobre un territorio que aparece como espacio particularmente bien circunscrito por límites que presentan una relativa fijeza. Dentro de este marco de fronteras y en unas condiciones históricas dadas se elabora progresivamente una "regla de juego" específica que tiende a codificar y a encauzar la expresión de los contactos y de las relaciones de fuerza que se crean entre los distintos grupos socioeconómicos ubicados en el territorio, los cuales se rivalizan notoriamente ya para utilizar los recursos del espacio geográfico, ya para ejercer su control sobre formas de esa utilización"* (Deler, J. P. 1987).

El peso de la variable territorial, para la nación, es un argumento fundamental y al mismo tiempo nos vincula con otra esfera de estudio institucional, el Dominio 1: *"La nación es una subjetividad colectiva que tiene contenidos de conciencia específicos que son la lengua, el territorio y la visión de la historia. El territorio es, probablemente, el contenido más poderoso de todos"* (Ziegler, J. 1977).

Existen dos opciones: Enfrentar el desarrollo del concepto de la producción del espacio nacional, fuera de su interrelación con el rol del estado y la nación, lo que conllevaría a la conceptualización tradicional del ordenamiento territorial en el que sólo exista como enunciado la redistribución geográfica de la riqueza o, se impulsa el desarrollo de un nuevo modelo teórico desde el ámbito transdisciplinar. Nosotros escogemos la segunda opción.

8. Lo tradicional y su relevo paradigmático

Los conceptos de estado, nación y territorio están inseparablemente unidos al hecho de su desarrollo real, en el tiempo sobre un eje de transformaciones materiales, económicas, sociales.

Este paradigma de interpretación, de manera dinámica, respecto la interrelación real de estos procesos inseparables, permite lograr una planificación prospectiva de la producción y ordenamiento del espacio nacional con períodos de tiempo que abarcan una generación poblacional.

9. Inicio y fin de la teoría y práctica del Ordenamiento Territorial

Pese a que desde el gobierno nacional, y en buena medida regional y local, se impulsa una nueva producción del espacio para lograr un impacto en la calidad de vida de una mayoría poblacional, al contrario de lo sucedido en la segunda mitad del siglo XX e inicios del presente, también es verdad que la consolidación de la naturaleza de ese estado, de nuevo tipo, no es aún un suceso cuya ocurrencia se completa. Las prácticas de viejo cuño aún están presentes, incluso en planes de desarrollo que abarcan un nivel cantonal, como expresión del proceso de transformaciones, iniciadas siete años atrás, como salida a la grave crisis nacional, cuya cúspide se reflejó con intensidad en el período 1998-2000, que pese a sus notables logros aún tiene poderosos desafíos por delante.

Por la misma razón, el debate respecto de la aplicación de nuevos enfoques en el ordenamiento del territorio, acompañados de la transformación de la matriz productiva y energética para minimizar los impactos de las vulnerabilidades (sísmicas, inundaciones, entre otras), protege el sistema ambiental de su interacción con el sistema social, prioriza los objetivos del Buen Vivir y gesta un nuevo modelo de redistribución geográfica de la riqueza, a partir de un nue-

vo modelo de redistribución social de la misma, sobre una plataforma de conocimientos científicos y técnicos, que construyen un estado de nuevo tipo. Ese debate, debe ser de amplitud y profundidad suficiente para que rivalice en su aceleración y efectividad.

Lo expresado no significa, de ninguna manera, que no existen aportes desde vertientes afincadas en el conocimiento científico. En la misma época de la aplicación de “recetas fondomonetaristas”, en la vereda contraria debe mencionarse el aporte significativo del Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación - ORSTOM en nuestro país; gracias al apoyo del Instituto Panamericano de Geografía e Historia - IPGH, Sección Ecuador y el Instituto Geográfico Militar - IGM, con importantes obras de autores como Michel Portais, Daniel Delaunay, entre otros.

La actualización y desarrollo de estos criterios fundacionales está presente en el país, en particular en los trabajos de una Escuela fundada por Fernando Carrión en distintas obras, revistas y múltiples publicaciones. Y sus nuevos aportes en la construcción de “lo urbano” representan un caso de continuidad metodológica conceptual y operativa.

10. El Estado de nuevo tipo

El mapa conceptual en gráfico No. 1 vincula algunos de los principales componentes del proceso de construcción del espacio nacional, regional y local en una nueva perspectiva. En términos amplios, se puede establecer una conexión entre la teoría de la producción del espacio como un producto social y el ordenamiento territorial como una estrategia para el desarrollo nacional.

Sin embargo, al ampliar el nivel de detalle del mapa conceptual, se puede apreciar cómo, en la aplicabilidad de la teoría, la existencia de un vínculo entre el ordenamiento del territorio bajo un enfoque de mayor equidad y la construcción de un estado de nuevo tipo, avanzan en interdependencia.

Un nuevo paradigma, en el que el ordenamiento territorial, es interdependiente de la construcción de un estado de nuevo tipo; es parte de un proceso que tiene planteado ante sí el desafío de concretar no sólo el aspecto teórico, sino fundamentalmente el operativo, para resolver problemas con los conocimientos científicos del Dominio 2, sobre hidráulica (inundaciones), sanitaria (déficit de servicios bá-

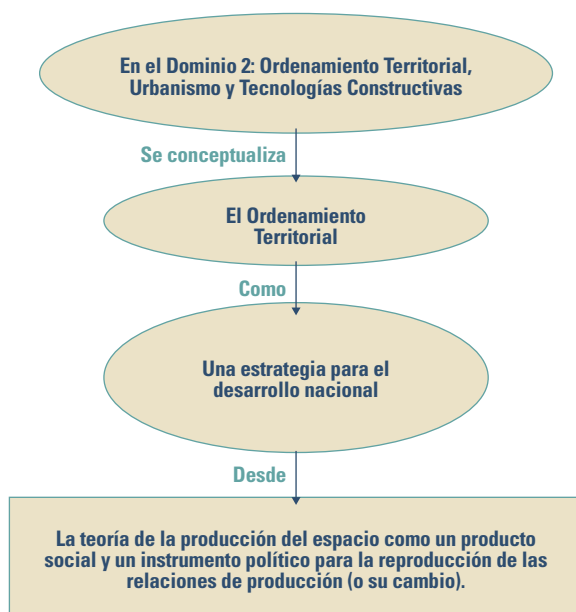


Gráfico 1.
Mapa conceptual. Ordenamiento territorial, nuevos enfoques

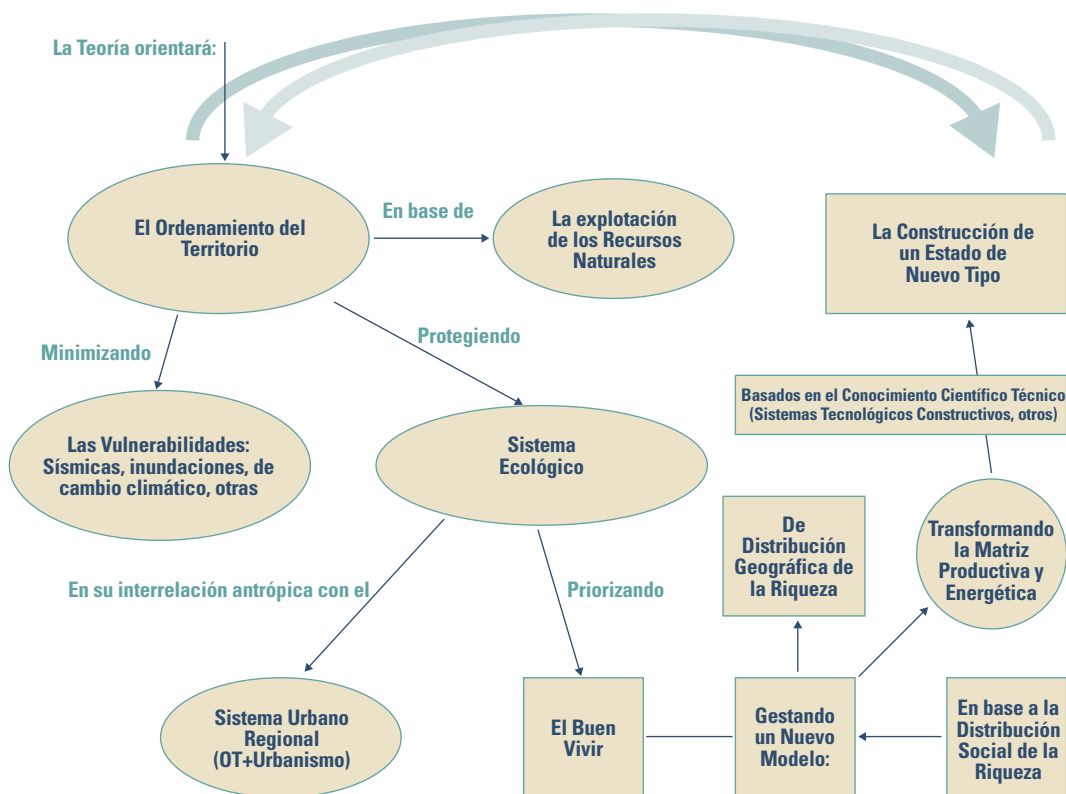


Gráfico 2.

Mapa conceptual. Ordenamiento territorial, Estado, Nación

sicos y demanda creciente), sismicidad (localización en un área de alto riesgo), cambio climático (impactos a sectores más vulnerables), cuidado y protección ambiental, equidad, democracia y bienestar. (Ver Gráfico 2)

Es necesario incorporar, a estos enfoques preliminares, algunas propuestas con base en los hechos contemporáneos. Proponemos considerar el “Proceso de Urbanización” como inseparable del mismo proceso de globalización, tanto a nivel local como global y, por lo tanto, comparte esa misma dirección contemporánea de “irreversibilidad” dado su carácter de “regularidad”, de “ley”, del desarrollo económico y social mercantil. Esto, junto a la “interrelación de los procesos globales con los procesos socioeconómicos, culturales”; “debemos también tomar en consideración que, la dinámica de la globalización, contribuye a la aceleración de los procesos de urbanización en sus distintos niveles y especificidades regionales y locales” (Velástegui, 2009).

Desde hace “60,000 años atrás, cuando partimos de la cuna de la Humanidad: África” (Wells, 2012); durante el 99,6% del tiempo, nuestra naturaleza ha sido “rural”.

“En el 2008: por primera vez, de los 6.600 millones habitantes del planeta, más del 50% estaba localizada en el área urbana” (PNUD-UNICEF-PMA, 2009).

En el 2030, el 80% de los habitantes del área urbana serán “tercermundistas”; estarán localizados en ciudades de los países “pobres”, “en desarrollo”, de baja productividad (PNUD-UNICEF-PMA, 2009).

Fue en el siglo XX que la población urbana pasó de 220 millones, 1900 a 2,840 millones de hab. 2000 (UNFPA, 2008). Pero al mismo tiempo, es en este nuevo milenio que alcanzaremos la tasa cero de crecimiento demográfico.

Sin embargo, si fue en la “primera ola” de urbanización (Europa-EEUU), donde la población urbana pasó del 10% al 52% (1750 a 1950); es en la “segunda ola” del proceso de urbanización, donde la población urbana, en particular en los países de baja productividad, pasa de 309 millones a 3,900 millones de habitantes, desde 1950 hasta el “cercano” 2030; pasando del 18% al 56% del total (PNUD-UNICEF-PMA, 2009).

Debemos recordar que en los albores del proceso, 1900, los países de alta productividad, “desarrollados”, poseían alrededor de 150 millones de habitantes; mientras que los países de “baja productividad” teníamos tan sólo la mitad de esa población urbana, 70 millones de habitantes (PNUD-UNICEF-PMA, 2009).

También que, en el siglo XXI, en los países “desarrollados” se localizarán 900 millones de habitantes en el área urbana, mientras que, en los países “en desarrollo” vivirán en sus ciudades aproximadamente 1,300 millones de habitantes, es decir 2,6 veces más (PNUD-UNICEF-PMA, 2009).

Otro significativo radica en que, del 2000 al 2030, la población de Asia pasará desde 1360 millones de habitantes a 2640 millones de habitantes (PNUD-UNICEF-PMA, 2009). En el mismo período, 2000-2030, África pasará de 294 a 742 millones de habitantes (PNUD-UNICEF-PMA, 2009).

Asimismo, en el mismo tiempo, otra región de “subdesarrollo” desde el 2000 al 2030, América Latina y El Caribe pasarán de 394 millones de habitantes a 609 millones de habitantes (PNUD-UNICEF-PMA, 2009).

En los procesos de globalización y urbanización, bajo la matriz de desarrollo de la producción mercantil y específicamente del capital financiero, otra de las paradojas radica en que, a mayor inversión, mayor expulsión de población rural y mayor “atracción” hacia áreas urbanas.

En la globalización, las cuantiosas inversiones y la integración económica y financiera de la dinámica del Mercado, aceleran el ritmo del proceso de urbanización.

“Lo Urbano en Lo Global” concentra población a través de flujos migratorios espontáneos con asentamientos no planificados de gran demanda de servicios, pero simultáneamente no genera la correspondiente oferta de empleo para satisfacer esa demanda inmigratoria a la que se suma el

resultado poblacional del crecimiento vegetativo que felizmente disminuye.

En esta coyuntura, Laís Abramo plantea que por única vez la región de América Latina y El Caribe disfrutarán de una oportunidad generada por la coincidencia de la disminución de las tasas globales, de fecundidad, y el incremento de las tasas de crecimiento económico, para atender demandas prioritarias para la calidad de vida de sus habitantes (ABRAMO, 2001).

El corolario de este recuento, de porfiados hechos, apunta a que el modelo de desarrollo inequitativo y excluyente, aunado a la aceleración de Lo Urbano por los procesos globalizadores, generará impactos masivos en los grupos más vulnerables (mujeres, etnias, jóvenes, otros). Por lo tanto, las políticas hacia esos grupos deben reflejarse en las prioridades de la planificación con carácter proactivo. Como veremos a continuación los enfoques conceptuales, aplicados hasta hoy, no han sido de ninguna utilidad para las grandes demandas sociales. No puede repetirse este descalabro teórico-práctico.

11. Antecedentes históricos

Para este acápite se recogerán varias citas de Grabendorff, las que pese a pertenecer a un lejano pasado ubicado en los años ochenta del S. XX, nos permiten apreciar los límites y vacíos conceptuales de los sistemas teóricos aplicados, para el ordenamiento territorial en íntima conexión con los enfoques políticos, económicos e ideológico de aquel tiempo.

Antes de presentar algunas vertientes de las teorías que abordan la producción del espacio, el rol del estado y la distribución de la riqueza entre otros componentes fundamentales desde su correspondiente perspectiva, nos gustaría señalar que, en general, estas teorías entraron en obsolescencia en las últimas décadas y dejaron un severo impacto de “daño colateral” en las poblaciones y naciones que las consumieron.

No evidenciaron fortalezas teóricas, sino más bien pretendieron resolver aspectos coyunturales. Aún prevalecen algunos elementos operativos en el propio estado que demuestran su férrea voluntad de sobrevivir.

No han sido reemplazadas de manera absoluta y definitiva. Pero, es necesario destacar que vivimos un período de tran-



sición, en el que desde múltiples corrientes de pensamiento presentan alternativas para remontar los efectos de la crisis social, fruto esencial de la aplicación de esos enfoques conceptuales cuyas prioridades eran las de acumulación excluyente, de desregulación económica, agresivo enfoque privatizador y neoliberal.

Más allá del ámbito nacional las Teorías del Desarrollo Regional y del Desarrollo Nacional, con énfasis territorial y económico, fueron tratadas desde la década del 60 por la CEPAL y otros organismos.

12. Propuesta conceptual para el ordenamiento territorial

Circunscribimos nuestro planteamiento a la construcción de una Teoría del Proceso de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Ecuatoriano, que como marco general del desarrollo urbano-regional y tecnológico constructivo, debe plantear una vinculación estratégica entre las demandas de la población y la explotación de sus recursos, para lograr las metas del Plan Nacional del Buen Vivir y la calidad de vida de la población, bajo la conducción de un estado de nuevo tipo que mientras no ejerza un rol hegemónico en el ámbito nacional no podrá potenciar toda la sinergia de los actores involucrados; como veremos más adelante en lo concerniente a “lo escalar: las regiones, la metrópoli y lo urbano”.

En oposición a las escuelas someramente revisadas, proponemos que la dirección del pensamiento se orienta no sólo en la interrelación de los componentes (anteriormente desvinculados), sino que además incorpora un componente teórico de reconocida difusión científica en el campo demográfico, que hasta ahora estuvo ausente: La Teoría de la Transición Demográfica y su tendencial logro de la Tasa Cero para fines del siglo XXI, por el impacto del descenso de la TGF por la incorporación de la participación femenina en los sistemas educativos y productivos. Por lo tanto, la mirada fatalista de un futuro catastrófico no considera ni la capacidad científica y tecnológica de la Humanidad, para recuperarse y proteger los ecosistemas, ni la tendencia a la disminución de los ritmos de crecimiento poblacional que incluso podrían no sólo llegar a la tasa cero, sino incluso, tasas negativas.

El tema entonces no está ni en el polo de desarrollo, ni en el ecosistema “bien cuidado”; sino en el “Modelo de Desarrollo” que genera una nueva forma de distribución de la riqueza.

Si bien es cierto que el proceso de urbanización acelerado, por una parte, genera grandes oleadas migratorias humanas hacia los centros poblados y por otra, crea ciudades que no están preparadas en infraestructura (requerimientos de alimentos, viviendas, transporte, escuelas, centros de salud, empleos, agua, energía, alcantarillado, depósitos de basura, y como consecuencia de ello contaminación, insalubridad) para recibir esa población; también es verdad que es fundamentalmente el “modelo de desarrollo” en su esencia y conjunto, que produce inequidad e impide un crecimiento armónico sostenible.

Es significativo que el mismo equipo del Banco Mundial haya calculado que el 10% de las personas más ricas consume el 60% de los recursos del mundo y que el 40% de los más pobres usan sólo el 5% de los recursos del planeta (Banco Mundial, 2008), lo mismo podemos decir del agua, el recurso existe el problema es su distribución. (Espinoza, 2012)

Esta teoría propende al desarrollo de mecanismos de articulación de un sistema de redes espaciales: regionales, micro-regionales, metropolitanas y locales aglomeraciones con “plataformas tecnológicas” comunes.

13. Operativización metodológica

En lo metodológico nos apoyamos en conocimientos y experiencias internacionales de corte clásico, como “La teoría general de sistemas” (Bertalanffy 1940), o “enfoque sistémico” que pone en primer plano el estudio de las interacciones entre las partes y entre éstas y su entorno. Aparecen relaciones comunes en distintos sistemas de diferente naturaleza, lo que lleva a la construcción de sistemas generales. Se puede considerar un sistema general, como una clase de sistema particular con la misma estructura de relaciones, de modo que cualquiera de ellos puede tomarse como modelo de los demás.

A partir de estudios para el desarrollo de la cuenca del río Guayas (Ecuador), realizado por la Secretaría General de la organización de los Estados Americanos (OEA, 1964), se evidencia el enfoque del “desarrollismo” a través de la explotación de los recursos, en este estudio se prioriza el agua fundamentalmente y recomienda la creación de CEDEGE para administrar el agua. Desde luego, todo el plan de obras garantiza el control del recurso, sin embargo los impactos en la agricultura, fruto de este enfoque, no han

sido significativos a la hora de la elevación de la productividad, básicamente por que el proyecto CEDEGE, no consideró a la población parte activa del proceso.

Nos encontramos en el proceso de construcción desde el “viejo” Estado Capitalista hacia un nuevo “Estado Popular”, donde la participación ciudadana, incluyendo la académica pública, no ha logrado incorporarse significativamente aún, para hacer realidad una nueva distribución de la riqueza merced a la prevalencia de un nuevo modelo de desarrollo.

La “proposición sistémica de red espacial” se fundamenta sustancialmente en no separar los tres recursos más importantes de nuestra región (población, agua y suelo); cosa que la SENPLADES no consideró, por ejemplo al crear separadamente SENAGUA y MAGAP, cuando ambas instituciones forman parte de un mismo proceso que debe integrar las políticas públicas en el mismo territorio. De otro modo, dos instituciones que deberían integrarse, INHAMI (meteorología) e INOCAR (oceanografía), permanecen todavía separadas. Es decir, las políticas públicas no logran optimizar la potencialidad de nuestros recursos para acortar camino hacia el Buen Vivir.

La propuesta, comprende también un componente ideológico, ya que justiprecia la variable “ideología” para hacer realidad el “Estado Popular”, en construcción, a través también de la “Participación Ciudadana” en el empoderamiento de su territorio, sus recursos y destino. Sin este valor agregado, lo organizativo en el plano espacial como una “zonificación” en general, no alcanza el nivel de imbricación con el movimiento real económico y demográfico que se desarrolla desde la base.

Incluso en un enfoque limitado, que no necesariamente se plantea una “distribución de riqueza”, como el informe de la economía mundial (ANGUS MADDISON, 2008), se formula ya una relación entre la tríada: Recursos, población y tecnología. De hecho, las características específicas de un territorio, los asentamientos humanos, más los recursos naturales con los que cuenta, demandan no sólo una tecnología precisa para su desarrollo. Ya que si a este nivel de potenciación técnica le sumamos la visión de conjunto, dada por la conceptualización ideológica del “modelo de desarrollo”, esta sinergia ideología-territorialidad avanzará hasta el empoderamiento de la población, para el uso de sus recursos y distribución de la riqueza generada por su explotación.

14. Patrones territoriales y prototipos de hábitats

La sinergia entre la Teoría de Ordenamiento Territorial propuesta, interrelacionada con un “Modelo de Desarrollo” específico y la metodología operativa de los “patrones territoriales” y “prototipos de hábitats”, sólo puede ser efectiva en su interrelación. La aplicación excluyente de una u otra rompe su efectividad.

Por ello, para evidenciar los límites de la aplicabilidad “por separado”, citamos las estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en los Estados Unidos (Susan Clarke 1999) como un esfuerzo conceptual, encaminado a focalizar el desarrollo a través de la instalación de empresas en otro modelo de desarrollo con distribución de riqueza excluyente.

“El énfasis se puso en atraer empresas y/o localizaciones con facilidades de recursos naturales, mucha mano de obra, e infraestructura, con tributos atractivos con menor intervención estatal, en el marco de un nuevo rol de los niveles estatales y locales en las políticas de desarrollo económico y de apoyo” (Clark 1999).

“Apoyar economías de expansión, aglomeración y yuxtaposición, y apalancar capital privado en sociedad con capital público” (Clark 1999).

“Las ciudades norteamericanas están libres de supervisión central pero dependen financieramente de la fortaleza de su economía local y del plan de inversiones, por lo tanto los gobiernos locales son de corte empresarial, incluso muchas ciudades cambian su orientación económica (no sólo en políticas tradicionales) como facilidades en la regulación tradicional del suelo, dotación de infraestructuras, reducción de impuestos, fondos de inversión, sino en inversiones fuertes empresariales, incubadoras de empresas masivas, zonas empresariales, parques tecnológicos, promueven nuevas industrias competitivas, corporaciones regionales, explotación de recursos, zonas de desarrollo especial que atraen nuevas empresas, etc.” (Clark 1999).

Pero la implantación de empresas en áreas deprimidas dependerá de la conexión con las demandas de la economía global y del potencial que prometan esos territorios, no de las demandas prioritarias demográficas; por ejemplo, Las Vegas, un sistema de casinos en el desierto.

Por ello, la propuesta conceptual, no se enfila alrededor del eje epistemológico y axiológico, similar al de Sillycon Va-



lley, sino más bien se orienta en la dirección de “Ubuntu” (Lundin, 2010); una metodología para avanzar conjuntamente y superar la inequidad bajo un nuevo enfoque que, en términos de incubación e implantación de empresas, sería más bien en el estilo de un parque tecnológico “Yachay”, o un ZEDE Yachay, (Zonas Económicas de Desarrollo Especial).

El desarrollo de microrregiones con ventajas comparativas (acceso vial, potencial agrícola, aglomeraciones humanas menores, etc.) e implementación y adaptación de modelos más dinámicos, para ofrecer centros de desarrollo para “plataformas de servicios” que bien pueden enlazarse con “plataformas de la producción” (sistemas territoriales no de servicios sino de producción), como la ubicación de una ZEDE en Yaguachi en la línea de “polodesarrollismo”; es más que el resultado de un estudio para contrarrestar los desequilibrios de los espacios regionales.

Cabe mencionar que las ZEDE (Código de la Producción 2010), que tanto éxito han tenido en China, fundamentalmente lo lograron por encontrarse en la cercanía de áreas de recursos naturales, mano de obra de calificación inter-

media y por las exenciones de impuestos, exploraciones más prácticas. Sin la conexión con una matriz de funcionamiento integrador, las ZEDES también acumularían para un modelo de desarrollo inequitativo.

15. Conclusiones

Dado que el cambio de la matriz productiva y energética implica un cambio también en la matriz constructiva; que esto es correlativo a la construcción de un estado de nuevo tipo; y que, el irreversible proceso de urbanización se acelera globalmente de manera progresiva, trayendo como resultado que, dentro de apenas 15 años, el 40% del mundo urbano se localizará en los países “desarrollados” mientras que el impacto del 60% lo hará en los países más pobres y menos tecnificados, siendo América Latina y El Caribe el continente de mayor incremento con 64,7%, frente a Asia 51,5% y África 39,6%, debemos actuar proactivamente y acelerar también la creación de condiciones conceptuales y operativas para la plena vigencia de un nuevo modelo de desarrollo en el ámbito de la vivienda, el hábitat y el territorio nacional.

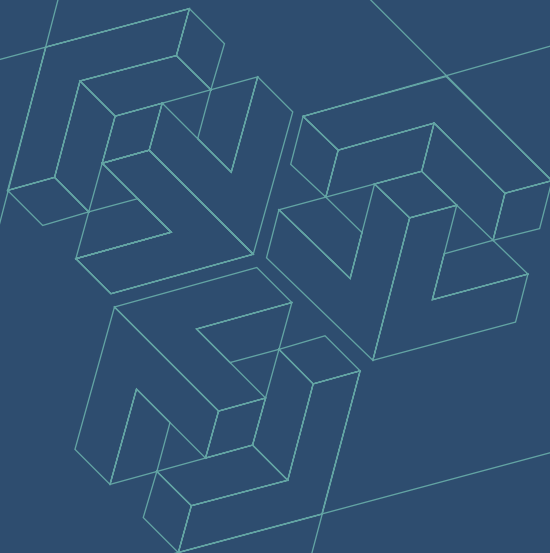
BIBLIOGRAFÍA

- BECKER, Alfredo. (1964). "Desarrollo y Funcionamiento de las Economías Regionales", Revista Economía y Administración, Teoría y Realidad, Año 1, Nº 1.
- BECKER, Alfredo. (1992). "Guayaquil Futuro, La Crisis De Las Finanzas Públicas En Guayaquil", Universidad de Guayaquil.
- BLACIO, Marcela. (2012). "Diseño Urbano, Propuestas metodológicas y sistematización de experiencias", FAU, UG.
- CARRIÓN, Fernando. (1986). "El Proceso de Urbanización en el Ecuador", El Conejo.
- CASTRO, J. (1951). "Un Mundo sin Hambre", Casa do Estudante do Brasil.
- CORAGGIO, J. L. (1972). "Hacia una revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo".
- CORREA, Rafael. (2009). "Ecuador: de Banana Republic a la No República".
- DELAUNAY, Daniel. (1990). "Transición Demográfica en el Ecuador", CEDIG.
- DELER, J. P. (1987). "Ecuador, del Espacio al Estado Nacional", BCE.
- DELER, J. P. (1983). "El Manejo del Espacio en el Ecuador", CEDIG.
- DONOSO, Marta. (2014). "Reflexiones sobre el objeto de estudio de Arquitectura".
- EHRLICH, Paul. (1968). "The Population Bomb".
- EHRLICH, Paul. (1980). "Módulo sobre población y recursos naturales: Marco conceptual", AAG Center for Global Geography Education.
- ESPINOZA, F. (2012). "Super Ciudades y Super Regiones".
- GRABENDORFF, Wolf. (1978). "Conferencia ante el Club Ibérico de Bonn-RFA".
- LEFEBVRE, Henri. (1974). "Papers", Revista de sociología Número 3.
- LUNDIN, Stephen. (2010). "Ubuntu", Bogotá, Norma.
- MADDISON, Angus. (2008). "Informe sobre el desarrollo mundial".
- PÉREZ L. V., (2013). "Cuatro formas cognoscitivas de abordar al espacio en Henri Lefebvre".
- PERROUX, Francoise. (1964). "La noción de polo de crecimiento", Economía del siglo XX, Barcelona, Ariel.
- PORTAIS, Michel. (1990). "Transición Demográfica en el Ecuador" CEDIG.
- RIFFO, Luis. (2011). "Globalización, Desarrollo Territorial y Planificación", CEPAL.
- SARQUIS, Jorge. (2011). "Ontología y Epistemología de la Investigación Proyectual", P/Ceip.
- UGALDE, Vicente. (2010). "La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México", México, Revista de Geografía Norte Grande.
- VELÁSTEGUI, Napoleón. (2014). "Propuesta para la Maestría en Urbanismo" FAU-UG.



MARCO CONCEPTUAL SOBRE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA

FRANCISCO AROLA CORONAS
Universidad de Cuenca (Prometeo)



PRESENTACIÓN

E Recién terminada mi vinculación hace un mes, como investigador Prometeo en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAUC) de la Universidad de Cuenca, ha sido posible culminar una investigación sobre métodos de análisis, diseño y gestión en el periurbano de ciudades intermedias¹ que, como Cuenca, nos permiten albergar ciertas esperanzas en el crecimiento sustentable de este tipo de ciudades, donde vive un 63% de la población urbana mundial. El 7% restante vive en grandes urbes, que en Ecuador serían representadas exclusivamente por Quito y Guayaquil.

Durante 8 meses, hemos aprendido que el control del crecimiento de la huella urbana² pasa inexorablemente por una densificación del tejido urbano de nuestras ciudades; pero también, y quizás más importante, del tejido periurbano.³ No podemos descartar que hay un crecimiento demográfico inexorable y que afectara aún más, en un plazo de 15 a 30 años, a la calidad de las ciudades ecuatorianas. Este crecimiento se debe a la realidad demográfica de una población joven (60% < 30 años) y a la inmigración de zonas rurales a los centros urbanos,

que como Cuenca, ofrecen mejores posibilidades de trabajo y desarrollo humano y seguirá un desarrollo ascendente imparable. Nuestro estudio demuestra, que con políticas de densificación, podríamos llegar a incluir el casi medio millón de habitantes que se prevé incrementarían la población de Cuenca hasta 2050, desde los 463.000 hab. actuales (área urbana + área periurbana) hasta los 902.000 previstos, en la superficie del límite urbano actual (7300 Ha) y en la zona periurbana que llamaremos de extensión urbana de 5800 Ha. Sin embargo, en nuestra propuesta ya se han detectado los grandes problemas que afectan la ordenación urbana de Cuenca y que en definitiva, son comunes en todo el territorio nacional y que son el objeto de esta conferencia.

Una población joven, 60% menos de 30 años y el deseo de la población de vivir en casas unifamiliares, agrava el crecimiento no sostenible de la ciudad. Cada vez más, será imposible dotar a las zonas de vivienda del periurbano de unos servicios urbanos mínimos dignos. Habrá que cambiar políticas, desde el desincentivo de los combustibles, la potenciación del transporte





público, la densificación de las áreas urbanas consolidadas y el control estricto de la ilegalidad urbanística creciente en el periurbano. Todos estos datos, junto con la bonanza económica y la baja tasa de desocupación, encierran un problema que si no solucionamos serán un cáncer irremediable en las próximas décadas. La huella urbana ocupará todo el área disponible del periurbano, destruirá las zonas de protección, reducirá las zonas para explotación agrícola de proximidad, generará más peligro en la población y reducirá las calidades ambientales actuales, calidad del agua, ruido y la contaminación ambiental, dentro de un abanico de acciones que hay que acometer para solucionar estos problemas hay varios y de escalas diversas.

2. Hipótesis y objetivos para una correcta Planificación Urbana

El éxito del control del crecimiento de la huella urbana está en una adecuada gestión del espacio periurbano además del urbano. Esto es posible aun en ciudades medias o intermedias por su escala y prácticamente imposible en mega ciudades. Para gestionar bien el periurbano hay que hacer un buen diagnóstico y para ello es necesario contar con herramientas suficientes. Hemos visto como diversos autores abogan por el uso de SIG para el inventariado de la situación real en el periurbano y poder así, mediante una explotación estadística, ver el real estado del arte en estos territorios. En nuestro estudio, Cuenca dispone de bastante planificación pero con detalle en el periurbano insuficiente.

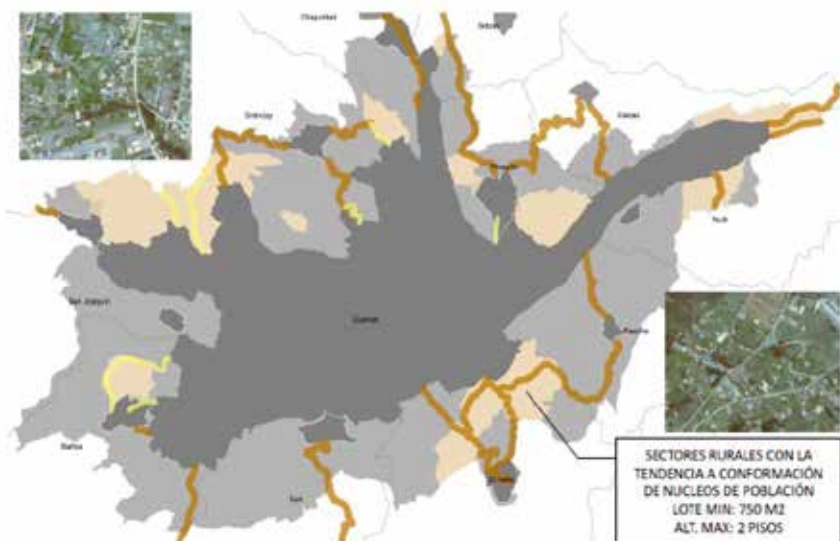
Nuestro objetivo ha sido realizar un diagnóstico de esta situación y proponer unos modelos de gestión que reduzcan la extensión del periurbano, incrementando su densidad y resolviendo dos problemáticas: Frenar la dispersión urbana y dar mayor entidad urbana, a estos territorios alrededor de sus parroquias mediante una densificación, que en general mejoren su calidad paisajística y ofrezcan nuevas áreas para ubicar no solo residencias, sino equipamientos, áreas verdes, un sistema jerarquizado de vías que incremente la calidad de vida y la sustentabilidad dentro de la filosofía, marcada en el concepto del Buen Vivir en la Constitución del 2008. Como se verá, estos modelos de gestión, se basan en una Planificación Urbanística solvente desarrollada a diferentes escalas desde el Plan General al Plan Parcial y/o Especial. Debe estar dotada con instrumentos jurídicos potentes que permitan una gestión eficaz, mediante reparcelaciones de los predios, transferencias de aprovechamientos y de ser el caso, un régimen sancionador implacable.

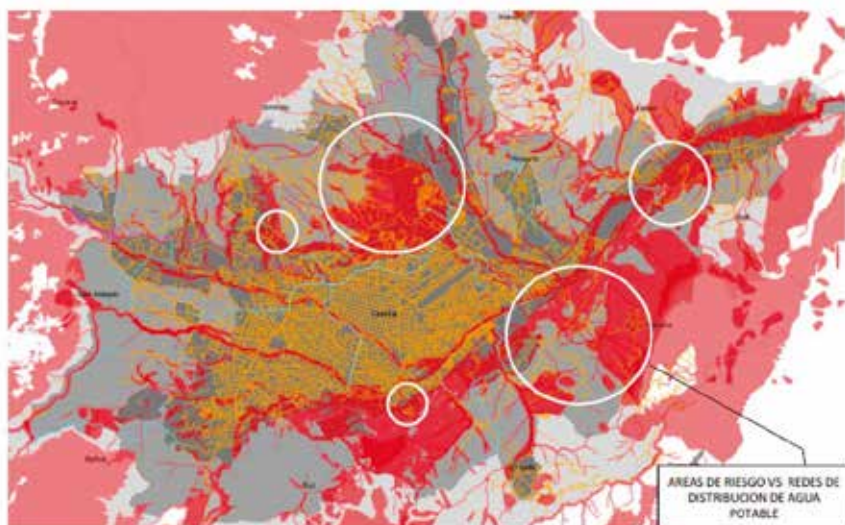
Pero desgraciadamente en Cuenca, como en general en todas las ciudades del Ecuador, hemos comprobado:

- 1.- Insuficiente información topográfica de este entorno.
 - 2.- Insuficientes datos sobre los predios (información catastral). El municipio de Cuenca dispone de solventes datos catastrales en el ámbito urbano pero insuficientes, en el ámbito periurbano.
 - 3.- Insuficiente detalle del periurbano en los documentos importantes a nivel urbanístico. En el caso de Cuenca, las Ordenanzas del 2003, el PDOT y el POU. Estos no entran en detalle en la situación actual del periurbano y tampoco en desarrollar medidas de gestión del mismo.
 - 4.- Las ordenanzas, del 2003 en Cuenca, suponen la urbanización de lo rural; sin embargo, la realidad es que los estándares son muy inferiores al mínimo legal. Así los predios edificados son inferiores a los mínimos en las distintas categorías, las pendientes superiores a los mínimos del 30%, ocupaciones en zonas de alto riesgo y vulnerabilidad (deslaves de suelo, inundaciones, sismos) y por descontado edificaciones en zonas de protección⁵.
 - 5.- No se cumplen las Ordenanzas. La licencia no sanciona un régimen jurídico del suelo, sino simplemente un criterio de tamaño de parcela y frente vial, que no es lo que debiera perseguir una planificación constructiva. La permisividad y la corrupción, permiten transgredir ampliamente estos mínimos. El análisis estadístico demuestra que el 50% de los lotes tiene superficie inferior a la mínima legal (500 m²) y de estos, el 50% tienen superficies inferiores a los 200 m².
- Falta de absoluto rigor en la aplicación de las ordenanzas vigentes en todo el periurbano. Porcentaje muy elevado de infracción en la superficie mínima de los predios. Trituración máxima de las superficies de los lotes. Incumplimiento sistemático de las alturas máximas permitidas y los retiros.
- Cuenca tiene una gran tradición de planes urbanísticos. También tiene unas empresas de suministros muy solventes que nos han dado mucha información. Pero esto no impide que los planes carezcan del detalle suficiente y que su gestión e implementación sea caótica. Esto adquiere mayor relevancia en el periurbano.

De que nos sirven unos planes si son poco concretos en el periurbano y al carecer de catastrales completos, haga difícil su aplicación. En Cuenca las leyes que hay no se aplican con rigor, existe una excesiva permisividad. Esto incide en el caos del periurbano. Hay que dotar a Cuenca, en particular, y en general a las ciudades ecuatorianas, con ordenanzas sencillas y precisas, con legislación de ámbito nacional que permita una aplicación rigurosa de los planes. Sería bueno desarrollar una metodología de planes de segunda escala para la gestión del periurbano en ciudades intermedias que se apoye en datos cartográficos y catastrales más solventes. Pero primero es necesario aprobar una Ley del Suelo.

Ecuador necesita una Ley del Suelo, a nivel nacional, que nos de unos criterios mínimos y cuya aplicación sea general e indiscutible en todo el país. Como arquitecto graduado a finales de los setenta en España, en las puertas de la democracia, pude asistir a la evolución de las leyes de urbanismo en nuestro país, desde la ley del suelo 1956 hasta las más recientes leyes de urbanismo a nivel nacional, sin descartar los textos legales desarrollados en las autonomías como es el caso de Catalunya. Una reflexión sobre la evolución de estas leyes en España y su mediatización por el Estado de las Autonomías, constituirá el núcleo de mi presentación. Espero poder transmitirles mi experiencia y aprendizaje de estos últimos 35 años, para evitar repetir los mismos errores en Ecuador.





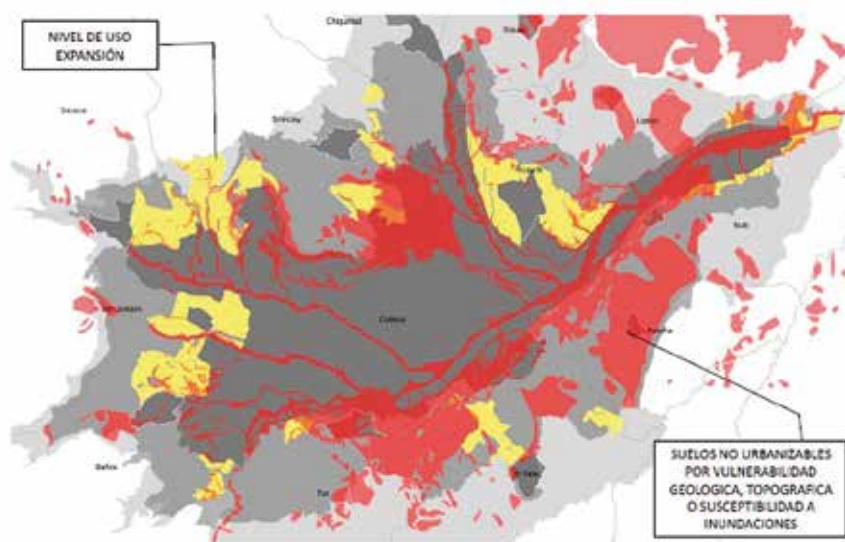
DESARROLLO DE UNA METODOLOGÍA PARA ANÁLISIS, DISEÑO Y GESTIÓN DEL ESPACIO PERIURBANO EN CIUDADES INTERMEDIAS ECUATORIANAS: CASO CUENCA

DESARROLLO DE UNA METODOLOGÍA PARA ANÁLISIS, DISEÑO Y GESTIÓN DEL ESPACIO PERIURBANO EN CIUDADES INTERMEDIAS ECUATORIANAS: CASO CUENCA

Dr. Francisco Amín Coronas, Investigador Principal
Metodología para el análisis, gestión y diseño del espacio periurbano

Septiembre 2014

Página 79



DESARROLLO DE UNA METODOLOGÍA PARA ANÁLISIS, DISEÑO Y GESTIÓN DEL ESPACIO PERIURBANO EN CIUDADES INTERMEDIAS ECUATORIANAS: CASO CUENCA

DESARROLLO DE UNA METODOLOGÍA PARA ANÁLISIS, DISEÑO Y GESTIÓN DEL ESPACIO PERIURBANO EN CIUDADES INTERMEDIAS ECUATORIANAS: CASO CUENCA

Dr. Francisco Amín Coronas, Investigador Principal
Metodología para el análisis, gestión y diseño del espacio periurbano

Septiembre 2014

Página 80

3. El estado del arte de la legislación urbanística en Ecuador

En estos meses he intentado acotar la situación jurídica de las leyes sobre ordenación territorial en el Ecuador, para poder determinar en qué aspectos estas serían mejorables de cara a una gestión más eficiente de las políticas del suelo en el país. Podemos claramente sintetizar que existen dos escenarios:

3.1. Un escenario anterior a la Constitución del 2008

He releído algunos textos legales de capital importancia, como la Ley de Régimen Municipal de 1971, y algunos de los sucesivos 23 cuerpos legales que la modifican hasta desembocar en la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 2005. Con la nueva Constitución del 2008, se da pie a la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que a partir del 2010, basados en la nueva Constitución de Montecristi, suplen los preceptos de la Ley Orgánica de Régimen Local (LORL), que queda derogada.

Tengo la impresión de que ya en las sucesivas versiones de la Ley de Régimen Local, se contienen suficientes elementos a mi entender, para implementar una gestión eficiente del suelo. Sin embargo la reciente historia ha demostrado que no se han aplicado y esto, en parte, explica la situación de desorden urbanístico en el que se encuentran amplios territorios cantonales (urbanos y parroquiales) en el Ecuador. Tampoco pienso que los nuevos textos legales, que desarrollan los aspectos de la Ordenación Territorial en Ecuador derivados de la Constitución del 2008 (COOTAD, etc.), van a resolver los problemas. Son demasiado generales y no aportan nada sustancialmente nuevo a los textos de las Leyes de Régimen local que ahora difunden como novedad, una voluntad de mayor anatomía, mayor descentralización y mayor respeto a la filosofía del Buen Vivir. Esto me parece bien y, de hecho en España, el espíritu autonómico también promulgó en parte este credo. Pero insisto, no se incluyen los mecanismos suficientes para que la aplicación de preceptos generales en ordenación territorial sean efectivos. Hace falta un documento de Ley Orgánica del Suelo que, apoyado en una reglamentación adecuada, haga creíble una mejora en la gestión del territorio ecuatoriano.

En el texto de 1971 ya se concreta que, entre otros, el fin esencial de los Municipios es planificar el desarrollo físi-

co del cantón y sus áreas urbanas y rurales (Art. 12). En el Artículo 25 se indica que para los efectos del sistema de planificación nacional, las municipalidades, deberán preparar programas y proyectos que garanticen la consecución de sus fines, los cuales serán incorporados en el Plan General de Desarrollo. En el Artículo 64, el consejo deberá dirigir el desarrollo físico del cantón y la ordenación urbanística de acuerdo con las previsiones especiales de esta Ley y las generales sobre la materia (numeral 3°); aprobar los planes reguladores del desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano (numeral 4°); controlar el uso del suelo en el territorio del cantón y establecer el régimen urbanístico de la tierra (numeral 5°); aprobar o rechazar los proyectos de parcelaciones o de estructuraciones parcelarias formulados dentro de un plan regulador de desarrollo urbano (numeral 6°) y exigir que en toda parcelación que le corresponda autorizar, se destinen espacios suficientes para la construcción de escuelas primarias o especiales, administradas por el Estado. En el Artículo 161, se concretan las funciones de la Administración Municipal en temas de Planeamiento y Urbanismo: *Preparar un plan de desarrollo municipal destinado a prever, dirigir y estimular su desenvolvimiento en los órdenes social, económico, físico y administrativo (a); formular los planes de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano (c); elaborar proyectos de urbanización (d); proceder a la zonificación, estudiar y prever las posibilidades de crecimiento y determinar las zonas de expansión (e); conceder licencias para parcelaciones y reestructuraciones parcelarias e informar sobre las peticiones que reciba del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, de modo previo a la aprobación de lotizaciones y parcelaciones de tipo agrícola o semiurbano (f).*

En nuestra investigación en Cuenca, hemos detectado cómo realmente estos preceptos se han infringido de manera sistemática y cómo no nos constan demoliciones del gran número de edificaciones ilegales que destruyen el tejido del periurbano. Por tanto ya existían normativas, pero estas no se han aplicado ni con la extensión ni contundencias necesarias.

Si realmente el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) hubiese pedido sistemáticamente información al Municipio, previa a la aprobación de lotizaciones y parcelaciones, muchas de ellas no se hubiesen producido y se hubiese evitado el lamentable espectáculo de la atomización de lotes en zonas rurales y periurbanas

con superficies muy inferiores a los mínimos fijados por las ordenanzas.

La realidad es que el potencial de la Ley Orgánica de Régimen Local (LORL) para desarrollar Planes de Ordenación Territorial o Planes Reguladores de Desarrollo Físico cantonal, ya desde la década de los setenta, no fue bien aprovechado (Pauta 2013). Esto es en parte responsable del gran caos urbanístico que asola las áreas periurbanas de las ciudades ecuatorianas. Otras circunstancias que ocasionaron este olvido fueron las competencias, a veces contradictorias, entre los distintos organismos. Estas ineficiencias pasaron a menudo con los municipios, al regular el uso y ocupación del suelo rural con el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), y luego desde 1993, con el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), cuyas gestiones se amparaban en la Ley de Reforma Agraria y Colonización y posteriormente de Desarrollo Agrario, no siempre coincidentes. Esta última aún vigente, muy debatida por su excesiva liberalización, ha hecho un flaco favor al control de la disgregación y atomización del territorio rural, ya que considera que la compra venta y transferencia de dominio de tierras rústicas privadas es libre y no necesita autorización (Pauta 2013).

Es importante el Título IV del Planeamiento Físico y Urbanístico y de las Obras públicas y el Capítulo I sobre los Planes Reguladores de Desarrollo Físico y Urbanístico de la LORL. Así en el Artículo 196 se dice que “*El planeamiento físico y urbanístico del territorio del cantón será obligatorio para las municipalidades y comprenderá la formulación de Planes Reguladores de Desarrollo Físico cantonal y la formulación de Planes Reguladores de Desarrollo Urbano*”.

El Capítulo II de este Título IV de la LORL es fundamental: De las Parcelaciones y Reestructuraciones Parcelarias.

Artículo 227.- *Considérese parcelación agrícola la que afecta a terrenos situados en zonas rurales destinados a bosques, cultivos o explotación agropecuaria. Esta clase de parcelaciones se sujetarán a la Ley de Desarrollo Agrario y al plan de desarrollo físico cantonal aprobado por el concejo.*

Artículo 228.- *Para la fijación de las superficies mínimas en las parcelaciones urbanas se atenderá a las normas que al efecto contenga el plan regulador de desarrollo urbano o, en su falta, a las normas que impartirá el organismo na-*

cional competente de planeamiento urbano. Los notarios para autorizar, y los registradores de la propiedad para inscribir una escritura, exigirán la autorización del concejo concedida para la parcelación de los terrenos.

Es decir, en los distintos textos de la Ley de Régimen Local, ya se habla de la obligación que tenían los notarios que hasta hace poco no se cumplía.

Artículo 320.- *Los solares ubicados en zonas urbanizadas, en los cuales los propietarios pueden y deben construir y que hayan permanecido sin edificar y en poder de una misma persona, sea ésta natural o jurídica, con excepción de las del sector público, por un período de cinco años o más, podrán ser expropiados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda o por la municipalidad respectiva.*

Artículo 321.- *Las personas naturales o jurídicas que posean predios urbanos no edificados de diez mil metros cuadrados o más de superficie, tendrán un plazo de dos años a partir de la notificación, para proceder a su urbanización, lotización y venta. En caso contrario, tales predios podrán ser expropiados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda o por la municipalidad respectiva.*

Entendemos que si los preceptos aquí apuntados se hubiesen aplicado con rigor, no nos encontraríamos con los grandes problemas que la dispersión urbana está generando en Ecuador, así como las bajas densidades en estos crecimientos.

3.2. Un escenario posterior a la Constitución del 2008

El Plan Nacional del Buen Vivir, como forma de vida, permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental. Promueve la armonía, la igualdad, equidad y solidaridad. Es en definitiva el promover el vivir bien frente al vivir mejor, sin buscar la opulencia, ni el crecimiento económico infinito. Veremos cómo su Título V: Organización Territorial del Estado y su Capítulo Segundo: “Organización del Territorio”, nos ofrece lineamientos donde se pudiera incorporar mecanismos de mejora en la gestión del suelo en Ecuador. Sin embargo, veremos que el conjunto de nuevas normas y leyes que se derivan de la nueva Constitución tampoco resolverán, a mi entender, una gestión ágil y eficaz del suelo urbano y rural, sino se desarrolla una única Ley del





Suelo a nivel nacional que contenga, al igual que la Ley del Suelo española, unos reglamentos que de manera unitaria e inequívoca para todo el Ecuador, planifiquen, gestionen y sancionen las actividades sobre el territorio nacional.

Así la nueva Constitución se basa en potenciar al máximo la autonomía de los diferentes niveles de administración territorial. Pero este espíritu, que además de potenciar el Buen Vivir, otorga muchas responsabilidades a los distintos niveles de gobierno, no debe entenderse como incompatible con el desarrollo de una verdadera Ley del Suelo. Como destaca el arquitecto Fernando Cordero Cueva, en el prólogo del libro "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador", escrito por el profesor Fernando Pauta; la Constitución en su Título V, "Organización Territorial del Estado", manifiesta una voluntad descentralizadora sin precedentes, creando los gobiernos autónomos descentralizados (GAD); surgiendo así, los consejos regionales, los consejos provinciales, los concejos municipales y las juntas parroquiales rurales. Sin embargo, las provincias tienen límites político-administrativos poco funcionales. De hecho, las provincias y consejos provinciales estuvieron a punto de desaparecer de la organización territorial ecuatoriana. También es cuestionable la improvisada creación de cantones y ciudades en Ecuador.

Sin embargo, la Constitución apuesta ahora más por una ordenación territorial que antes era muy modesta, ya que ni el estado ni las municipalidades se habían preocupado explícitamente de esta materia. Así pues, con la nueva Constitución la planificación deberá propiciar la equidad social y territorial, promoverá la concertación y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. Por tanto, sintetizando el nuevo texto constitucional, la ordenación del territorio constituye una competencia constitucional exclusiva, pero con matices, de los gobiernos autónomos descentralizados. Así mientras los GAD tienen totales competencias legislativas y ejecutivas para ordenar el territorio, el estado tiene competencias sectoriales que incidirán en esta autonomía. Y a mi entender esto es lógico y comprensible.

Uno de los textos legales que desarrolla la Constitución en el ámbito territorial, el COOTAD, establece un sistema de ordenación territorial de abajo hacia arriba, del nivel local al regional, contrario al clásico esquema vertical o jerárquico de planificación. Sin embargo, en el artículo 260 de la constitución se dice: *"El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión*

en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno".

El reto de la Ordenación Territorial en Ecuador es ordenar justamente el ejercicio de esta competencia exclusiva por parte de los cinco niveles de Gobierno. Esto ha sido en España, el día a día en los últimos 40 años, en la aplicación del ordenamiento jurídico territorial que se complicó enormemente con el Estado de las Autonomías.

El COOTAD mantiene muchos de los requisitos establecidos en la LORL. Sin duda su objetivo es luchar contra la centralización. Desarrolla a estos efectos los preceptos constitucionales sobre la organización territorial, su gestión así como sus competencias. Sin embargo la Constitución no simplifica la estructura territorial que heredó, sino que más bien acentúa su complejidad y en consecuencia también los niveles de Gobierno: Estado central, consejo regional, consejo provincial, consejo metropolitano, concejo municipal y junta parroquial rural y la propia distribución de competencias. Ni en la Constitución, ni en el COOTAD, ni en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se encuentra norma alguna que se refiera a las especificidades del desarrollo regional en el Ecuador y tampoco a la de los otros niveles (Pauta 2003).

Competencias de los GAD Municipales (se indican solo los más relevantes en planificación):

- Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial; con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.
- Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
- Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
- Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;

Competencias de los GAD parroquiales (se indican solo los más relevantes en planificación):

- Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

Competencias constitucionales.

- Competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios.- La administración de los registros de la propiedad de cada cantón corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.
- Competencia de registro de la propiedad.- La administración de los registros de la propiedad de cada cantón corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

El hecho de que la ordenación del territorio haya sido asignada a los cuatro niveles de gobiernos autónomos descentralizados, en la condición de competencia constitucional exclusiva, y al estado central como una competencia legal, igualmente exclusiva; obliga a profundizar en el establecimiento de las múltiples implicaciones que este reparto competencial tiene cuando se relaciona con la organización territorial del estado prevista en la Constitución.

Para finalizar quisiera resaltar como muy relevantes los siguientes artículos del COOTAD:

Artículo 466.- Atribuciones en el ordenamiento territorial.- *Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón, por lo cual los planes y políticas de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados.*

Artículo 469.- Enajenación de predios afectados.- *El que enajenare terrenos o edificios afectados por el plan de ordenamiento territorial deberá hacer constar esta circunstancia en el correspondiente título de enajenación, así como los compromisos que hubiere adquirido con la municipalidad o distrito metropolitano. El precio que se pacte no podrá ser superior al catastral.*

Artículo 470.- Fraccionamiento y reestructuración urbana.

Artículo 471.- Fraccionamiento agrícola.

Artículo 472.- Superficie mínima de los predios.- *Para la fijación de las superficies mínimas en los fraccionamientos urbanos se atenderá a las normas que al efecto contenga el plan de ordenamiento territorial. Los notarios y los registradores de la propiedad, para la suscripción e inscripción de una escritura de fraccionamiento respectivamente, exigirán la autorización del ejecutivo de este nivel de gobierno, concedida para el fraccionamiento de los terrenos.*

Artículo 474.- Proyectos de fraccionamiento o reestructuración de lotes.

Artículo 476.- Fraccionamientos no autorizados sin fines comerciales.- *Si de hecho se realizaren fraccionamientos sin aprobación de la municipalidad, quienes directa o indirectamente las hubieran llevado a cabo o se hubieran beneficiado en alguna forma de ellas, no adquirirán derecho alguno frente a terceros y la municipalidad podrá sancionar con una multa equivalente al avalúo del terreno a los responsables; excepto cuando el concejo municipal o distrital convalide el fraccionamiento.*

Artículo 495.- Avalúo de los predios.

Artículo 496.- Actualización del avalúo y de los catastros.- *Las municipalidades y distritos metropolitanos realizarán, en forma obligatoria, actualizaciones generales de catastros y de la valoración de la propiedad urbana y rural cada bienio.*

Artículo 526.- Responsabilidad de los notarios y registradores.

4. Las autonomías y su incidencia en la Planificación Territorial y Urbanística en España

En un principio no existían las autonomías pero con el tiempo España se ha convertido en un reino autonómico, suma de las autonomías históricas y de las demás. Esto se ha notado en el ordenamiento jurídico en materia de urbanismo; ya que en la actualidad, incluso un par de personas que como yo hemos ido creciendo en nuestra profesión en los últimos 35 años, acompañados de los distintos textos legales en materia del suelo generados, encontramos que su interpretación se ha convertido a veces en un verdadero galimatías.



En teoría, según la constitución de 1979, las autonomías tienen transferidas competencias en materia de urbanismo (Artículo 148.3 “Competencias de las comunidades autónomas, Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, Constitución española de 1978.), en la práctica esto no es siempre así. Existe una serie de leyes, a nivel nacional, que siempre dominan a los textos legales desarrollados por las autonomías. Estos deben adaptarse a los textos legales de ámbito nacional, sino siempre se plantean litigios con el Tribunal Constitucional. En una rápida revisión histórica, veremos lo que ha pasado en España. Antes solo se debe manifestar que a pesar de la complejidad del seguimiento de estos textos, que muchas veces se solapan y se contradicen; este conjunto de normas ha mejorado la seguridad jurídica de la planificación urbana en España, así como la territorial recientemente desarrollada. Desde pequeñas decisiones en la planificación a nivel local, hasta propuestas de leyes de ámbito nacional. No hay duda de que todo el ordenamiento urbanístico está sometido a la sanción de los tribunales y en definitiva permite ser mejor conocido por los diferentes estratos de la población, que pueden incidir en su mejora y aplicación.

Con Ildefonso Cerda por primera vez, en 1867, se dota de contenido a la disciplina urbanística. Por aquel entonces, las escasas actividades urbanísticas derivaban de leyes de ensanche, de reformas interiores o de saneamiento de los espacios urbanos. No fue sino hasta la década de los cincuenta del siglo XX, con la Ley sobre Régimen del suelo y Ordenación Urbana de 1956, cuando se redacta por primera vez un solo texto legal que sistematiza la regulación del proceso de expansión urbana. Una ley inaudita en la dictadura franquista, por la concepción social del planeamiento y de la propiedad y su adecuación al patrón europeo. A partir de este momento se considera el urbanismo como una función pública, donde el planeamiento se convierte en una actividad regulada y en una obligación para los ayuntamientos. Esta Ley pretendía romper con el tradicional derecho de propiedad, que en la actividad urbanística española iba ligado al derecho de edificar.

Los Planes Generales originarios, de dicha Ley, clasificaban el suelo en: Urbano (suelo ya construido o urbanizado), de reserva urbana (aplazado para su posterior urbanización) y rústico (preservado de la urbanización). Frecuentemente, desde diversos ámbitos, se suele confundir la clasificación con la calificación del suelo. La clasificación del suelo establece el régimen jurídico del suelo y define la aptitud de

los terrenos para la edificación y la urbanización. Al mismo tiempo, cada clase de suelo se subdivide en diferentes calificaciones del suelo, que perfilan los usos, las intensidades de ese uso y las tipologías de edificación.

La ejecución del planeamiento, con dicha ley, se permitía realizar a través de tres sistemas de actuación: Expropiación, compensación y cooperación. En la práctica, se optaba por el sistema insólito de compensación en España, convirtiendo al propietario en protagonista absoluto en el proceso de desarrollo del suelo de reserva urbana, posteriormente conocido como urbanizable.

Este fenómeno se producía por dos principales motivos; por un lado, porque los ayuntamientos no disponían de los recursos económicos y/o financieros para la expropiación, y por otro, por la previa revalorización urbanística del terreno al clasificarlo como urbanizable. Esta circunstancia provocaba una retención del suelo por parte de los propietarios, pues explotaban su terreno a la espera de recibir una oferta económica mejor para urbanizar en una actitud claramente especulativa. Asimismo, esto derivó en una obstrucción del proceso de urbanización, donde el suelo urbanizable apenas se urbanizaba y al ser limitado su precio era elevado. Como consecuencia se produjo una pérdida de confianza en el planeamiento, un intensificación de la edificación en el suelo urbano y una construcción masiva en suelo rústico. De este modo, la Ley del suelo de 1956 fracasó y apenas se aplicó, en gran parte por la falta de tradición en desarrollar y ejecutar un Plan Urbanístico cumpliendo una normativa, reemplazándose los planes por operaciones urbanísticas coyunturales.

La Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 eleva el *planeamiento* a elemento fundamental del nuevo sistema. Se limita profundamente el *ius aedificandi*, intentando regular el uso del suelo conforme a la función social de la *propiedad*. Configura las facultades dominicales sobre los terrenos según su *clasificación urbanística*, constituyendo un *estatuto jurídico* del suelo. El *urbanismo* pasa a convertirse en una competencia integral de la *Administración*, sin cuya previsión planificadora y autorización ninguna *urbanización* o construcción es ya posible.

Se estableció una primera regulación del Régimen Urbanístico del suelo, con una división en clases:

- Suelo urbano: aquel que está situado en zonas consolidadas por la edificación, o bien cuenta con una serie de

servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua y alcantarillado y suministro de electricidad).

- Suelo de reserva urbana: susceptible de urbanización mediante los correspondientes planes parciales.
- Suelo rústico: el resto del territorio municipal, asignándosele un aprovechamiento directo de 1m^3 de *edificabilidad* por cada 5m^2 de superficie ($0,2\text{m}^3/\text{m}^2$).

Cada una de estas clases llevaría establecidas unas determinaciones. De este modo:

- El Suelo urbano o el Suelo de reserva urbana queda determinado cómo: viales y plazas, parques y jardines, equipamientos, o edificación privada.
- El Suelo rústico: queda categorizado cómo común o protegido. Además existen ciertas normas que ligan la construcción al sistema agropecuario o que limitan la segregación de parcelas.

Aparecen una serie de figuras de planeamiento:

- Plan Nacional. Establece las directrices principales de ordenación urbanística del territorio nacional.
- Plan Provincial. Establece las directrices de ordenación urbanística dentro de una provincia.
- Plan General de Ordenación Municipal o comarcal. Podría englobar varios municipios homogéneos. Establece las directrices de ordenación urbanística dentro de su zona de actuación. Es el único plan que clasifica el suelo, determinando los límites físicos entre las distintas clases establecidas en el Régimen del Suelo. Aparece por tanto el concepto de clasificación urbanística. Es el único plan que llegó a realizarse.
- Plan Especial, ordena conjuntos histórico-artísticos, sectores especiales, etc.
- Plan Parcial, regula de forma detallada la clasificación y uso del suelo de un sector.
- Proyecto de Urbanización, detalla y desarrolla las obras de infraestructura y servicios de un plan parcial.

Para gestionar el desarrollo del planeamiento se utilizan cuatro sistemas de actuación. Dos solo pueden ser llevados a cabo por la administración, siendo estos la expropiación (la administración expropia y urbaniza) y cooperación (solo aplicable en zonas con un rápido crecimiento); la administración urbaniza a costa de los propietarios iniciales, que no obstante mantienen sus derechos. Uno que puede ser llevado a cabo, bien por administración o bien por particulares, se llama “Compensación”, que por medio de la creación de una nueva personalidad jurídica llamada “Junta de Compensación”, urbaniza y reparte cargas y beneficios de forma solidaria. Y por último, uno que puede ser llevado a cabo por particulares, el de “Cesión de Viales”, en el que cada propietario cede al ayuntamiento el terreno necesario para construir viales, parques y jardines; quedándole sus solares reducidos sobre la parcela inicial pero preparados para construir.

La ley introduce un régimen de valoración del suelo por razones urbanísticas (en expropiaciones), en correspondencia con la diferenciación en la clasificación de los diversos suelos. Así, al suelo urbano se le asignó el valor comercial o valor venal, tasándose según las cotizaciones del mercado; al suelo de reserva urbano, valor urbanístico y valor expectante, que trataban de captar las expectativas de urbanización y edificación, asignándose al suelo rústico un valor inicial, que sólo tenía en cuenta sus rendimientos agrícolas, sin incluir aprovechamiento urbanístico alguno.

Enmarcados en el desarrollo del Plan Nacional, se aprobó la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo. Más adelante, se aprobaron también, el Reglamento de Edificación Forzosa, el de Registro Municipal de Solares (D 635/1964) y el Reglamento de reparcelaciones de suelo afectado por planes de Ordenación Urbana, (RD 1006/1966).

La Ley de 2 de mayo de 1975 La Ley de 1956 fue objeto de una primera reforma por ley 19/1975, que dio lugar al Texto Refundido de ambas leyes (RD 1346/1976); dicha norma fue objeto de desarrollo por el Reglamento de Planeamiento (RD 2159/1978), el Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978) y el Reglamento de disciplina urbanística (RD 2187/1978). Siguió vigente el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (D 635/1964). La modificación más sustancial reside en el régimen del suelo no urbanizable. La definición de las nuevas clases queda como sigue:



Suelo Urbano: Es aquel que tenga acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de agua y suministro de energía eléctrica, o bien aquel que está comprendido en áreas consolidadas por construcción en al menos la mitad de su superficie. Aquel suelo que tenga plan parcial aunque no esté urbanizado, también será suelo urbano.

Suelo Urbanizable Programado: Se realiza según previsiones temporales del plan que suelen ser de uno o dos cuatrienios.

Suelo Urbanizable No Programado: Previsto para necesidades futuras. Se puede equiparar al suelo de reserva urbana de la ley del 56. Se transforma en suelo urbanizable programado con un Programa de Actuación Urbanística y se desarrolla según las necesidades urbanísticas con un Plan Parcial.

Suelo No Urbanizable: Elimina el derecho al aprovechamiento mínimo que la anterior ley reconocía.

Dentro de las categorías de suelo urbano y urbanizable, se aumentó los deberes de los propietarios de urbanizar y edificar y se amplió las cesiones de suelo para fines públicos. En suelo urbanizable, se impuso la cesión del 10% del aprovechamiento medio. Se puede decir, por ello, que se incrementó la participación de la comunidad en las plusvalías urbanas y se intensificó la aplicación del principio de reparto de beneficios y cargas más allá de las operaciones de reparcelación.

La ley modifica sustancialmente los instrumentos de planeamiento, teniendo como novedad la necesidad de un estudio económico y financiero entre los trabajos a realizar para llevarlos a cabo. Quedan definidos:

Plan Nacional de Ordenación

Planes Directores Territoriales de Coordinación: Podrán tener ámbito supraprovincial, provincial o comarcal.

Planes Generales Municipales: Se desarrollarán, según los casos, en Planes Parciales. Planes Especiales. Programas de Actuación Urbanística. Estudios de Detalle.

Normas Complementarias y subsidiarias del planeamiento: Son instrumentos pensados para municipios pequeños, es el único instrumento que no necesita estudio económico.

En cuanto a los sistemas de actuación para el desarrollo de los planes, mantiene los de compensación, cooperación y expropiación, eliminando el método de cesión de viales.

La nueva ley se desarrolla a través de tres nuevos reglamentos aparecidos en 1978, que introducen importantes estándares urbanísticos. Se reguló la nueva figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, para coordinar el planeamiento físico con el socioeconómico. En cuanto a los Planes Generales de Ordenación Municipal, se reduce la discrecionalidad planificadora. Se regulan los sistemas de gestión del suelo: la expropiación, la cooperación y la compensación. Destaca también la regulación de la disciplina urbanística.

La Ley de Suelo de 1990, la Ley 8/1990 (texto refundido de 1992) de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, reforma el apartado referente a propiedad suelo, ahonda en la evolución del *ius aedificandi* que se había iniciado en 1956. Los derechos sobre el suelo ya estaban ligados a la clase a la que pertenecían; ahora se ligan también al nivel de desarrollo que tengan. Aclara así la posición jurídica del suelo y potencia las facultades de la Administración en orden a la intervención tanto en la definición de los aprovechamientos como en el seguimiento del correcto seguimiento de los plazos de ejecución. El Tribunal Constitucional, en sentencia del 20 de marzo de 1997, derogaría casi en su totalidad la ley de 1990/92. Los recursos presentados por muchas Comunidades autónomas se basaban en que la ley invadía sus competencias sobre ordenación del territorio. El tribunal entendió que el complejo sistema de etapas y redistribución de beneficios y cargas entre zonas, prefiguraba un modelo urbanístico que dejaba sin margen de diferenciación a las administraciones autonómicas.

Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales. Bajo el argumento de que el elevado precio del suelo, unido a la discrecionalidad existente en la administración, impide garantizar el acceso a la vivienda y con la finalidad de abaratar el suelo, se plantea medidas encaminadas a incrementar la oferta de suelo disponible para urbanizar. Para ello elimina la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, siendo ahora urbanizable todo él. Simplifica además procedimientos acortando plazos.

La Ley del Suelo de 1998, sobre régimen del suelo y valoraciones, venía a llenar el vacío legal dejado por la sentencia

61/1997, derogatoria, y estuvo vigente hasta el 1 de julio de 2007.

En cuanto a Régimen del Suelo, las clases son las mismas que este gobierno ya fija en la ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales. La ley del 98 explica el modo en que se aplicará a los planeamientos anteriores, en su disposición transitoria primera. La principal novedad está en cómo se definen estas clases:

Suelo Urbano: Será el suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística, o los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

Suelo No Urbanizable: Serán aquellos terrenos que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación, de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial; o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público, o aquellos terrenos que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano.

Suelo Urbanizable: Será todo el que no tenga ninguna de las dos condiciones anteriores, será urbanizable y podrá ser objeto de transformación. El razonamiento que lo inspiró pretende que al poner en el mercado una gran cantidad de suelo que puede desarrollarse, el precio de este bajará.

La Sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional, deroga parte de la Ley del Suelo del 98 por invadir parte de las competencias de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos.⁷ Entre otros, se interpretaron los artículos relativos a la clasificación de suelo como urbanizable.

La ley del suelo de 2007. La Ley 8/2007 del Suelo sustituye a la Ley 6/1998 de Régimen del suelo y Valoraciones.

En relación con la anterior, su primera novedad es que no clasifica urbanísticamente el suelo, considerando dos situaciones básicas del mismo rural y urbanizado (Artículo 12), en función de las características objetivas actuales del mismo.

La nueva ley no elimina el paso de suelo rural a suelo urbanizado, mediante la urbanización, por lo que es claro que hay que entender que el legislador autonómico puede mantener la clasificación como suelo urbanizable y la posterior ejecución del planeamiento que así lo prevea.

Así pues, de acuerdo a la nueva legislación estatal, solamente puede clasificarse como urbanizable el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, se entiende que en el criterio de la Administración competente, la común exigencia de motivación de los actos de las Administraciones públicas.

Entre las principales novedades de esta ley, destaca el mandato para que las Administraciones reserven del 30% del suelo residencial, de las nuevas unidades de actuación, para viviendas sujetas a un régimen de protección. El suelo se valora según su situación: en el caso de situación rural, sólo se puede tener en cuenta su potencial agrícola, aunque establece “indemnizaciones por pérdida de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización” (Artículo 16). En el caso de suelo urbanizado, se valora por su valor de mercado.

La Ley de Economía Sostenible plantea echar una mano a las entidades financieras y promotores, con suelos en cartera, para evitar la depreciación de los mismos y ampliar el plazo de tres a seis años, durante el cual podrán valorarse los suelos (con planeamiento aprobado y en plazo) con los parámetros de la ley anterior, más favorable, ya que permitiría incluir las expectativas urbanísticas. Finalmente, es en el artículo 10 del Real Decreto, Ley 6/2010 del 9 de abril, de “Medidas para el Impulso de la Recuperación Económica y el Empleo”, donde se recoge la citada ampliación del plazo de aplicación de los criterios de valoración establecidos en la Ley 6/1998.

5. Conclusiones

Este breve repaso de la legislación, que en Ecuador afecta a la administración y planificación del territorio, sea este urbano o rural, y el cotejo con los textos legales que se han ido desarrollando en España en los últimos 50 años, nos



permite apostar claramente por una implantación de un Ley del Suelo general para todo el país en Ecuador. Es importante también adoptar los reglamentos de planificación, gestión y disciplina, ya que nos dan unos criterios unitarios de desarrollo en el territorio nacional.

Las distintas autonomías en España, empezando por Catalunya, siempre han querido implantar nuevos textos legales al margen de los cuerpos jurídicos de ámbito nacional. A veces ha sido por ser autonomías más avanzadas en algunos aspectos, otras por defender un estatus de independencia jurídica frente al implacable rodillo unificador de los legisladores de Madrid. Pero cuando ha habido discrepancias, ha tenido que intervenir el Tribunal Constitucional siempre con resultados inciertos del agrado de nadie. Esto ha ralentizado muchas veces la aplicación de legislación en nuestro territorio. Pero sí es cierto que ha incrementado la seguridad jurídica en las políticas de intervención en el suelo. Por tanto, si bien nuestro proceso, en España, no ha sido un camino de rosas, sí podemos decir mirando hacia atrás, que el ordenamiento jurídico español en temas de ordenación territorial y de planificación urbanística, puede presentarse como referente en muchos aspectos en el ámbito internacional.

Animamos a los políticos, legisladores y técnicos del Ecuador a sumarse a la lista de países con este tipo de leyes de ordenación territorial. No tengan miedo de menoscabar los principios de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), ni la filosofía del Buen Vivir impresos en lo más hondo de su moderna y avanzada Constitución. Ecuador tiene un texto constitucional innovador y referente a nivel medial en muchas cuestiones. ¿Por qué no pueden ser, ustedes también, un referente en un texto definitivo de un Ley Orgánica de Ordenación Territorial o Ley del Suelo?

NOTAS

1.- Ciudad intermedia: En términos cuantitativos, la Unión Europea define como ciudades intermedias a las que tienen entre 50.000 y 500.000 habitantes. Pero el Banco Mundial lo eleva hasta un millón. En América del Norte entre 200.000 y 500.000, en Pakistán entre 25.000 y 100.000, en Argentina entre 50.000 y un millón. Pero en China o India, lo que en Europa es medio o intermedio, puede ser considerado pequeño, ya

que hay muchas ciudades de más de un millón. En el planeta hay casi 10.000 ciudades de más de 50.000 habitantes. Sólo hay 442 ciudades de más de un millón de habitantes en el mundo.

Según la ONU, en el siglo XXI la población urbana mundial va a superar por primera vez en la historia, la población rural. Pero hoy en 2014, ya podemos decir que casi el 70% de la población mundial es urbana. La rápida urbanización se está llevando a cabo, en gran parte, en los países en desarrollo. Hoy la mayoría de la población mundial (63%) vive en ciudades intermedias y pequeñas, mientras que las grandes macro-urbs incluyen una población mucho menor, de hasta un 7% (Bellet 2001).

Si la mayoría de ciudades son intermedias y allí vive la mayoría de la población urbana, el futuro del desarrollo sostenible se juega en ellas. Pero hay otra razón, las ciudades grandes no sólo tienen más población, sino también más extensión. A mayor superficie ocupada, mayor motorización. En las ciudades intermedias la movilidad se produce en un espacio que suele ser accesible a pie. Estudio de 96 ciudades intermedias, con una media de población de 300.000 habitantes, muestran que tienen un radio donde se concentra el 70% de la población, de 3,8 km, que es una distancia que se puede cubrir andando en menos de una hora. En las ciudades de más de un millón, el radio pasa a 10 Km. y eso supone dos horas. (Bellet & Llop Cátedra UNESCO-CIMES 2003).

2.- Crecimiento demográfico y crecimiento de la Huella Urbana: La afrenta real del crecimiento continuado de la población mundial no es tanto su cantidad, sino como se distribuye en el territorio, es decir la huella urbana. Hoy en día sabemos que en un horizonte de recursos escasos, la densificación de nuestras ciudades y la contención del crecimiento de la huella urbana, son garantía para ayudar en la sostenibilidad del planeta. El crecimiento medio de la huella urbana en Cuenca, en los últimos 25 años, ha sido del 2,63%. El crecimiento demográfico de Cuenca ciudad ha llegado a cotas de crecimiento cercano al 5%, en las décadas de los 60s y 70; hoy en día, estos crecimientos han descendido por debajo del 2%. Sin embargo el crecimiento demográfico no ha cesado y en las zonas de las parroquias rurales, incluidas dentro del periurbano de Cuenca, ahora este crecimiento es superior al 4% (Datos DGEEC). La huella anual, en el urbano, ha crecido desde las 50 ha/año, en los 60s, hasta las 225 ha/año, en

la actualidad. Es decir, mientras la población puede crecer el 2 o 3%, la huella urbana crece un 6, 7 o incluso un 10% anual. Mientras la ciudad de Cuenca solo ha crecido un 6%, todas las parroquias han crecido en dos dígitos (Baños 15%, San Joaquín 17%).

3.- Espacio periurbano: La complejidad propia del fenómeno urbano ha evidenciado la necesidad de ampliar el estudio a su entorno inmediato, que en adelante se denominará territorio Periurbano y a las relaciones que a través de este borde se generan tanto entre lo urbano y lo rural. La ciudad debe estudiarse como un elemento más dentro del territorio, no como un elemento que mira al territorio desde dentro; sino como lo que es, un episodio que pasa dentro del territorio. Es una zona de transición entre el campo y la ciudad. Su falta de servicios básicos, hace que los terrenos tengan precios más accesibles a los migrantes de las zonas rurales que llegan a las ciudades por los más variados motivos, generalmente económicos. Se trata de un territorio dinámico en proceso de consolidación, no es campo, ni es ciudad (Ávila 2001). El proceso de la periurbanización, en Latinoamérica, se basa principalmente en un periurbano habitacional tanto de clases acomodadas (condominios) colindando con zonas marginales. En el periurbano latinoamericano se encuentran construcciones que no cumplen con las formalidades arquitectónicas mínimas y al mismo tiempo coexisten las actividades informales, con las prácticas agrícolas. Estos procesos llevan, en tiempos relativamente cortos, a la ocupación de toda una zona geográfica con dominancia rural.

4.- Propuesta de crecimiento de Cuenca hasta el año 2050: Nuestra propuesta de densificación considera que las 7.300 Ha., que corresponden a la totalidad actual del suelo urbano, deberán acoger hasta 200.000 habitantes más, pasando de los 332.000 hab. actuales a 532.000 hab., mediante una densificación en general del suelo urbano; pero más en especial, del suelo urbano no consolidado. La densidad media bruta actual de 45 hab./Ha. llegaría a 73 hab./Ha. El Área de Extensión Urbana propuesta en el Periurbano, de 5800 Ha., que incluye básicamente las áreas rurales con núcleos de población en proceso de consolidación y a las que nosotros añadiremos parte de los corredores consolidados y en proceso de consolidación, las urbanizaciones exteriores y otras áreas anexas, deberá acoger 316.000 hab. La densidad media bruta actual del periurbano de 15hab./

Ha. llegaría a una densidad media bruta de 55 Hab./Ha. Esta propuesta permitiría un crecimiento sostenible de la huella urbana hasta 2050, manteniendo las premisas de ciudad intermedia.

5.- Ordenanzas: Las Ordenanzas del 2003 han ayudado a la extensión de este caos, que daremos en llamar colonización legalizada del suelo rustico del periurbano de Cuenca. Hay unas figuras híbridas que permiten dar licencia a edificaciones, generalmente para vivienda en el suelo rustico, si cumplen unos requisitos de superficie mínima de parcela y frente a vía. Así en los corredores en proceso de consolidación, con una superficie de 750 m² y frente a vía, se permite una edificación de dos plantas con retiro de 5m.

Los corredores de crecimiento consolidados permiten lo mismo que el anterior, pero solo con 500 m². Lo mismo ocurre con los sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población, con las urbanizaciones exteriores que permiten edificaciones en parcelaciones de lotes superiores a 3.000 m² en el suelo rustico, con cesiones de zona verde entre un 10 y un 15% y con un total de cesiones del 25%. Igual ocurre con el resto del territorio rural en esta área de influencia inmediata, donde se permiten edificaciones a partir de 1500 m². La licencia no sanciona un régimen jurídico del suelo sino simplemente un criterio de tamaño de parcela y frente vial, que no es lo que debiera perseguir una planificación constructiva. La permisividad y la corrupción, permiten transgredir ampliamente estos mínimos. El análisis estadístico demuestra que un 25% de los predios en el periurbano tiene menos de 200 m². Falta de absoluto rigor en la aplicación de las ordenanzas vigentes en todo el periurbano. Esto incluye no solo la licencia en las cabeceras parroquiales, algunas con planes aprobados (Baños, Valle, Sinincay), sino en las diferentes formas de suelos rurales consolidados o en proceso de consolidación. Porcentaje muy elevado de infracción en la superficie mínima de los predios. Trituración máxima de las superficies de los predios. Sus superficies reales impiden incluso aplicar la normativa estipulada por las vigentes ordenanzas en la zona del periurbano. Los lotes legales mínimos son de 500 m². El 50% de los lotes tiene superficie inferior a la mínima legal. Y de estos, el 50% tienen superficies inferiores a los 200 m². Incumplimiento sistemático de las alturas máximas permitidas (2 alturas) y los retiros.





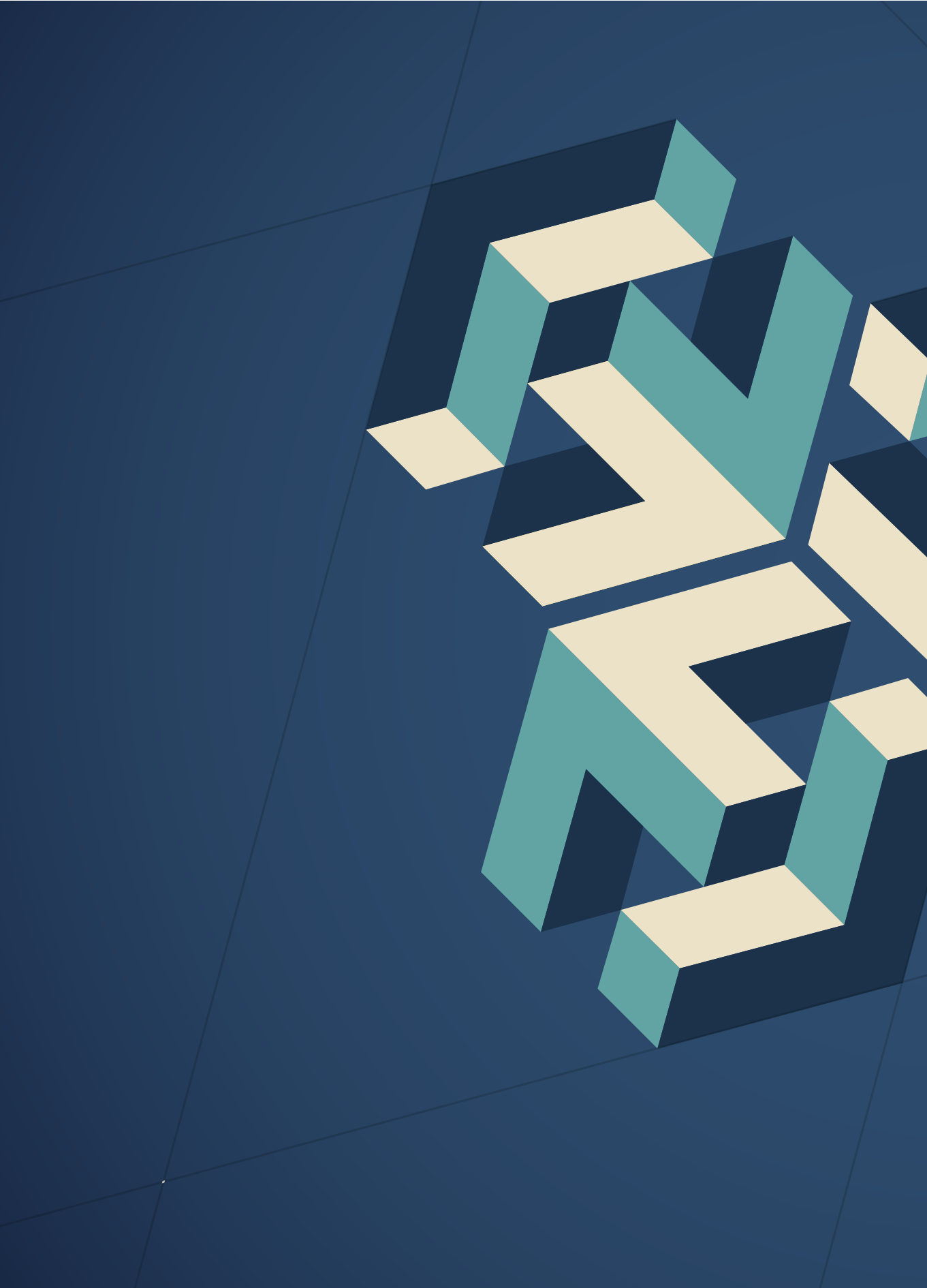
BIBLIOGRAFÍA

- AROLA, Francisco. (2014). *"Metodología para el análisis, diseño y gestión de los espacios periurbanos en ciudades intermedias ecuatorianas. Cuenca como caso de estudio"*. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Cuenca.
- GAD Municipal Cantón Cuenca. (2003). *"Reforma Actualización y Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca Determinantes para el Uso y Ocupación del suelo urbano. Ordenanza y Planos Normativos"*. Municipio de Cuenca.
- GAD. (2013). *"Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca, Secretaría General de Planificación. Tomo I. :Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Tema: Ocupación del Suelo"*. Municipio de Cuenca.
- GAD Municipal Cantón Cuenca. (2013). *"Dirección de Avalúos, Catastros y Estadísticas"*. Municipio de Cuenca.
- GAD Municipal Cantón Cuenca. (2014). *"Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca. Modelo Territorial Actual"*. Municipio de Cuenca.
- GAD Municipal Cantón Cuenca. (2014). *"Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca. Diagnostico Demográfico"*. Municipio de Cuenca.
- Ilustre Municipio de Cuenca. (1998). *"Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano"*. Municipio de Cuenca.
- Ilustre Municipio de Cuenca. (2006). *"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"*. Municipio de Cuenca.
- Ilustre Municipalidad de Cuenca. (2013). Dipecho VII. *"Implementación de la Metodología de Vulnerabilidades a Nivel Cantonal"*. Municipio de Cuenca
- PAUTA, Fernando. (2013). *"Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador"*. Universidad de Cuenca.
- http://es.wikipedia.org/wiki/Ley_del_Suelo_de_Espa%C3%B1a



TEXTOS LEGALES

- Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. (2011). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*
- Asamblea de la República (2012) *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* Presidencia del Gobierno de Ecuador (2008).
- *Constitución de Ecuador Congreso Nacional* (2005).
- *Ley Orgánica de Régimen Local* (Codificación)
- Órgano del Gobierno de Ecuador. Registro Oficial (1994). *Ley de Desarrollo Agrario. Ley Reformatoria a la Ley de Desarrollo Agrario, Reglamento General de La Ley de Desarrollo Agrario.*





PARTE 3

**METODOLOGIAS, TECNOLOGIA Y ENFOQUES
PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**



EL GRAN DESORDENADOR URBANO: LA ESPECULACIÓN

FERNANDO CORDERO CUEVA¹

PRESENTACIÓN

La Planificación Territorial en el Ecuador tiene sus primeras expresiones en el ámbito urbano. En el siglo pasado en la década del cuarenta, Gilberto Gatto Sobral y Jones Odriozzola, dos arquitectos uruguayos llegan al país con las teorías del urbanismo moderno y del funcionalismo, propios de los congresos de arquitectura moderna (CIAM), y se convierten en los precursores de la planificación urbana, al formular los denominados “Planes Reguladores” en algunas ciudades ecuatorianas: Quito, Cuenca, Loja, Latacunga, Ibarra, entre otras. Desde esas primeras propuestas han pasado muchas décadas y hoy, en Ecuador, la Planificación Territorial figura como una competencia obligatoria y exclusiva de todos los gobiernos autónomos descentralizados en sus respectivas jurisdicciones: regiones, provincias, cantones, parroquias rurales. Las Leyes derivadas de la nueva Constitución² han permitido caracterizar de mejor manera las nuevas herramientas del ordenamiento territorial y en lugar de los viejos Planes de Desarrollo Físico Cantonal y los Planes Reguladores de Desarrollo Urbano³, se proponen “Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial”⁴. Pese al salto cualitativo entre los con-

tenidos de los “Planes Reguladores de Desarrollo Urbano” y los “Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial”, planteamos la siguiente hipótesis:

No se han podido atender las necesidades de suelo urbano para solucionar el déficit habitacional, ni se ha evitado la reducción de densidades urbanas y el crecimiento “a saltos” de las ciudades. Tampoco se han garantizado las reservas de suelo, bien localizadas para los equipamientos de uso colectivo, establecidos en los Planes de Desarrollo para atender necesidades insatisfechas de: salud, educación, áreas verdes y espacios deportivos, seguridad ciudadana, administración pública, y movilidad. La expansión urbana superó siempre las denominadas áreas urbanizables establecidas en los planes urbanísticos y ocupó áreas no urbanizables por: limitaciones topográficas y geotécnicas, propensión a la inundación o por ser parte del patrimonio natural o cultural del Ecuador. Estas ocupaciones se han producido tanto “de hecho”, cuanto por decisiones clientelares del poder político. Los ejecutores de esta “anti-planificación” encontraron siempre “explicación” y



“Justificación” en la supuesta escasez de terrenos a precios accesibles para la mayoría de ciudadanos, que predominantemente son insolventes para pagar los “altos costos de urbanización” (léase especulación urbana).

El IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial desarrollará y explicará algunos temas incluidos en esta hipótesis y seguramente planteará ideas e iniciativas para superar algunos de esos problemas. En este trabajo me limitaré a encontrar una explicación preliminar de lo ocurrido a partir de la especulación de terrenos urbanos que se ha convertido en el “Gran Desordenador Urbano”. Avanzaré a imaginar una nueva herramienta tributaria no fiscal para garantizar el cumplimiento de los objetivos de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.

1. Los múltiples efectos del des-ordenamiento urbanístico

En todas las ciudades ecuatorianas podemos encontrar todos o algunos de los siguientes problemas:

- Deficientes asignaciones de suelo para equipamientos de salud, educación, seguridad ciudadana.
- Escuelas y colegios mal localizados geográficamente en relación a viviendas de sus alumnos.
- Gran cantidad de terrenos vacantes y contradictoriamente una casi permanente escasez de suelo para la mayoría de la población carente de vivienda.
- Inadecuadas condiciones geométricas en sistema vial urbano.
- Carencia de áreas verdes y espacios deportivos.
- Inadecuadas condiciones geométricas en sistema vial urbano.
- Crecimiento disperso con grandes espacios intersticiales entre áreas consolidadas.
- Bajas densidades de ocupación.
- Crecimiento arbitrario de precios del suelo por apropiación privada de obras y servicios públicos incorporados, como mejoras en el territorio y apropiación de rentas

diferenciales, derivadas de los nuevos valores de uso que surgen con la aglomeración urbana.

- Ocupación indebida de terrenos no urbanizables.
- Deficientes sistemas de transporte público e hipertrofia en el crecimiento de vehículos particulares.
- Apropiación privada de márgenes de ríos y lagunas; y, playas de mar.
- Irrespeto privado al patrimonio natural y cultural en nombre de las necesidades insatisfechas de la población.

En este erróneo proceso, de crecimiento demográfico y expansión territorial de nuestras ciudades, dichos problemas si bien tienen causas particulares en cada ciudad, presentan un denominador común: El rol desordenador del precio del suelo urbano impuesto por el “mercado” inmobiliario.

También hay que señalar que muy poco han servido las herramientas fiscales para “frenar” este des-ordenamiento y, de manera particular, para evitar la exclusión y segregación de familias de menores ingresos, o para mejorar las características y dotaciones de espacio público.⁵ Los llamados procesos de apropiación de plusvalías, si bien han sido útiles para transferir una parte de las rentas urbanas a las economías municipales, muy poco han logrado en la democratización del acceso a la ciudad o en la búsqueda del ordenamiento urbanístico planteado en los procesos de planificación.

Para poder llegar a las evidencias que explican el rol del precio del suelo urbano y, de manera particular, el sobre precio que se asigna a los terrenos urbanos, mediante procesos arbitrarios y aparentemente “incontrolables” de especulación urbana (derivada de las múltiples rentas que se provocan en el “mercado” de suelo urbano), haremos una revisión de los conceptos generales que subyacen en la generación de este sobreprecio.

2. ¿Cómo surge el precio de la tierra?

“Desde la perspectiva económica el hecho de que la tierra, tanto la rural como la urbana, tenga un precio constituye una paradoja.” Así lo señala Samuel Jaramillo. Desarrolla esta afirmación y establece que cada mercancía requiere el

esfuerzo de sus productores y que, justamente, lo que se compara y se contrasta en el mercado es la cantidad que cada una de ellas representa de este trabajo general. También nos aclara que ese trabajo, en economía y en el lenguaje de la tradición clásica, se denomina valor. Ese valor se expresa en un precio y termina nuevamente preguntándose ¿Cómo puede tener la tierra un precio si no tiene valor?”⁶

Explica el precio de la tierra recurriendo a la denominada “Teoría de la Renta”, que entiende el precio de la tierra como producto de la “Capitalización de la Renta”. Esa “capitalización” logran los propietarios de la tierra a través de múltiples acciones relacionadas con el suelo, su propiedad y las normas que operan sobre él en la llamada “producción de la ciudad”, que requiere del suelo para su operación.

Según el mismo autor, no sería razonable limitar esos mecanismos al dominio jurídico sobre la tierra, ni tampoco reducir los factores que actúan sobre el “mercado del suelo”, a aquellos que se derivan de la capacidad normativa del Estado; ya que, hay un conjunto de circunstancias relacionadas con las particularidades de localización y “aptitudes” de la tierra urbana, que darán lugar a una diferenciación entre la “renta absoluta” y una familia de “rentas diferenciales”, entre ellas están: “de monopolio de segregación”, “de vivienda”, “de comercio” y otras aún menos estudiadas en el “capitalismo urbano”, como la “aceptación social del uso del suelo” asignado a esa tierra o lo que es más frecuente, el uso asignado “de hecho” por la sociedad y el mercado a ciertos territorios urbanos. En esa “aceptación social” quizá se concentran los aspectos más polémicos por cuanto muchas rentas diferenciales se originan en estos hechos.

A diferencia de la tierra rural, cuya potencialidad es la de sostener un ciclo vegetal a partir del cual se estructura la agricultura, en las ciudades este sentido es diferente y el valor general, de uso, consiste en actuar como “simple soporte pasivo” del “espacio urbano”. Para que este “espacio urbano” surja, la tierra debe ser adaptada y adecuada, es decir, debe ser “construida”. Por ello se producen las vías, los parques, las escuelas, los hospitales, los supermercados, edificios de gobierno, etc. Es decir, deben construirse un conjunto de redes y edificaciones.

Se pueden encontrar algunos paralelos entre la tierra urbana y rural, e igualmente muchos contrastes; pero sobre todo, existe una diferencia crucial entre estos dos tipos de tierras. En el caso agrícola, el nexo tierra-producto agrícola

se limita al lapso siembra-cosecha. En el suelo urbano el “espacio construido” es inmóvil con respecto a la tierra que la soporta, ya que se produce y consume en el mismo lugar y se extiende indefinidamente en el tiempo.

En el caso rural, la tierra está ligada a la agricultura y las rentas surgen precisamente de esta articulación. En el caso urbano, la tierra actúa inicialmente como un simple soporte pasivo del espacio construido pero en el tiempo; en virtud de esa inmovilidad, adopta un serie de “usos de suelo”: Vivienda, comercio, servicios y entre ellos se generan nuevos “valores de uso”, que se “entrelazan” y generan nuevas rentas del suelo que son las que modulan y crean los precios de los terrenos urbanos.

3. El precio del suelo, el gran des-ordenador urbanístico

Viéndolo desde otro ángulo, cuando existe una diferencia entre el precio de un terreno urbano y el valor incorporado en forma de bienes y servicios, esa diferencia la podemos entender como un “sobre precio” de ese valor que no es otra cosa que la capitalización de las múltiples rentas del suelo. También es común observar que terrenos, con igual valor incorporado, se ofertan y venden en precios diferentes. En la economía actual, podemos advertir que la tierra urbana adquiere unos “valores de uso”, que no dependen del trabajo humano o del valor incorporado en forma de bienes o servicios. “*Un Pent-house que no tendrá quien le quite visibilidad*”, “*La vecindad con gente de la misma categoría*”, “*Un terreno con vista al mar*”, son frecuentes “excusas” para incrementos arbitrarios en el precio del suelo y el mercado hace el resto. Ese resto es el gran “validador” del sobreprecio con base en expresiones que se repiten cotidianamente “*ese es el precio hoy*”, ... “*como esta es una zona de alta plusvalía, en un año valdrá mucho más...aproveche (...)*”.

También aparece la especulación urbana en los llamados terrenos vacantes; es decir, aquellos que siendo aptos para recibir edificaciones, se los excluye intencional y temporalmente del mercado inmobiliario para especular con su futuro precio.

En Ecuador ha ocurrido con mucha frecuencia un fenómeno que lo conocemos como “crecimiento a saltos”, consistente en crear desarrollos urbanísticos, casi siempre programas habitacionales del Estado o localización de equipamientos de uso colectivo que demandan nuevos sistemas viales y dotación de servicios



públicos. Entre esos programas de vivienda o los grandes equipamientos de uso colectivo, surgen “espacios intersticiales”. Estos, por efecto de la propiedad privada del suelo y los débiles mecanismos públicos de implantación de los planes urbanísticos, por regla general, quedan algunos años sin uso o son sometidos a lentos procesos de consolidación, en espera de la realización de obras y equipamientos públicos que incorporan valor al suelo. Estas localizaciones aisladas se han convertido, forzosamente -por un equivocado principio de continuidad obligatoria- en pretextos para “urbanizar” los terrenos que median entre la ciudad consolidada y los nuevos asentamientos.

Se observa entonces un, extraño y poco lógico, crecimiento y densificación “de fuera hacia adentro”, que solo se explica temporalmente como el aprovechamiento privado de un “modelo” indiscriminado y no planificado de crecimiento continuo. Producida la saturación o una densificación compatible con el “mercado” inmobiliario, vendrá un nuevo “salto” y se repetirá una y otra vez este erróneo proceso de expansión-crecimiento de nuestras ciudades.

4. Renta del suelo o sobreprecio capitalizado

En el Ecuador de hoy consideramos que, con el desarrollo de los catastros municipales urbanos y la obligatoria bancarización de las transacciones económicas, casi siempre será posible conocer el precio de compra-venta de un terreno urbano y el del valor incorporado en forma de equipamientos e infraestructuras.⁷

Se podrá entonces calcular la diferencia de precios entre el de compra-venta y el del valor incorporado y entenderlo como “renta capitalizada” o sobreprecio a esas diferencias. En esas circunstancias, hay que darle un tratamiento social y tributario a esa renta del suelo urbano, con la finalidad de, por un lado, incidir en la reducción del incremento del precio de la tierra y, por otro, de manera particular, combatir la especulación de la tierra urbana para garantizar el adecuado uso social de la misma y así cumplir los principios constitucionales y favorecer a millones de ecuatorianos.

5. ¿Cómo calcular el valor incorporado en un suelo urbano?

El “valor” incorporado al suelo urbano lo encontramos en forma directa cuando está dotado de: agua potable, alcantarillado, electricidad, alumbrado público, recolección de residuos sólidos, vías, aceras, internet, gas por tubería, etc.

En forma indirecta cuando se analiza su área urbanística de inclusión y en ellos existen parques, áreas e instalaciones deportivas, escuelas, colegios, centros de salud, hospitales, centros infantiles del buen vivir (CIBV), unidades de policía comunitaria (UPC), unidades de vigilancia comunitaria (UVC), etc. **Por lo general en Ecuador, ni el Gobierno Nacional ni las Municipalidades recuperan esos valores incorporados directa e indirectamente al suelo urbano, pero todos ellos se han transformado en rentas de suelo que los dueños privados las han capitalizado en el precio impuesto al suelo en cada una de sus transacciones, que no se limitan a terrenos sin construcción sino que igualmente se trasladan a todos los bienes inmuebles.**

Si a esto le convertimos en una ecuación, el valor incorporado al suelo urbano por los principales rubros es igual a:

VALOR INCORPORADO AL SUELO (V_{su})

$$V_{su} = [P_{vias} + P_a + P_{alc} + P_{elec} + P_{ap} + P_{equip-circuito} + P_{equip-distrito}]$$

En la que:

V_{su}:	Valor incorporado al suelo urbano en forma directa e indirecta.
P_{vias}:	Precio del Sistema Vial necesario para el uso urbano del terreno.
P_a:	Precio de incorporación de infraestructura necesaria para servicio de agua potable.
P_{alc}:	Precio de incorporación de infraestructura necesaria para servicio de alcantarillado.
P_{elec}:	Precio de incorporación de infraestructura necesaria para servicio de electricidad.
P_{ap}:	Precio de incorporación de infraestructura necesaria para servicio de alumbrado público.
$P_{equip-circuito}$:	Precio de incorporación de infraestructura y equipamientos a nivel de circuito.
$P_{equip-distrito}$:	Precio de incorporación de infraestructura y equipamientos a nivel de distrito.

Todos estos precios pueden ser calculados con muy altos grados de aproximación y crearse con ellos indicadores en dólares/m².



Gráfico 1.



Gráfico 2.

5.1. ¿Cómo surge el precio final de un terreno urbano?

Se llama “precio real de compra-venta” de un terreno, al monto asignado a un inmueble, en una transacción inmobiliaria, bien sea por metro cuadrado o por monto global fijado para un inmueble de superficie conocida.

En ese “precio real” hay que diferenciar el precio original de compra-venta del terreno, el valor incorporado directa e indirectamente a él en forma de mejoras. Ese nuevo precio surge en un lapso y ellos nos debe llevar a pensar en que el comprador tiene derecho a obtener una “ganancia ordinaria”, entendida como una justa remuneración al capital invertido y al tiempo transcurrido. Esa ganancia ordinaria podría equipararse con la remuneración que habría obtenido ese capital en una operación de ahorro o a la tasa media de ganancia de las actividades económicas, precisando que en “operaciones inmobiliarias” de suelo urbano el riesgo es casi nulo.

Esta ganancia ordinaria podría regularse, por cuanto el Estado ecuatoriano debe **garantizar que se cumpla la prohibición constitucional de generar prácticas especulativas sobre el uso del suelo**, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado. Por esa misma razón debería regularse la renta del suelo capitalizada en forma de “ganancia extraordinaria”.⁸

Tendríamos entonces, por un lado, un “**Precio regulado de Compra-Venta**” equivalente al precio de compra-venta del terreno urbano, más el precio de las mejoras reales incorpora-

das al suelo, en forma directa e indirecta, más la ganancia ordinaria (ganancia regulada) sobre la suma invertida originalmente por su dueño en el momento de compra.⁹ (Ver Gráfico 1).

Y por otro lado, un “**Precio Real de Compra-Venta**” en el que podremos identificar el precio original del terreno y los sucesivos valores, incorporados en forma de mejoras. La suma del precio original más la ganancia ordinaria sobre ese precio sería igual al “Precio regulado de Compra-Venta”, al que debería agregarse el costo de las mejoras directa e indirectamente incorporadas en ese suelo que no deberían generar ninguna remuneración adicional para el dueño, cuando han sido realizadas por el Estado.

En la práctica ello no ocurre, ya que **la especulación tiene como uno de sus orígenes la apropiación privada de las inversiones públicas** (que en la mayoría de casos, en Ecuador, no se han recuperado en forma de Contribución Especial de Mejoras, como manda la Ley).

Esa diferencia, que surge entre el Precio Regulado de Compra-Venta más la Contribución de Mejoras y el Precio Real de Compra Venta, no es otra cosa que rentas de suelo urbano capitalizadas y que constituyen una ganancia extraordinaria. (Ver Gráfico 2).

Si a esto lo convertimos en una ecuación el Precio Real de Compra Venta, en el que está presente una ganancia ordinaria y una ganancia extraordinaria (equivalente a las rentas capitalizadas), es igual a:



$$P_{RCV} = P + P_{\text{rentas capitalizadas}}$$

En la que:

P_{RCV} : Precio real de compra-venta del suelo urbano.
 P_{rcv} : Precio regulado de compra-venta del suelo urbano.
 $P_{\text{rentas capitalizadas}}$: Precio correspondiente a las diferentes rentas capitalizadas.¹⁰

5.2. ¿Cómo inferir o calcular la renta del suelo?

Siempre que se conozca el “Precio Real de Compra-Venta” de un terreno urbano y los precios de sus diferentes valores, incorporados directa e indirectamente, en forma de equipamientos e infraestructuras, a partir del precio de compra-venta inicial, se podrá calcular el precio de las Rentas Capitalizadas de ese Suelo Urbano.¹¹ Las mejoras incorporadas, en forma directa e indirecta por el Estado, deben ser recuperadas por este y no pueden ser consideradas en el cálculo de la ganancia ordinaria o regulada

La ecuación simplificada se expresaría así:

$$P_{\text{rentas capitalizadas}} = (PRCV + \text{Mejoras}) - P_{rcv}$$

La renta en valor relativo o porcentaje se la obtendría comparando el valor de la renta capitalizada con el precio original del terreno.

$$\% \text{ renta} = (P_{\text{renta}} / P_i) * 100$$

Sobre la renta del suelo urbano se debe además señalar que al ser la renta una capitalización del sobreprecio de diferentes bienes, servicios y decisiones que se toman sobre el suelo de las ciudades, su comportamiento se prolonga en el tiempo y genera nuevas rentas diferenciales.

6. Nueva herramienta para apoyar el Ordenamiento Urbanístico

La clásica noción de los tributos, entendidos como prestaciones económicas obligatorias que deben ser establecidas por ley y sirven para cubrir gastos públicos y distribuir la riqueza social, consultando siempre el principio de capacidad contributiva hoy conviven

con otro tipo de herramientas tributarias que se usan para fines no fiscales y por ello genéricamente se los conoce como **tributos extra fiscales**. En el caso del suelo urbano queremos proponer un tributo extra fiscal que sea capaz de eliminar o al menos desincentivar la especulación del precio en terrenos urbanos y ese sería un nuevo impuesto: **un impuesto a la especulación urbana**.

Como se advirtió en líneas anteriores, nuestra Constitución le impone al Estado ecuatoriano la tarea de impedir el surgimiento de “prácticas especulativas sobre el uso del suelo” y por ello imaginamos que un tributo extra fiscal destinado a evitar la especulación se convertirá en una nueva herramienta de la planificación territorial y, particularmente, del Ordenamiento Urbanístico. Este tributo extra fiscal tendría como hecho generador la ganancia extraordinaria en la compra-venta de terrenos urbanos, y estará destinado a **evitar o disminuir el efecto desordenador del precio del suelo proveniente de procesos especulativos**.

Su comportamiento lo simulamos en los ejemplos incorporados en el APENDICE N°1.

Ese tributo extra fiscal tendría además efectos importantísimos en el ordenamiento territorial, ya que posibilitará entre otros el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Eliminar el Impuesto a la Plusvalía que hoy se traslada al Precio real de venta de los terrenos urbanos.
- Terminar con el ocultamiento de información en las compra-ventas de terrenos urbanos y con ello mejorar cualitativamente los catastros municipales y sus correspondientes avalúos.
- Permitir la distribución de los beneficios y cargas del proceso urbanizador, en forma proporcional y justa sobre todos los dueños de suelo urbano.
- Garantizar a las Municipalidades ecuatorianas, y por su intermedio a otros niveles de gobierno, la recuperación como “Contribución de Mejoras” de los valores efectivamente incorporados en el territorio en forma de infraestructuras y equipamientos urbanos.
- Incrementar las áreas verdes urbanas y garantizar los criterios de uso y ocupación del suelo planteados en los Planes de Ordenamiento Urbanístico.
- Propiciar la creación de reservas de suelo urbano para el estricto cumplimiento de los planes de ordenación urbanística.
- Garantizar a los ciudadanos y a los agentes inmobiliarios, suelo a precios justos especialmente para vivienda y espacios productivos.
- Reducir significativamente la especulación del suelo urbano y por ende su efecto desordenador.



CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ Arquitecto, Universidad de Cuenca, 1975, Especialista en Proyectos de Desarrollo Urbano, IBAM, Brasil 1976-1977, Master en Dirección del Desarrollo Local, Universidad Complutense de Madrid, 2005-2006. Profesor Titular de la facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca.
- ² “Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD)” 2010 y “Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas” (COPFP) 2010.
- ³ En la Ley de Régimen Municipal se establecía el contenido General de los Planes Reguladores: **Artículo 214.-** *Los planes reguladores de desarrollo urbano formarán parte definida de los planes de desarrollo físico cantonal y deberán prepararse de acuerdo con las siguientes etapas: 1.- Formación del expediente urbano con base en los estudios preliminares sobre: a) La región: estudio geográfico, económico y social; b) La ciudad: formación, historia, estructuras socio-económicas, demografía y administración; c) Implantación: topografía, geología y climatología del sitio; d) Catástrofes de construcciones existentes y características de los inmuebles; e) Servicios públicos y redes: vías de circulación, agua potable, electricidad y alcantarillado; y, f) Funciones de los centros poblados: habitación, trabajo, circulación y cultura física y moral. 2.- Elaboración del plan regulador, que tendrá las siguientes partes concretas: a) Zonificación y delimitación de barrios para habitación, industrias, zonas especiales y zonas rurales; b) Ocupación del suelo y repartición de la población, densidades de la población y de habitación, estudio de reestructuraciones parcelarias; c) Reservaciones territoriales, espacios abiertos, libres y arborizados; d) Redes de circulación y vías de comunicación de todo orden; e) Reglamentación de construcciones; y, f) Coordinación de previsiones de planeamiento y estudios de técnicas sanitarias. 3.- Documentación reglamentaria que se compondrá de: a) Plan regulador de desarrollo urbano; b) Programas de ordenamiento; c) Proyecto de aprovisionamiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento; d) Estimación de costos y posibilidades de financiamiento; y, e) Orden de prioridades. Art. 215.- En el plan regulador de desarrollo urbano se determinarán claramente los*
- ⁴ En la Ley de Régimen Municipal se establecía el contenido General de los Planes Reguladores: **Artículo 214.-** *Los planes reguladores de desarrollo urbano formarán parte definida de los planes de desarrollo físico cantonal y deberán prepararse de acuerdo con las siguientes etapas: 1.- Formación del expediente urbano con base en los estudios preliminares sobre: a) La región: estudio geográfico, económico y social; b) La ciudad: formación, historia, estructuras socio-económicas, demografía y administración; c) Implantación: topografía, geología y climatología del sitio; d) Catástrofes de construcciones existentes y características de los inmuebles; e) Servicios públicos y redes: vías de circulación, agua potable, electricidad y alcantarillado; y, f) Funciones de los centros poblados: habitación, trabajo, circulación y cultura física y moral. 2.- Elaboración del plan regulador, que tendrá las siguientes partes concretas: a) Zonificación y delimitación de barrios para habitación, industrias, zonas especiales y zonas rurales; b) Ocupación del suelo y repartición de la población, densidades de la población y de habitación, estudio de reestructuraciones parcelarias; c) Reservaciones territoriales, espacios abiertos, libres y arborizados; d) Redes de circulación y vías de comunicación de todo orden; e) Reglamentación de construcciones; y, f) Coordinación de previsiones de planeamiento y estudios de técnicas sanitarias. 3.- Documentación reglamentaria que se compondrá de: a) Plan regulador de desarrollo urbano; b) Programas de ordenamiento; c) Proyecto de aprovisionamiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento; d) Estimación de costos y posibilidades de financiamiento; y, e) Orden de prioridades. Art. 215.- En el plan regulador de desarrollo urbano se determinarán claramente los siguientes aspectos: a) Estudios parciales de planificación; b) Estudios de unidades barriales; c) Estudios de parcelación; d) Instalación de servicios públicos; e) Dotación de espacios abiertos; f) Planificación de núcleos urbanos de todo orden: vg., centros administrativos, comerciales, cívicos; y, g) Ordenanzas y reglamentaciones sobre el uso del suelo, condiciones de seguridad, materiales, condiciones sanitarias y otras de naturaleza similar.*



cación; b) Estudios de unidades barriales; c) Estudios de parcelación; d) Instalación de servicios públicos; e) Dotación de espacios abiertos; f) Planificación de núcleos urbanos de todo orden: vg., centros administrativos, comerciales, cívicos; y, g) Ordenanzas y reglamentaciones sobre el uso del suelo, condiciones de seguridad, materiales, condiciones sanitarias y otras de naturaleza similar.

⁵ En torno a la dotación de espacios público, por ejemplo, en Ecuador desde 1966 hasta 2004, estuvo vigente una disposición legal que permitía a los gobiernos municipales disponer gratuitamente de hasta el 50% del suelo urbanizable sometido a procesos de fraccionamiento o apto para ser fraccionado. De pronto en ese año, en el viejo poder legislativo ecuatoriano en nombre de los pobres y de sus dificultades para adquirir tierra urbana, se redujo dicho porcentaje al 30%. La nueva legislatura aun no logra un consenso para regresar a ese anterior porcentaje y por ahora ha incrementado al 35% las cesión gratuita de suelo urbano.

⁶ Jaramillo Samuel, *“Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías”*, CIDE-LILP, Bogotá, 2003.

⁷ En la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo este cálculo deberá realizarse en base de modelos existentes que han surgido de investigaciones empíricas y permiten establecer con mucha proximidad los precios de dotación de: agua potable, alcantarillado, pavimentación y otras mejoras viales así como distribuir entre los terrenos urbanos de un circuito o distrito el valor correspondiente a un parque, escuela, hospital, etc. (Valores estos últimos que rara vez se recuperan pero que generan rentas urbanas que son

íntegramente apropiadas por los dueños de los terrenos ubicados en sus “áreas de influencia”).

⁸ **Artículo 376.-** *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 privado.*

⁹ Este será un factor regulado por el Estado. En las simulaciones que se incluyen en este trabajo y apenas para ejemplificar el efecto de esta idea, se considera una remuneración anual del capital como el equivalente a la tasa pasiva media de los depósitos monetarios a plazo fijo, igualo mayor a un año, más la inflación anual. Es decir en este momento aproximadamente 8%.

¹⁰ En la teoría marxista de la renta de la tierra, desarrollada por Samuel Jaramillo, se establece esta renta como una Renta Absoluta y se la debe entender como “el monto mínimo que se paga por todos los lotes, y sobre la cual se superponen (o se adicionan) las rentas diferenciales: el esquema que surge entonces es una estructura de rentas en que todos los lotes comparten un mínimo idéntico, la Renta Absoluta, y cada uno de ellos tiene una magnitud diferente de Renta Diferencial”. (Samuel Jaramillo “Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías”, CIDE Universidad de los Andes y el Lincoln Institute of Land Policy, 2003.)

¹¹ Que no es otra que la renta total que los “terratenientes” logran captar en forma de renta absoluta más todas las rentas diferenciales.

APENDICES



APENDICE Nº 1.1

CASO 1: PRECIO REAL DE COMPRA VENTA CON GANANCIA EXTRAORDINARIA EQUIVALENTE AL DOBLE DEL PRECIO REGULADO

RUBROS DEL TERRENO URBANO		UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD
VALOR DE COMPRA VENTA ORIGINAL DEL TERRENO POR METRO CUADRADO		\$ USD/m ²	50
VALOR INCORPORADO AL SUELO EN FORMA DE MEJORAS		\$ USD/m ²	30
NUMERO DE AÑOS TRANSCURRIDOS DESDE COMPRA ORIGINAL		AÑOS	10
REMUNERACION DEL CAPITAL INCORPORADO (8% ANUAL)		\$ USD/m ²	40
PRECIO REGULADO DE COMPRA VENTA		\$ USD/m ²	90
PRECIOE REGULADO DE COMPRA VENTA + CONTRIBUCION DE MEJORAS		\$ USD/m ²	120
PRECIO REAL DE COMPRA VENTA DEL TERRENO POR METRO CUADRADO		\$ USD/m ²	300
RENTA EXTRAORDINARIA CAPITALIZADA POR METRO CUADRADO		\$ USD/m ²	180
% ESTIMADO DE RENTA TOTAL		%	360,0%
RESUMEN GENERAL			
PRECIO DE TERRENO ORIGINAL ACTUALIZADO		\$ USD/m ²	90
TRIBUTO EXTRA FISCAL A LA GANANCIA EXTRAORDINARIA		\$ USD/m ²	144,00
PRECIO REAL DE COMPRA-VENTA PARA EL VENDEADOR			156,00
GANANCIA EXTRAORDINARIA PARA EL VENDEADOR		\$ USD/m ²	36,00
RECUPERACION POR CONTRIBUCION DE MEJORAS		\$ USD/m ²	30

RENTA EXTRAORDINARIA
TRANSFERIDA A
MUNICIPALIDAD COMO
TRIBUTO EXTRA FISCAL



RENTA EXTRAORDINARIA
PARA EL DUEÑO



CASO 2: PRECIO REAL DE COMPRA VENTA CON GANANCIA EXTRAORDINARIA EQUIVALENTE AL PRECIO REGULADO

RUBROS DEL TERRENO URBANO			UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD
VALOR DE COMPRA VENTA ORIGINAL DEL TERRENO POR METRO CUADRADO			\$ USD/m ²	50
VALOR INCORPORADO AL SUELO EN FORMA DE MEJORAS			\$ USD/m ²	30
NUMERO DE AÑOS TRANSCURRIDOS DESDE COMPRA ORIGINAL			ANOS	10
REMUNERACION DEL CAPITAL INCORPORADO (8% ANUAL)			\$ USD/m ²	40
PRECIO REGULADO DE COMPRA VENTA			\$ USD/m ²	90
PRECIOE REGULADO DE COMPRA VENTA + CONTRIBUCION DE MEJORAS			\$ USD/m ²	120
PRECIO REAL DE COMPRA VENTA DEL TERRENO POR METRO CUADRADO			\$ USD/m ²	210
RENTA EXTRAORDINARIA CAPITALIZADA POR METRO CUADRADO			\$ USD/m ²	90
% ESTIMADO DE RENTA TOTAL			%	180,0%
RESUMEN GENERAL				
PRECIO DE TERRENO ORIGINAL ACTUALIZADO			\$ USD/m ²	90
TRIBUTO EXTRA FISCAL A LA GANANCIA EXTRAORDINARIA			\$ USD/m ²	72,00
PRECIO REAL DE COMPRA-VENTA PARA EL VENDEDOR				138,00
GANANCIA EXTRAORDINARIA PARA EL VENDEDOR			\$ USD/m ²	18,00
RECUPERACION POR CONTRIBUCION DE MEJORAS			\$ USD/m ²	30

RENTA EXTRAORDINARIA
TRANSFERIDA A
MUNICIPALIDAD COMO
TRIBUTO EXTRA FISCAL

RENTA EXTRAORDINARIA
PARA EL DUEÑO



APENDICE Nº 1.2

CASO 3: PRECIO REAL DE COMPRA VENTA CON GANANCIA EXTRAORDINARIA EQUIVALENTE A LA MITAD PRECIO REGULADO

RUBROS DEL TERRENO URBANO		UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD
VALOR DE COMPRA VENTA ORIGINAL DEL TERRENO POR METRO CUADRADO		\$ USD/m ²	50
VALOR INCORPORADO AL SUELO EN FORMA DE MEJORAS		\$ USD/m ²	30
NUMERO DE AÑOS TRANSCURRIDOS DESDE COMPRA ORIGINAL		AÑOS	10
REMUNERACION DEL CAPITAL INCORPORADO (8% ANUAL)		\$ USD/m ²	40
PRECIO REGULADO DE COMPRA VENTA		\$ USD/m ²	90
PRECIOE REGULADO DE COMPRA VENTA + CONTRIBUCION DE MEJORAS		\$ USD/m ²	120
PRECIO REAL DE COMPRA VENTA DEL TERRENO POR METRO CUADRADO		\$ USD/m ²	165
RENTA EXTRAORDINARIA CAPITALIZADA POR METRO CUADRADO		\$ USD/m ²	45
% ESTIMADO DE RENTA TOTAL		%	90,0%
RESUMEN GENERAL			
PRECIO DE TERRENO ORIGINAL ACTUALIZADO		\$ USD/m ²	90
TRIBUTO EXTRA FISCAL A LA GANANCIA EXTRAORDINARIA		\$ USD/m ²	36,00
PRECIO REAL DE COMPRA-VENTA PARA EL VENDEDOR			129,00
GANANCIA EXTRAORDINARIA PARA EL VENDEDOR		\$ USD/m ²	9,00
RECUPERACION POR CONTRIBUCION DE MEJORAS		\$ USD/m ²	30

RENTA EXTRAORDINARIA
TRANSFERIDA A
MUNICIPALIDAD COMO
TRIBUTO EXTRA FISCAL

RENTA EXTRAORDINARIA
PARA EL DUEÑO

CASO 4: PRECIO REAL DE COMPRA VENTA CON GANANCIA EXTRAORDINARIA EQUIVALENTE A LA TERCERA PARTE DEL PRECIO REGULADO

RUBROS DEL TERRENO URBANO		UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD
VALOR DE COMPRA VENTA ORIGINAL DEL TERRENO POR METRO CUADRADO		\$ USD/m ²	50
VALOR INCORPORADO AL SUELO EN FORMA DE MEJORAS		\$ USD/m ²	30
NUMERO DE AÑOS TRANSCURRIDOS DESDE COMPRA ORIGINAL		AÑOS	10
REMUNERACION DEL CAPITAL INCORPORADO (8% ANUAL)		\$ USD/m ²	40
PRECIO REGULADO DE COMPRA VENTA		\$ USD/m ²	90
PRECIOE REGULADO DE COMPRA VENTA + CONTRIBUCION DE MEJORAS		\$ USD/m ²	120
PRECIO REAL DE COMPRA VENTA DEL TERRENO POR METRO CUADRADO		\$ USD/m ²	150
RENTA EXTRAORDINARIA CAPITALIZADA POR METRO CUADRADO		\$ USD/m ²	30
% ESTIMADO DE RENTA TOTAL		%	60.0%
RESUMEN GENERAL			
PRECIO DE TERRENO ORIGINAL ACTUALIZADO		\$ USD/m ²	90
TRIBUTO EXTRA FISCAL A LA GANANCIA EXTRAORDINARIA		\$ USD/m ²	24,00
PRECIO REAL DE COMPRA-VENTA PARA EL VENDEDOR			126,00
GANANCIA EXTRAORDINARIA PARA EL VENDEDOR		\$ USD/m ²	6,00
RECUPERACION POR CONTRIBUCION DE MEJORAS		\$ USD/m ²	30

RENTA EXTRAORDINARIA
TRANSFERIDA A
MUNICIPALIDAD COMO
TRIBUTO EXTRA FISCAL

RENTA EXTRAORDINARIA
PARA EL DUEÑO

CASO 5: PRECIO REAL DE COMPRA VENTA CON GANANCIA EXTRAORDINARIA EQUIVALENTE A DECIMA PARTE DEL PRECIO REGULADO

RENTA EXTRAORDINARIA TRANSFERIDA A MUNICIPALIDAD COMO TRIBUTO EXTRAFISCAL	RENTA EXTRAORDINARIA PARA EL DUEÑO
--	---

CASO 6: PRECIO REAL DE COMPRA VENTA SIN GANANCIA EXTRAORDINARIA

RUBROS DEL TERRENO URBANO		UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD
VALOR DE COMPRA VENTA ORIGINAL DEL TERRENO POR METRO CUADRADO		\$ USD/m ²	50
VALOR INCORPORADO AL SUELO EN FORMA DE MEJORAS		\$ USD/m ²	30
NUMERO DE AÑOS TRANSCURRIDOS DESDE COMPRA ORIGINAL		AÑOS	10
REMUNERACION DEL CAPITAL INCORPORADO (8% ANUAL)		\$ USD/m ²	40
PRECIO REGULADO DE COMPRA VENTA		\$ USD/m ²	90
PRECIO REGULADO DE COMPRA VENTA + CONTRIBUCION DE MEJORAS		\$ USD/m ²	120
PRECIO REAL DE COMPRA VENTA DEL TERRENO POR METRO CUADRADO		\$ USD/m ²	120
RENTA EXTRAORDINARIA CAPITALIZADA POR METRO CUADRADO		\$ USD/m ²	0
% ESTIMADO DE RENTA TOTAL		%	0.0%
RESUMEN GENERAL			
PRECIO DE TERRENO ORIGINAL ACTUALIZADO		\$ USD/m ²	90
TRIBUTOS EXTRA FISCAL A LA GANANCIA EXTRAORDINARIA		\$ USD/m ²	0.00
PRECIO REAL DE COMPRA-VENTA PARA EL VENDEDOR		\$ USD/m ²	120.00
GANANCIA EXTRAORDINARIA PARA EL VENDEDOR		\$ USD/m ²	0.00
RECUPERACION POR CONTRIBUCION DE MEJORAS		\$ USD/m ²	30

RENTA EXTRAORDINARIA
TRANSFERIDA A
MUNICIPALIDAD COMO
TRIBUTO EXTRA FISCAL

RENTA EXTRAORDINARIA
PARA EL DUEÑO



METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN DE LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL “FORMULAR PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL” INTEGRADO A LA DE “PLANIFICAR EL DESARROLLO”

FERNANDO PAUTA CALLE
UNIVERSIDAD DE CUENCA

INTRODUCCIÓN

Conviene explicitar que, para la Constitución, el territorio se convierte en un elemento clave para el reparto competencial entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pues proporciona la dimensión espacial a varias de sus normas pero, en especial, a aquellas que delimitan los ámbitos de las autonomías; tal como se evidencia en el “*Régimen de competencias*” del Título V y en este sentido, atribuyen a los cuatro niveles de gobiernos descentralizados, entre otras, las competencias de “*planificar el desarrollo*” y “*formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial*” con el carácter de exclusivas, y al Estado Central la “*planificación nacional*”.

En relación a la Ordenación Territorial Nacional hay que señalar la competencia exclusiva del Estado Central en la “*planificación nacional*”, pero de este texto constitucional no se desprende que se haya reservado competencia alguna en esa materia. Por esto, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) le otorga como competencia legal exclusiva e instrumento complementario del Plan Nacional de

Desarrollo a este nivel de gobierno, la “*formulación de la estrategia territorial nacional*” destinada a gestionar las incidencias significativas en el territorio de las competencias exclusivas otorgadas por la Constitución pero debe subrayarse que esta es una competencia de menor jerarquía a la otorgada a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Conviene, finalmente, destacar que esta norma dispone también que dicho Plan contendrá los “*Lineamientos para la Planificación Territorial*”, que constituyen la atribución competencial del Estado Central en la Ordenación Territorial del Ecuador y, por tanto, conducente a precautelar sus intereses territoriales.

Así, la Constitución ecuatoriana si bien mantiene la planificación y gestión del desarrollo a nivel nacional, también la descentraliza, con plena convicción, al conjunto de niveles de gobierno “*autónomos descentralizados*”, que ella misma establece, otorgándoles, para ello, las competencias exclusivas de “*planificar el desarrollo*” y “*formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial*” de sus circunscripciones.

NOTA: La presente ponencia es una síntesis del trabajo del autor denominado “*Ecuador: Hacia un modelo de gestión de la ordenación territorial enmarcado en la Constitución*”, publicado como artículo en la Revista “**CIUDAD Y TERRITORIO: ESTUDIOS TERRITORIALES**”, Vol. XLVI, N° 182, invierno 2014.



Esto implica que la consecución del modelo de desarrollo humano, que subyace en la Constitución, no es tarea única del Estado Central sino de todos los niveles de gobierno. Tal responsabilidad pública adquiere, entonces, nuevas expresiones territoriales e institucionales -que desciende hasta la circunscripción parroquial rural y su gobierno-, pero que asimismo recupera las expresiones intranacionales del desarrollo históricamente postergadas.

Si bien las normas constitucionales antes aludidas generaron expectativas por la revalorización de la planificación del desarrollo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD en su Título VII “*Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación*”, y el COPFP en su Título I “*De la Planificación del Desarrollo y la Política Pública*” y Título II “*Del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*”, regulan muy precariamente este ejercicio competencial, incluso con deficiencias legislativas por las incoherencias y ausencia de complementariedades entre algunas de sus normas.

Los “*Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada*”, dictados en mayo de 2011 por la SENPLADES, constituyen uno de los primeros esfuerzos para avanzar en la construcción del modelo de gestión de estas competencias. Así, pretenden, observando el marco legal anterior, establecer el proceso metodológico que ha de seguir la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial y sus determinaciones. Pero este cometido, esencialmente, no se cumple por la inobservancia del reparto competencial, las limitaciones legales ya señaladas, la falta de claridad e integración de las metodologías adoptadas y la ausencia de los contenidos específicos de las determinaciones, sobre todo de los Planes de Ordenación Territorial.

Este déficit normativo ha incidido negativamente en la primera experiencia de formulación de estos planes, que tuvo lugar en el bienio 2011-2013, pues con sustento en la investigación: “*Mandato Constitucional de la Ordenación Territorial. La adopción de planes a nivel cantonal en la Zona 6*”, del Centro de Investigación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca –CINA–, se puede comentar que:

- a) Los lineamientos difundidos por la SENPLADES han incidido fuertemente en el trabajo de diagnóstico y

muy poco en el de las otras fases.

- b) Los diagnósticos muestran contenidos reiterativos en los diferentes niveles de planificación de una misma provincia y en algunos casos con resultados distintos.
- c) Se carece de una fase para la formulación de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo, esto es, de una imagen-objetivo; y, en relación a los planes de ordenación territorial, se prescinde de fases como el modelo territorial objetivo y la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo.
- d) La superposición de las pocas determinaciones, que logran fijar los planes de ordenación territorial, por la falta de un modelo de gestión que regule el reparto competencial.
- e) La omisión de las articulaciones exigidas en las normativas constitucional y legal vigentes.
- f) Con frecuencia los Planes de Ordenación Territorial no se vinculan a las competencias constitucionales y legales de sus respectivos niveles de gobierno, y, por tanto, no establecen las dimensiones territoriales de éstas.
- g) En el mejor de los casos, la visión del desarrollo humano en cada nivel territorial se limita al solo ejercicio de las actuales competencias de sus respectivos gobiernos.
- h) La mayor preocupación es la ausencia generalizada de evidencias concretas de ordenación territorial, en buena parte, de los planes que se han elaborado; y,
- i) Al proceso muy poco han apoyado las normas del COOTAD, del COPFP y los lineamientos dictados por la SENPLADES.

Así, se vuelve urgente la vigencia de una ley que regule con eficacia, efectividad y eficiencia, la planificación del desarrollo y la ordenación territorial, propósito que demanda, en forma previa, el diseño de un modelo de gestión de estas competencias.

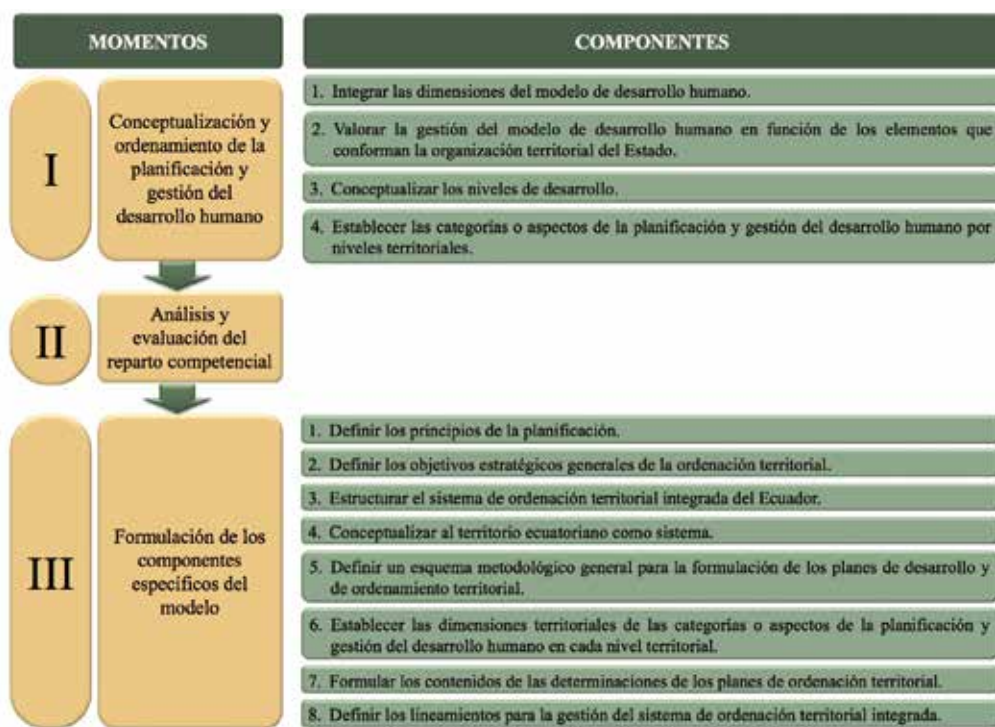


Figura 1 ECUADOR:

Metodología para el diseño del Modelo de Gestión de la Ordenación Territorial en el marco de la Constitución.

Fuente: El autor, julio 2013.

2. Metodología para el diseño del Modelo de Gestión

En el marco antes definido, se propone la metodología adjunta para diseñar el modelo de gestión de la ordenación territorial en el Ecuador (ver FIG. 1), cuya sustentación en detalle se expone a continuación:

2.1. Momento I: Conceptualización y ordenamiento de la planificación y gestión del desarrollo humano

En la Constitución ecuatoriana, vigente desde el año 2008, subyace un modelo de desarrollo humano multidimensional y alternativo al modelo capitalista -oligárquico dependiente y orientado hacia el mercado externo (SALAMEA, 2008)-, que tuvo intentos fallidos por ir al neoliberalismo pleno hasta bien entrado el presente siglo.

Las dimensiones de orden muy diverso, que configuran este nuevo modelo, pueden ser cuidadosamente selec-

cionadas en esta ley fundamental. Ellas no son sino las facetas individuales, sociales y de contexto que permiten entenderlo en su integralidad (ZORRO, 2008), pero también gestionarlo con este carácter y por esto su reconocimiento; pues la planificación en general y la ordenación territorial en particular han de servir a la consecución de tal modelo.

Las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo se encuentran fundamentalmente en los siguientes textos constitucionales: Título II "*Derechos*", Título VI "*Régimen de Desarrollo*" y Título VII "*Régimen del Buen Vivir*".

Por su parte, en el texto constitucional, las dimensiones territoriales del desarrollo se hallan expuestas en su Título V "*Organización Territorial del Estado*" y por las cuales el Estado se organiza en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.



2.1.1. Integrar las dimensiones del modelo de desarrollo humano

De las normas constitucionales antes expuestas se desprende que, las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del modelo de desarrollo humano, que ellas conciben, obligatoriamente deben planificarse y gestionarse en los territorios nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural, como se muestra gráficamente (ver Fig. 2), dando lugar a cinco niveles territoriales distintos de gestión del desarrollo humano.

Desde esta perspectiva debe concebirse entonces al “desarrollo nacional”, al “desarrollo regional”, al “desarrollo provincial”, al “desarrollo cantonal” y al “desarrollo pa-

roquial rural”, que establece la Constitución. Si bien el primero no está expresamente mencionado entre las competencias exclusivas del Estado central, sí forma parte de los “deberes primordiales del Estado”.

2.1.2. Valorar la gestión del modelo de desarrollo humano en función de los elementos que conforman la organización territorial del Estado

La planificación y gestión del desarrollo humano en función de los niveles territoriales, ordenada por la Constitución, es radicalmente distinta de sus predecesoras y tiene implicaciones positivas que deben ser rigurosamente explicitadas en forma previa a su conceptualización. Se puede aportar, entre otras, las siguientes:

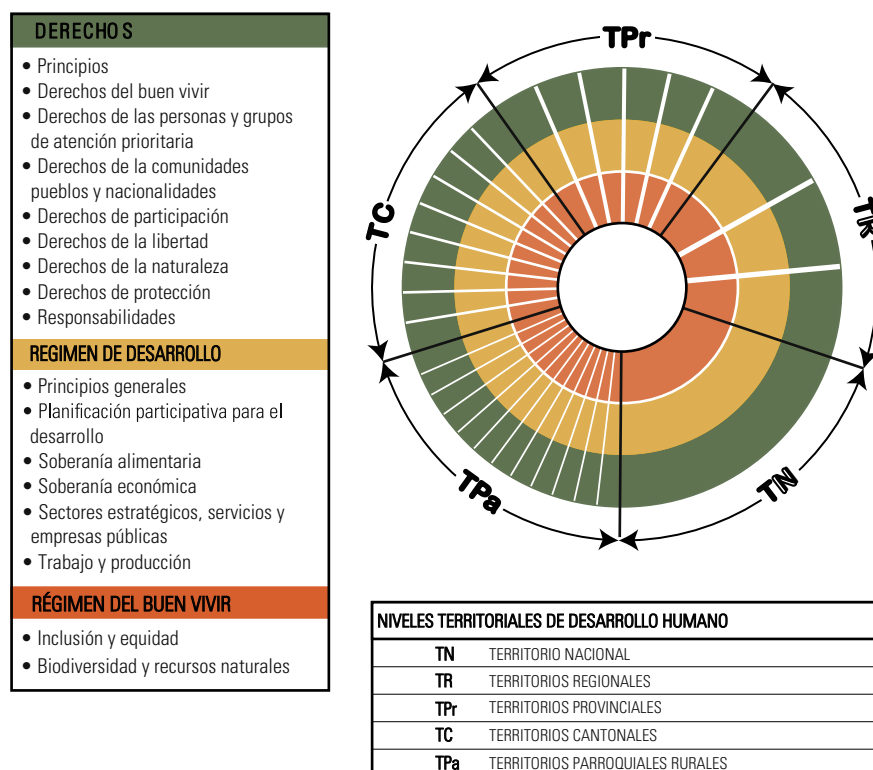


Figura 2. ECUADOR:

Las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo humano y niveles territoriales de su planificación y gestión de conformidad con la Constitución.

Fuente: El autor, julio 2013.

- Recupera las dimensiones territoriales intranacionales del desarrollo, históricamente postergadas, por la visión y gestión centralista de éste y con ellas, injustamente, las realidades, potencialidades y oportunidades de los territorios que conforman el Ecuador, así como su condición de territorios estratégicos de desarrollo legítimos (ESPINA, 2004).
 - Posibilita, por tanto, que los territorios intranacionales ya no sean elementos subordinados al centralismo, unos espacios geográficos, simples soportes de las actividades humanas, determinadas por las políticas nacionales, unos territorios uniformes e indiferenciados (ALBUQUERQUE, 2007), sino verdaderos factores de desarrollo (ÁLVAREZ&RENDÓN, 2010); así, *"el eje central del soporte del desarrollo se desplaza de 'arriba abajo' en términos territoriales e institucionales"* (BOISIER, 1997, pág. 30).
 - Obliga a que las dimensiones, antes consideradas, alcancen expresiones y relaciones específicas en todos los niveles territoriales, y estructuren unidades con dinámicas propias, sustentadas en el principio constitucional; por lo que Ecuador es un Estado que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.
 - Da salida, si el gobierno regional supera el "vacío del gobierno intermedio", a proyectos políticos concertados entre diversos actores sociales en varias latitudes ecuatorianas, para administrar y planificar el desarrollo de sus territorios y gestionar de manera autónoma los asuntos que sean de su interés, afirmando así los procesos de integración territorial.
 - Abre una oportunidad para que el desarrollo local -parroquial rural, cantonal y provincial- tenga carácter endógeno (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007) y profundice a través de los gobiernos parroquiales rurales, la descentralización y democratización del Estado; lo que podría ser una interesante táctica para enfrentar los problemas del medio rural.
- quial rural, en el marco de las implicaciones antes indicadas y con los siguientes propósitos claves:
- Establecer las expresiones y relaciones específicas que las dimensiones del modelo de desarrollo humano, antes consideradas, deben alcanzar en cada uno de dichos niveles.
 - Orientar la planificación y gestión del desarrollo humano en cada nivel territorial, pues ahora se carecen de elementos específicos, diferenciadores, orientadores y útiles, que permitan luego incluso abordar asuntos tan trascendentales igualmente como el reparto competencial, no solamente entre niveles de gobierno sino incluso a escala social.
 - En lógica consecuencia, para ir de lo conceptual a lo operativo, del entendimiento a la competencia, en la búsqueda de un modelo propio de gestión del desarrollo, sin perjuicio de su retroalimentación futura.
- Lo expuesto no pretende sino inducir a la investigación de conceptos apropiados a la realidad ecuatoriana actual, pero sin afán de exclusividad alguna, máxime si el desarrollo debe ser un proceso de transformación social con rasgos universales en un sentido ético-utópico, de proyecto de humanidad solidaria (ESPINA, 2004).
- El debate sobre el concepto de desarrollo humano es importante, en el momento actual, por la reemergencia crítica, de la cual viene siendo objeto desde la última década del siglo pasado y que ineludiblemente incidió en la redacción de los textos constitucionales ecuatorianos en el año 2008.

2.1.4. Establecer los fines de la planificación

A diferencia de la anterior, la Constitución aprobada en 2008 recupera a la planificación y le otorga un papel decisivo sobre temas directamente involucrados con el desarrollo humano en el Ecuador, y de aquí la necesidad de explicitar sus fines y en los cuales se han de insertar los objetivos de la ordenación territorial. En esta perspectiva es posible contribuir a tal propósito precisando que la Constitución en el *"Régimen de Desarrollo"* ya establece tales fines cuando dice: *"El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios con-*

2.1.3. Conceptualizar los niveles de desarrollo

La territorialización del desarrollo humano, previsto en la Constitución, demanda entonces conceptualizarlo en los niveles: Nacional, regional, provincial, cantonal y parro-



sagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”.

Finalmente, la Constitución al normar el “*Régimen del Buen Vivir*”, también, establece una relación directa con la planificación, que da lugar a una nueva finalidad, cuando dice: “*Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: 2.- Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo*” (PAUTA, 2013).

2.1.5. Formular los contenidos de las determinaciones de los planes de desarrollo

Pasar de la conceptualización a la concreción del desarrollo humano demanda, en primera instancia, el establecimiento de los contenidos de las dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales por las que él debe transitar en estos órdenes y en los diferentes niveles territoriales, y que se traducirán en las determinaciones que deberán abordar los planes de desarrollo. Tales contenidos se referirán a:

- Las políticas de desarrollo, es decir a las orientaciones o directrices que tendrán esas dimensiones y sus ámbitos mutuos. Más específicamente y dado que atañen a toda la sociedad de un territorio, esos contenidos apuntarán al diseño de las acciones colectivas intencionales de cara al desarrollo. Sin perjuicio de que abarquen, al igual que todas las políticas, los cursos que efectivamente tomen dichas acciones en tanto resultados de las múltiples decisiones e interacciones que comporten y los hechos reales que produzcan (AGUILAR, 2014).
- Las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo, están llamadas a darle a este naturaleza material y sensible en el marco de sus políticas. Son globales u horizontales, si corresponden a materias de amplio radio o estructurantes de la vida social, como la ocupación, ingresos, consumo, inversión, financiamiento y las relaciones con el exterior; y sectoriales o verticales, que generalmente coadyuvan a concretar las primeras, si atañen a ramas o sectores como la agricultura, industria, tránsito y transporte, salud, educación y los servicios públicos básicos.

En el caso ecuatoriano serán entonces las conceptualizaciones, antes aludidas, las que permitirán definir con rigor los contenidos de las políticas y las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo en los distintos niveles territoriales: Nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural, pero para este discernimiento será necesario apoyarse en principios como los de “*coherencia*”, “*subsidiariedad*” y “*contracorriente*”.

2.2. Momento II: Análisis y evaluación del reparto competencial

El aludido “*Régimen de competencias*”, que prevé la Constitución, efectúa el reparto competencial y de su examen, ya se puede deducir que las competencias atribuidas a los distintos niveles de gobierno no son solamente funcionales u objetivas, sino también territoriales, y que en ellas se encuentran implícitas categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo.

En este sentido será pertinente confrontar tal reparto con las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo humano, que se definan para cada uno de los niveles territoriales, evaluar el grado de correspondencia que mantienen, y determinar de ser el caso incoherencias que deben ser subsanadas. Al respecto, se puede señalar en términos de una evaluación muy general y preliminar, que dicho reparto se muestra coherente, que se halla “*dotado de una cierta sensatez*” (BOISIER, 2001).

No obstante, de existir incongruencias competenciales, éstas serán susceptibles de superación, recurriendo otra vez a los textos constitucionales, pues el “*Régimen de competencias*”, contenido en el Título V, señala que “*el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno*”.

Pero el camino que se plantea no se agota en las competencias exclusivas constitucionales, sino que está llamado a apoyar enormemente en el reparto competencial pendiente y que prevé el COOTAD respecto de las “*competencias adicionales y residuales*” y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad en el plazo máximo de ocho años.

2.3. Momento III: Formulación de los componentes específicos del modelo

2.3.1. Definir los objetivos estratégicos generales de la Ordenación Territorial

Es la Constitución la que consagra, por primera vez en la historia ecuatoriana, la Ordenación Territorial en la ley fundamental y lo hace al señalar los principios de la organización territorial del Estado, disponiendo que *“la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”*, lo que implica:

- Que la Ordenación Territorial formará parte sustancial e ineludible de la planificación del desarrollo humano.
- Que no cabe sino esperar que el orden constitucional imbuya y condicione la organización y la acción del poder público en materia de ordenación del territorio.
- Que la obligatoriedad de la Ordenación Territorial para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, al igual que la planificación en general, ratifica su condición de una función del poder público para la realización de los propósitos del orden constitucional material ya señalados.

Así, en los textos constitucionales también existen normas susceptibles de ser interpretadas como objetivos estratégicos de la Ordenación Territorial, en el sentido de que abren caminos para que ella se aproxime a sus fines. A saber: i) Promover un territorio nacional equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades humanas y que coadyuve a la unidad del Estado; ii) Lograr la integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural, iii) Garantizar el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza; iv) Garantizar los derechos de la naturaleza; v) Proteger, conservar, recuperar y promover el patrimonio natural; vi) Identificar, proteger, defender, conservar, restaurar, difundir y acrecentar el patrimonio cultural tangible e intangible; vii) Garantizar un modelo sustentable de desarrollo y respetuoso de la diversidad cultural; y, viii) Mejorar la gestión pública y la coordinación administrativa (PAUTA, 2013).

2.3.2. Estructurar el Sistema de Ordenación Territorial Integrada del Ecuador

Cabe luego estructurar este sistema?, vale decir, el conjunto de figuras o planes previstos en la Constitución y la Ley para los diferentes niveles territoriales, debidamente integrados o relacionados, de manera tal que den lugar a un proceso único de planificación al que aportan todos los niveles de acuerdo a roles específicos. Para ello será necesario partir del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes de Desarrollo Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural, y seleccionar de sus categorías o aspectos de planificación y gestión, aquellas cuyos contenidos tienen mayores incidencias en el territorio, perspectiva en la cual se encuentran buena parte de las categorías o aspectos sectoriales, y que en general dan lugar justamente a planes sectoriales.

Con estos insumos, las figuras de Ordenación Territorial, en el cumplimiento de su objeto, integrarán en el territorio a los planes sectoriales, antes precisados, y demostrarán su pertinencia en el marco de los fines establecidos por la Constitución para la planificación de los objetivos estratégicos generales que se establezcan para la ordenación territorial en Ecuador, y de los de carácter específico que se formulen para una circunscripción en particular. Así, los elementos fundamentales del Sistema de Ordenación Territorial Integrada del Ecuador, serán: i) La Estrategia Territorial Nacional; ii) Los Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural; y, iii) Los Lineamientos de Planificación Territorial, figura que permite al Estado Central incidir en el conjunto del sistema con ese carácter (ver Fig. 3).

En esta línea de reflexión amerita considerar la competencia constitucional exclusiva horizontal o global que ostentan los gobiernos municipales en materia de la regulación del uso y ocupación del suelo del territorio cantonal. Por lo que, el plan de este nivel está llamado a cumplir el rol principal de integrador de las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial de los otros niveles de gobierno, en su ámbito espacial de actuación, para lo cual deberán coordinar el proceso destinado a su formulación (Pauta, 2013) (ver Fig. 3).

2.3.3. Conceptualizar al territorio ecuatoriano como sistema

A fin de darle viabilidad a la ordenación del territorio, pero igualmente con el afán de considerar explícitamente a



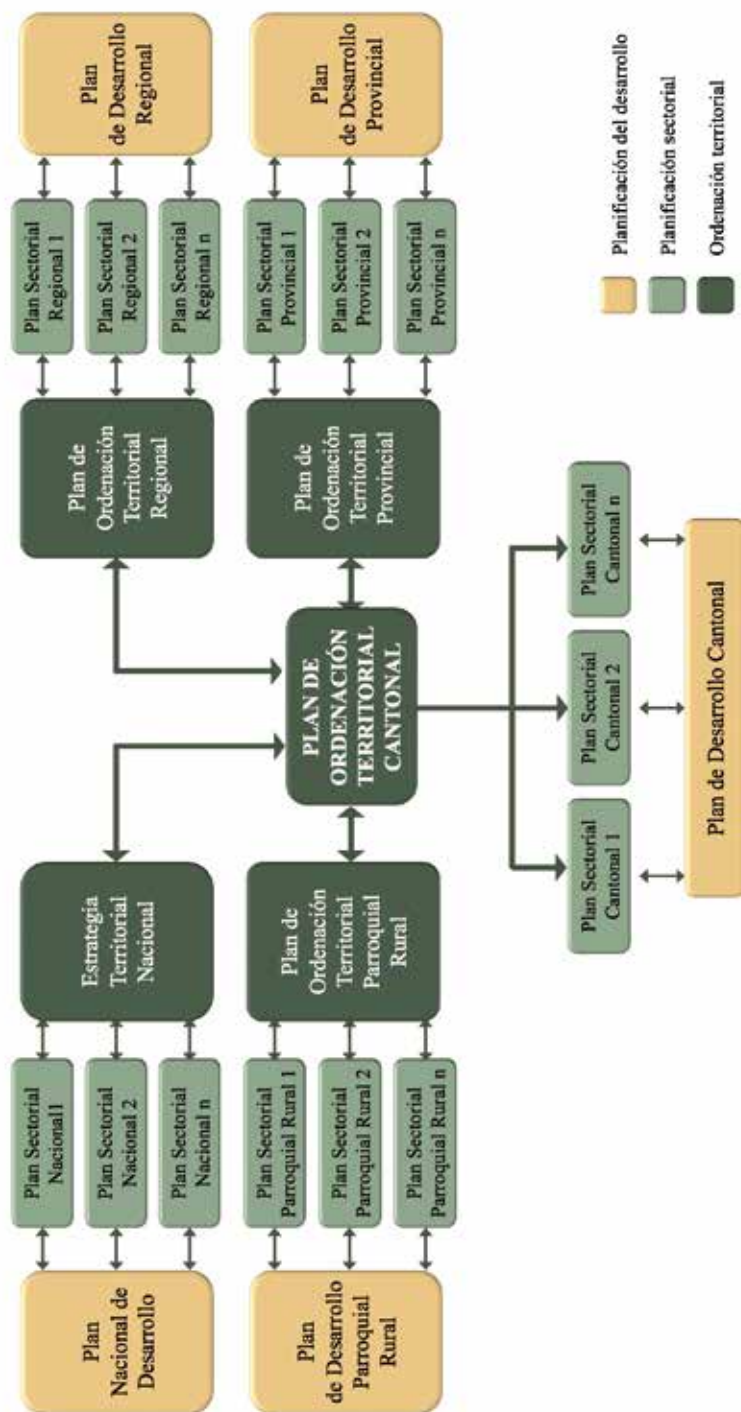


Figura 3. SISTEMA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRADA DEL ECUADOR: Formación de la Estrategia Territorial Nacional y de los Planes de Ordenación Territorial y los roles de articulación y coordinación de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal.
Fuente: El autor, julio 2013.

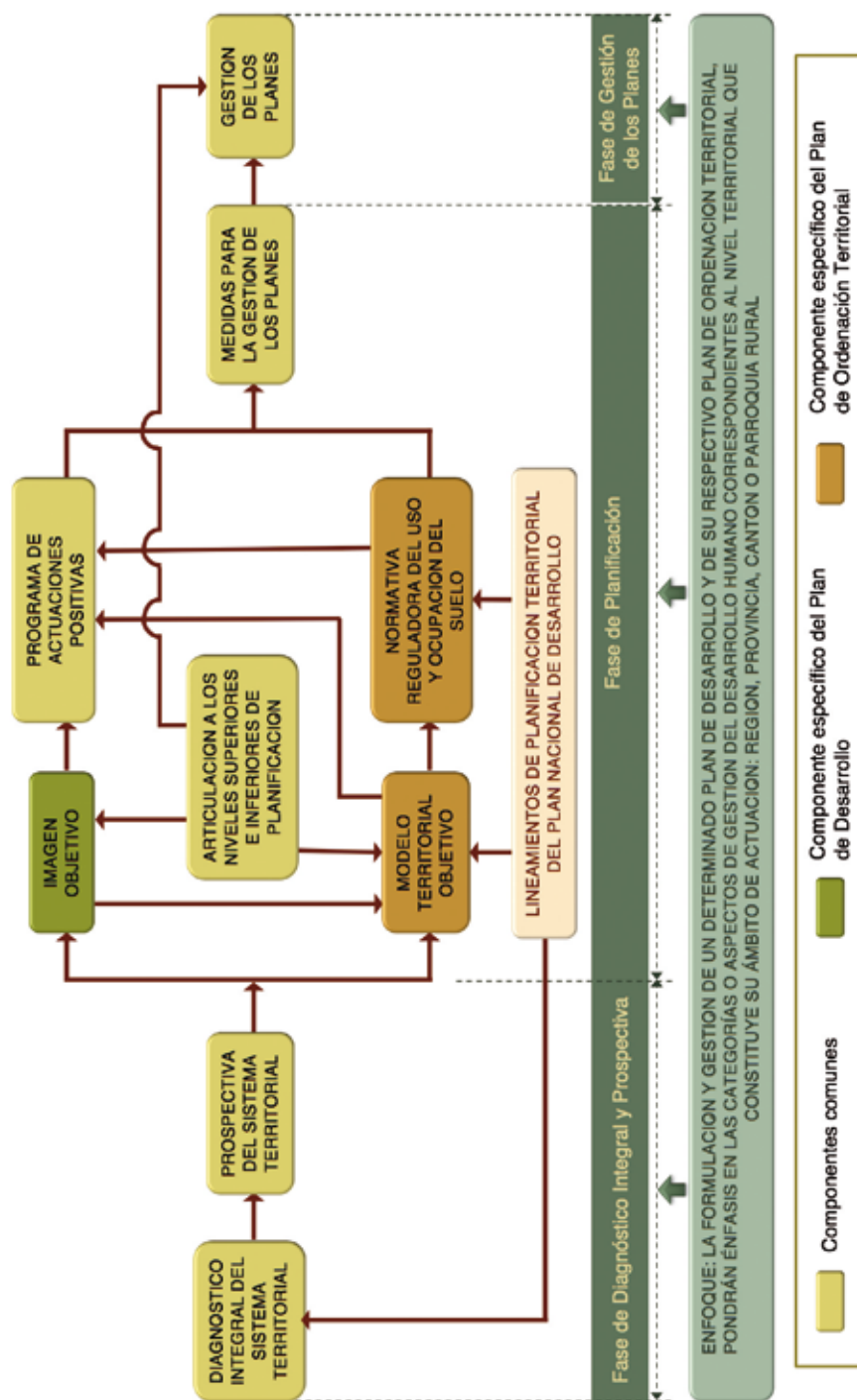


Figura 4. SISTEMA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRADA DEL ECUADOR:
Lineamientos metodológicos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial.
Fuente: El autor, julio 2013

todos los elementos de éste, sus características y relaciones, y su evolución en el tiempo, se propone la conceptualización de los espacios político-administrativos resultantes de la organización territorial del Ecuador, prevista en la Constitución, como sistemas territoriales, incluyendo los espacios homogéneos o formales y cuya integración conformarían un sistema mayor, el sistema territorial ecuatoriano.

En esta visión del territorio ecuatoriano se puede seguir el concepto de sistema territorial propuesto por GÓMEZ OREA (2013), en cuyo caso sus elementos son: i) El medio físico, es decir los elementos y procesos naturales del territorio; ii) La población y sus actividades de producción, intercambio, consumo y de relación social; iii) Los asentamientos e infraestructuras o canales de relación; y, vi) El marco político, jurídico e institucional. Vale destacar, respecto del enfoque conceptual de partida, que al marco jurídico institucional se adiciona la dimensión política en sentido estricto, con la intención de insertarlo al sistema en el proceso político, en las relaciones de poder.

2.3.4. Definir un esquema metodológico general para la formulación de los planes de planes de desarrollo y de ordenación territorial

En los textos constitucionales es muy clara la idea de simultaneidad en cuanto a la redacción de estos instrumentos, lo que es absolutamente pertinente desde el punto de vista metodológico además de la optimización de recursos y una razonable simplificación de los procedimientos de participación ciudadana, aprobación y difusión; lo mismo puede decirse del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional prevista por el COPFP. Pero por otra parte, será necesario contar con un esquema metodológico general para la formulación de estos planes y al respecto de cara a la realidad ecuatoriana se propone una alternativa que diferencia tres fases y componentes comunes y específicos con sus respectivas interdependencias, en los siguientes términos (ver Fig. 4) (Pauta, 2013):

a) Fase de diagnóstico integral y prospectiva:

Común para los planes de desarrollo y de ordenación territorial. Podrá estructurarse sin dificultad en los diagnósticos de los elementos territoriales ya señalados, seguidos del diagnóstico integrado o de síntesis, que buscará el conoci-

miento del sistema territorial como un todo y, en términos, básicamente del modelo de desarrollo actual y del correspondiente modelo territorial, para luego discernir posibles futuros de largo plazo. Obviamente, para un nivel territorial determinado, esta fase y las subsiguientes deberán poner énfasis en los contenidos de las políticas y categorías o aspectos de planificación y gestión del desarrollo humano que le correspondan, por lo que sus temas específicos serán distintos.

b) Fase de planificación, que incluye:

- La articulación a los niveles superiores e inferiores de planificación, a fin de concretar las disposiciones constitucionales que ordenan la configuración de un sistema articular recíproco entre dichos niveles, se propone este componente dedicado de manera específica a esta tarea y que continuará en la de gestión de los planes.
- La imagen objetivo o modelo de desarrollo para el largo plazo, que deberá, en lo principal, construir bajo esa perspectiva las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales específicas del desarrollo en el nivel y circunscripción territorial que atañe. Se trata entonces de un componente del Plan de Desarrollo.
- Los lineamientos de planificación territorial, dados por el Plan Nacional de Desarrollo y previstos en el COPFP. Su carácter le otorga la calidad de componente específico de los Planes de Ordenación Territorial y deberán contener, en relación a ésta, un conjunto de fines y de objetivos estratégicos generales como el sugerido en líneas anteriores.
- El modelo territorial objetivo, componente específico del Plan de Ordenación Territorial, abordará el diseño del sistema territorial, que se pretenda alcanzar en el horizonte de un determinado período de planificación y constituirá la base para la formulación de las propuestas normativas y de inversión.
- La normativa reguladora del uso y ocupación del suelo, es el conjunto de reglas que deben observar las actividades y actuaciones previstas por el plan y, que en consecuencia, regularán el uso y la ocupación del suelo y los actos administrativos. Su cumplimiento evitará

que se modifiquen los elementos coincidentes de la situación actual con el modelo territorial objetivo (GÓMEZ OREA, 2013).

- El programa de actuaciones positivas, abarca a todas las operaciones que requieren inversión y gestión para alcanzar la imagen objetivo y el modelo territorial objetivo. Aunque en la práctica pueden ser diversas en cuanto a su materia y alcance, planes, programas, proyectos y acciones de orden muy específico, vale destacar que todas ellas pueden organizarse en la figura de los planes sectoriales.
- Las medidas para la gestión de los planes, se trata del diseño de un ente gestor con su sistema de gestión, de los programas de puesta en marcha y de seguimiento y control de las determinaciones de desarrollo y de ordenación territorial.

c) Fase de gestión de los Planes:

Destinada a la puesta en marcha, seguimiento y control de los instrumentos que guiarán el desarrollo humano y la ordenación territorial, a su evaluación y potencial revisión.

2.3.5. Establecer las dimensiones territoriales sectoriales y globales de ordenación

Las principales dimensiones territoriales de los planes sectoriales, calificados como de fuerte incidencia en sus territorios, se expresarán en principio bajo la condición de demandas o requerimientos territoriales, los cuales pueden ser de los siguientes tipos: i) delimitación de territorios, ii) localización, relocalización y ampliación o mejora de equipamientos, instalaciones u obras civiles, iii) emplazamiento de redes de infraestructura; y, iv) localización de actividades. Por su parte, las dimensiones globales de ordenación territorial se refieren al uso y la ocupación del suelo en términos de integración de todas las actuaciones -públicas, privadas y comunitarias-, que se den en el territorio.

Obviamente estas dimensiones adquirirán especificidades en el proceso planificador, con origen en el diagnóstico integral del territorio en el que se actúe, en su prospectiva, en el modelo territorial objetivo que se defina para el mismo, en la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo, y en el respectivo programa de actuaciones posi-

tivas; esto es, en los planes sectoriales, con sus programas y proyectos (PAUTA, 2013).

2.3.6. Formular los contenidos de las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial

Corresponde al establecimiento de las materias específicas que debe abordar la fase de planificación y, por tanto, cada uno de sus componentes. Pero será conveniente que tales contenidos se formulen observando la conceptualización del territorio como sistema y en consecuencia sus elementos, y, para el caso del concepto sugerido se expresa gráficamente (ver FIG. 5). Así se insinúan las siguientes recomendaciones y lineamientos indispensables para la redacción de los contenidos de estas determinaciones:

a) En relación al modelo territorial objetivo:

- Proponer un sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos, en el marco de los fines y objetivos estratégicos de carácter general ya enunciados, que posibilitará la articulación del sistema de ordenación territorial integrada con el modelo de desarrollo propuesto por la Constitución.
- Asignar las dimensiones territoriales de los aspectos o categorías de la planificación y gestión del desarrollo humano de cada nivel territorial a los respectivos elementos -planes- del sistema antes mencionado.
- Reconocer que la competencia de los gobiernos municipales para regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural, tiene implicaciones no solamente en la formulación de este modelo, sino también en la de los otros componentes de la fase de planificación relativa a los Planes de Ordenación Territorial cantonal a través de las determinaciones de ordenación y niveles de uso del medio físico, y la asignación de los usos del suelo (GÓMEZ OREA, 2013).

b) En cuanto a la articulación a los niveles superiores e inferiores de planificación.

Por la condición antes señalada adquirirá gran importancia en el diseño del modelo territorial objetivo la articulación de la Estrategia Territorial Nacional y de los planes regionales, provinciales y parroquiales rurales a los planes can-



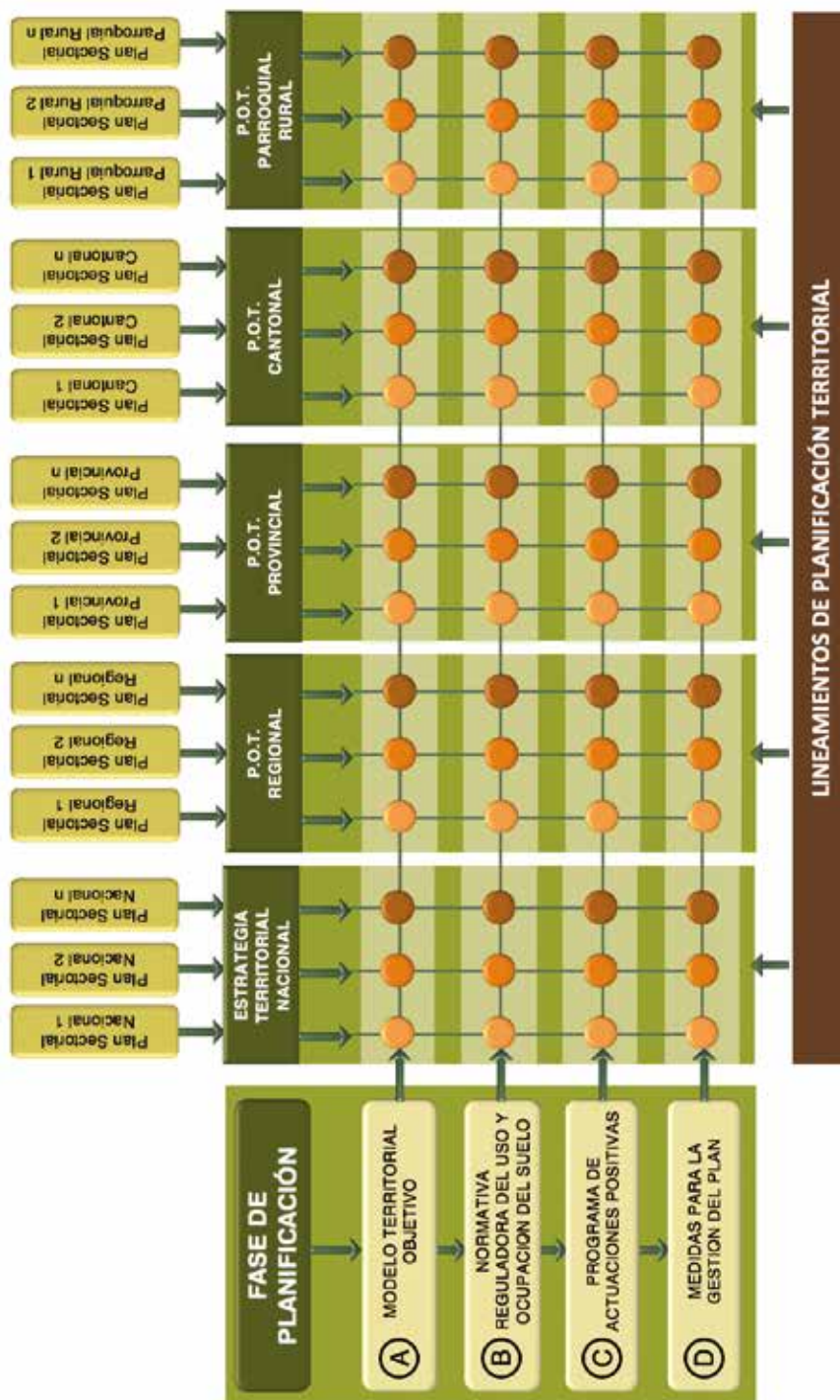


Fig. 5 SISTEMA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRADA DEL ECUADOR:

Identificación de las determinaciones de Ordenación Territorial por instrumentos y según componente de la fase de planificación

Fuente: El autor, julio 2013

tonales, los cuales se convertirán entonces en instrumentos de integración y coordinación del sistema.

c) En relación a la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo.

En este caso, los contenidos de las determinaciones se referirán a dos tipos de normas en atención a su cobertura territorial: generales y particulares, sin perjuicio de que también sean vinculantes o no; pero su discernimiento para los cinco instrumentos de ordenación territorial que configuran el sistema, deberá considerar que la normativa de los planes cantonales en materia de uso y ocupación del suelo tendrá el carácter de vinculante.

d) En cuanto al programa de actuaciones positivas.

Que de los planes sectoriales que lo integren tendrán mayor interés aquellos que en el proceso de formulación del sistema de ordenación territorial integrada, respondan a las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo humano con fuertes incidencias en el territorio.

2.3.7. Definir los lineamientos para la gestión del sistema de ordenación territorial integrada

Estos lineamientos deberán poner énfasis en la articulación de cada instrumento o figura a los niveles superiores e inferiores de planificación y en este ámbito los aspectos relativos al modelo territorial objetivo, a la normativa reguladora del uso del suelo y al programa de actuaciones positivas; que sin duda alguna configuran una compleja red de interdependencias en la formulación de las determinaciones de los distintos planes, en tanto resultado de la distribución de esta competencia. Pero la fase de gestión, más allá de las especificidades que adquiera en relación a estos componentes, deberá concebir a la mentada articulación como un proceso en el que el gobierno municipal será el principal gestor de la coordinación y cooperación territoriales a través del plan cantonal.

3. CONCLUSIONES

Ecuador, a través fundamentalmente de la vigencia de una normativa constitucional muy reciente, se ha propuesto incorporar a la ordenación territorial al proceso de planificación de su desarrollo, situación que en términos de la evaluación realizada por Massiris Cabeza (2012), sobre

el estado de ella en Latinoamérica, pertenece al grupo de países en los que se encuentra en “*elaboración*” y “*redefinición*”.

Por otra parte, tal evaluación señala para esta región continental que: i) la dimensión territorial habitualmente es ignorada por los modelos de desarrollo en los distintos países, pues ellos centran su interés en las de orden económico; ii) priman los enfoques de “*planificación física con énfasis urbanístico o municipal*” o “*ambiental*” y de “*planificación socio-económica con énfasis urbano o regional*”; iii) una de sus cualidades es la “*multiescalaridad*”, resultante de la comprensión del territorio desde distintos niveles, jerarquizados y en interacción, distinguiéndose fundamentalmente los “*ámbitos*” local, regional y nacional; iv) se carece de políticas y planes de alcance nacional y de largo plazo; y, v) en pocos países se halla vigente una ley nacional específica de ordenación territorial, lo cual evidencia debilidad normativa.

Mirando esta evaluación desde la perspectiva de la Ordenación Territorial en el Ecuador y con sustento en lo expuesto en el presente artículo, es posible advertir lo siguiente:

- La formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial en el marco de la relación de correspondencia dispuesta por la Constitución, podría superar no solamente la desconsideración de las dimensiones territoriales en la planificación del desarrollo, sino posibilitar además que éstas sean motivo de un enfoque consecuente con su objeto.
- La apuesta constitucional por una “*multiescalaridad*” más compleja en el “*ámbito local*”. Cumple la consigna de que todos los niveles de gobierno ordenen sus territorios, lo cual supone una suerte de “*igualdad de condiciones*”, de democracia, para alcanzar las aludidas articulaciones en el marco de la coordinación y cooperación territoriales y disminuir el riesgo de conflictos competenciales.

Así, el modelo de reparto competencial de la ordenación territorial en Ecuador difiere notablemente de aquellos que juzgan a la dimensión regional como el “*marco más apropiado*” para la puesta en práctica de ésta política y que a través de sus planes regulan la localización y comportamiento de las actividades humanas. Misión que en





el modelo ecuatoriano recae en la ordenación territorial cantonal, seguramente reconociendo que las municipalidades, salvando la ocupación del suelo rural, ya ostentaban históricamente estas competencias, aunque no las hayan ejercido plenamente.

Si bien por el diseño de las instituciones político-administrativas contemplado en la Constitución ecuatoriana, el poder de las regiones es limitado, las competencias de sus gobiernos son tan amplias, que un adecuado y creativo ejercicio de ellas, puede conducir a una exitosa prevención y corrección de los desequilibrios territoriales.

- La normatividad ecuatoriana tiene ya una figura de alcance nacional para establecer políticas y planes en este nivel, la "*Estrategia Territorial Nacional*", pero su vigencia se limita a cada período de gobierno.
- De esta manera, se ratifica la necesidad de contar con una ley específica sobre Ordenación Territorial, que regule su ejercicio, vale decir que contemple el modelo de gestión de esta competencia para los cinco niveles de gobierno, integrado a la planificación del desarrollo.

En esta perspectiva se ha propuesto una metodología para

el diseño del modelo de gestión de la ordenación territorial que plantea en primera instancia la elaboración de repensados conceptos de desarrollo en relación a los distintos niveles territoriales, como condición a su vez para determinar las respectivas políticas y categorías o aspectos de planificación y gestión que le den naturaleza material y sensible. La necesidad de avanzar luego en el análisis y evaluación del reparto competencial que dispone la Constitución, en términos de confrontarlo con dichas categorías o aspectos y más aún para orientar el proceso de descentralización pendiente, mediante la distribución de las "*competencias adicionales y residuales*".

A su vez, secuencialmente, los componentes específicos del modelo de gestión deben establecer los objetivos estratégicos generales, a los cuales apuntará la ordenación territorial, integrar a sus figuras -los planes-, entender al propio territorio bajo una visión sistémica y proponer un esquema metodológico para su redacción. Luego, tema clave del modelo y de articulación con la planificación del desarrollo, será definir las dimensiones territoriales sectoriales y globales de ordenación en cada nivel territorial y que permitirán proponer los contenidos de las determinaciones de los planes. Por último, el modelo habrá de fijar un conjunto de lineamientos para la gestión del sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (2014). *Estudio introductorio*. En M. PORRÚA, *La hechura de las políticas públicas* (págs. 15-86). México: Miguel Angel Porrua.
- ALBUQUERQUE LLORENS, F. (2007). *Reflexiones sobre desarrollo y territorio*. Obtenido de <http://www.delalburquerque.com/reflexiones.pdf>
- ÁLVAREZ GARCÍA, R. & J. RENDÓN ACEVEDO. (2010). *El territorio como factor de desarrollo*. *Semestre económico*, 13(27), 39 - 62.
- BOISIER, S. (1997). *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. En *Boletín del ILPES*. Santiago de Chile.
- BOISIER, S. (2001). *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (C. d. Universitaria, Ed.).
- ESPINA, M. (2004). *Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial*. *Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas*.
- GÓMEZ OREA, D. (2013). *Ordenación territorial*. Madrid: Mundi Prensa.
- MASSIRIS CABEZA, Á.&M. ESPINOSA RICO & T. RAMÍREZ CASTAÑENA & P. RONCÓN AVELLANEDA. (2012). *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- PAUTA CALLE, F. (2013). *La ordenación territorial y urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador*. Ecuador, Cuenca: Universidad de Cuenca.
- SALAMEA CÓRDOVA, M. (2008). *El régimen de Correa*. *Coyuntura*(Nº 1), 9 - 20.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2007). *Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial*. *Investigaciones Regionales*(11): 183-210.

ABREVIATURAS

- **COOTAD:** CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN
- **COPFP:** CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS



PLANIFICACIONES PARTICIPATIVAS: METODOLOGÍAS SOCIALMENTE EFICIENTES

TOMAS RODRÍGUEZ VILLASANTE
Universidad de Cuenca (Prometeo)¹

PRESENTACIÓN

1. Las escaleras de participación y planificación

Hay liderazgos que contribuyen a unas democracias de élites que no saben recoger muchas aportaciones de los distintos sectores de la sociedad; no tienen en cuenta la enorme creatividad de la sociedad y sus entramados de la vida cotidiana. Es un despilfarro social, como indican Boaventura Sousa Santos (2005) y Vandana Shiva (2006): *“En cambio las planificaciones participativas parten de las experiencias de variados movimientos sociales, y de algunos gobiernos locales, que han decidido ser más creativos socialmente y proponen formas más horizontales de tomar decisiones y gestionar los procesos”*. Su referente a veces también es un liderazgo pero combinado en ocasiones con la *“fratría”* o hermandad que anima a los *“grupos motores”* que dan dinamismo a estos procesos. Solo desde los análisis de *“mapas de actores”* y desde los *“conjuntos de acción”* se pueden seguir las distintas etapas y articulaciones. Las raíces patriarcales y elitistas se ven desbordadas, en ocasiones, por las iniciativas participativas de las que se pueden aprender nuevas

formas emergentes. Hace más de 25 años que ya se experimentan en todo el mundo, por ejemplo con variadas iniciativas legislativas populares, con presupuestos participativos, con planes comunitarios o diagnósticos rurales participativos, con la co-gestión de servicios públicos, y últimamente con intentos de ciber-democracias.

En este tipo de iniciativas se empiezan a apreciar algunos rasgos comunes que van más allá de los referendums, de los consejos de asociaciones y de las planificaciones estratégicas convencionales; pues estos modelos aún guardan demasiados elementos de la *“representatividad”* elitista y patriarcal (que los convoca y articula). Sin duda estamos en momentos de transición entre diversos tipos de sistemas participativos y por eso los distintos procesos aparecen bastante confusos. Conviene, precisamente por eso, aclarar que no toda consulta a la gente o a las asociaciones de *“la sociedad civil”*, se debe llamar *“sistema participativo”*.

Se suelen formular diversas *“escaleras de la participación”* ya que es difícil distinguir entre niveles de uso de unos términos que se mantienen





Gráfico 1 .

un tanto confusos (a veces intencionadamente). Podemos hacer referencia a varias escaleras de participación que se consideran en el mundo (Arnstei, 1969, Hart 1992); por ejemplo en Ecuador, la 5ª Función o Consejo de Participación nos presentó una “Escalera de Hart” que en su enunciado solo llega a la rendición de cuentas. No es poco desde una perspectiva de control de los gobiernos, si es que se lleva a cabo, pero no contempla cómo la ciudadanía no organizada (que es la mayoría) y la organizada, por ejemplo, pueden levantar sus propuestas, deliberaciones y gestiones.

Desde nuestra experiencia, sobre todo en auto-diagnósticos para la Planificación Participativa, se puede mostrar una escalera sencilla para intentar superar el quedarse en los primeros escalones, reducidos a las confusiones habituales. No se trata tan solo de controlar a los políticos con la rendición de cuentas, ya que siempre es un hecho posterior a las ejecuciones, lo que suele crear malestar y desconfianzas de ambas partes. Sino que, se puede subir gradas hacia metodologías participativas que incorporan a la población a planificar desde el inicio de los procesos (“scoping” en EIA). También se trata de aprender de los procesos, donde las “iniciativas sociales” levantan sistemas de auto-gestión y de co-gestión y donde las administraciones saben recoger estas aportaciones. (Ver Gráfico 1).

La gobernanza trata de administrar contando con la sociedad y sus iniciativas, pero desde los gobiernos se designa cómo será el proceso, quiénes y cuándo, para qué y hasta dónde. Tanto en la “información y transparencia” como en

las “ordenanzas de participación”. Es claro que si no hay ni información ni ordenanzas mínimas, es difícil que se puedan subir los otros escalones. Solo algunas iniciativas, que surgen desde la vida cotidiana, se interesan en la información o acuden a la participación ciudadana y sus Consejos. En cambio, las metodologías participativas recogen, en primer lugar, las iniciativas de los distintos conjuntos sociales y vehiculan su debate y su puesta en marcha. Suele ser que facilitan la co-gestión con los gobiernos y también que algunos movimientos organicen su autogestión. En nuestras experiencias suelen diferenciarse, pero también conjugarse, diversas formas de co y auto planificación y gestión según los ámbitos territoriales (más cercanos a la vida cotidiana o de mayor coordinación).

A continuación se presenta una doble escalera, de Planificación y de Participación, que tiende a juntarse en una propuesta integral, que responde a las demandas de la gente y su organización democrático-participativa. Desde la Planificación hay diversos modelos para hacer, más técnicos lineales o más complejos-integrales. La planificación normativa, “técnica sin consultas”, ha sido criticada desde la planificación “técnica con consultas” o desde la Planificación Estratégica (se elaboran FODA, Delphi, Árbol de Problemas, etc.) con algunos sectores destacados de la población, en el mejor de los casos. Pero a su vez, estas planificaciones han sido criticadas y superadas por otras planificaciones como la de Carlos Matus (2011) con los Planes Estratégicos Situacionales, ya que incorporan los Flujogramas, Mapas de actores, etc. En estas prácticas los modelos lineales de causa-

efecto son complejizados por “*causas-efectos recursivos*” no lineales ni deterministas, dándoles mayor profundidad a los diagnósticos y a las propuestas.

En las Planificaciones Participativas recogemos la construcción de las complejidades de las “*causas-efectos recursivos*” no lineales, precisamente con la misma población implicada, a partir de los mapas de actores y sus conjuntos de acción. Es decir, se diseñan estrategias de viabilidad con los principales actores, haciendo caminos de corresponsabilidad y de cogestión de las administraciones con los sectores sociales que participan. Y además, se añaden profundizaciones en cada temática, mediante métodos de resolución de conflictos según lo aprendido con Johan Galtung (1998, 2004) y el *Método Transcend*. Esto permite que la Planificación sea más integral, al articular cada profundización temática con las otras temáticas, mediante los citados *Flujogramas de la P.E.S.* Aspectos que también se construyen colectivamente en talleres descentralizados y participativos.

2. Preguntas para delimitar sistemas participativos

En la Declaración de Bogotá sobre Presupuestos Participativos (CIMAS, 2009), se precisan una serie de puntos que parecen clave para el seguimiento de cualquiera de los procesos participativos. Se puede estimar que estos puntos o preguntas pueden aplicarse a todo tipo de sistemas de participación. Es muy interesante esta referencia porque se basa en más de 20 años de experiencias de ciudades latinas (incluido el Municipio de Cuenca que también la firmó en su día). Textos de Yves Cabannes (2013), Nelson Nunes (2013), Giovanni Allegretti (2011) y Pablo Paño (en Villasanté, 2013), han dado un recuento de los avances y también problemas que ya podemos considerar en las experiencias de nuestras ciudades y regiones.

Cabe hacer algunas preguntas clave que resumen esta problemática que se ha señalado desde distintos ángulos teóricos y experiencias contrastadas, para poder observar en qué escalón está cada proceso:

1.- ¿Quién hace la agenda del proceso? ¿Quién delimita los problemas a tratar y hace las primeras preguntas? ¿El proceso es consultivo o hay compromisos para realizaciones tangibles? ¿Hay recursos que se vinculan a la toma de decisiones? ¿Quiénes dirigen la metodología de trabajo? ¿Cómo se formulan las cuestiones a deba-

tir? ¿Las partes que intervienen están abiertas a aceptar otras posiciones diferentes? y ¿en qué grado? ¿Los grupos implicados están conscientes de que un proceso participativo puede tener diversas aportaciones no previstas? y ¿qué las salidas hay para construirlas colectivamente?

2.- ¿Se llega a todos los sectores significativos? ¿Se llega a los sectores populares no organizados? ¿Se parte de un mapa de sectores organizados y no organizados, en donde se tenga en cuenta la mayoría de posiciones posibles? ¿Se escuchan las posiciones de la vida cotidiana, se escucha lo que no es discurso público? ¿Se llega a jóvenes y mujeres? ¿Cómo se llega a lo oculto o balbuciente, o cómo se genera confianza para que aparezca? ¿Se superan los corporativismos de algunas asociaciones o sectores, construyendo conjuntos amplios con las aportaciones comunes? ¿Se usan las nuevas tecnologías para recoger más variedad de posiciones?

3.- ¿Hay deliberación entre varias posturas, o solo entre las dos o tres más repetidas? ¿Hay “*devoluciones creativas*” con los sectores escuchados para que ellos sean los que profundicen y decidan? ¿Hay validación de lo que recogen los técnicos? ¿Se crea un ambiente de confianza y de protagonismo porque la gente siente que es propietaria de las informaciones que se debaten? ¿Hay suficiente debate en reuniones plurales para poder construir posiciones superadoras? ¿Se priorizan aquellas líneas, causas y efectos que surgen de la construcción colectiva? ¿Se plantea consensuar posturas entre partes que muestran diferencias para construir mayorías, más allá de los enfrentamientos personalistas? ¿Se recogen y organizan las propuestas que van surgiendo?

4.- ¿Se construye cada problema y sus líneas de solución sectorialmente y por temáticas específicas, o se plantean la necesaria *integralidad o inter-sectorialidad* de los problemas y de las soluciones? ¿Se plantea coordinaciones de sectores diferenciados o se trata de construir conjuntamente unas *Ideas-fuerza* unitarias, desde las diferencias temáticas o de tipo ideológico, que tratan de conjuntarse? ¿Se plantea la integralidad sustentable de los enfoques: a) ecológicos y saludables, b) económicos, trabajos necesarios, c) cuidados cotidianos y toma de decisiones, d) auto-formación y creatividad de la gente?



- 5.- ¿Existen redes para la toma de decisiones desde la base social? ¿Su carácter no es circunstancial sino permanente, con calendarios claros que se conozcan ampliamente? ¿Las decisiones de la gente se toman con carácter consultivo o vinculante y, en este caso, en qué grado? ¿Cómo se articulan los procesos de auto-organización con la coestión, si existen las dos formas? ¿Los procesos muestran eficiencia entre las decisiones tomadas y los resultados obtenidos, en los tiempos acordados? ¿Hay comisiones de seguimiento y sistemas de rendición de cuentas?
- 6.- ¿Hay procesos que son instituyentes? ¿Cada cuánto tiempo se pueden renovar las normas de funcionamiento? ¿Se renuevan por auto-regulación, por consensos; cómo? ¿Se tiene en cuenta todos los recursos económicos, de tiempos disponibles, espacios, legales; que intervengan para ser eficientes? ¿Existen tiempos para aprender de las prácticas en marcha, para formación de grupos en metodologías participativas? ¿Se apoyan las nuevas tecnologías, para hacer iniciativas sociales, para la creatividad de la gente de base?

Estas preguntas las deberíamos contestar con las experiencias y con las metodologías que se ponen en práctica. Podemos partir de los ejemplos contruidos en las últimas décadas con Procesos Comunitarios en la escala local, con los Presupuestos Participativos en ciudades de cientos de miles o millones de personas, e incluso llegar a formas de toma de decisiones de decenas de millones de personas (Estado de Kerala o Chengdu). No se trata de contestar estas preguntas con teorías. En los procesos en los que estamos implicados, hemos experimentado buena parte de los postulados que siguen y en otros caso, hemos aprendido de experiencias ajenas pero reales. Estos sistemas cara a cara se dan sobre todo en los procesos de Planificación Participativa, y luego veremos cómo se ajustan con los procesos de ejecución.

En algunos de los casos, en los que estamos trabajando en estos momentos, estos grupos ya no son de barrio o tan locales, sino de toda una Provincia o Región o Estado; lo cual nos da referentes mucho más amplios para las democracias participativas. El caso más conocido es el de los primeros gobiernos de Porto Alegre, pero todo el Estado de Rio Grande do Sul (del que es capital) ya estuvo hace algunos años con una participación de cientos de miles de personas en sus Presupuestos Participativos. Ahora, en este Estado

al sur del Brasil, de más de 11 millones de habitantes, ha vuelto a gobernar el Partido de los Trabajadores. En Latinoamérica, cabe destacar desde los casos pioneros como el Municipio de Villa El Salvador, al sur de Lima, hasta las Juntas de Buen Gobierno de los zapatistas en Chiapas. En España está la experiencia de pequeños municipios, como Santa Lucía de Tirajana o Marinaleda, y también aprendimos con nuestra propia implicación en Planes de Acción Integral Sustentable, en Andalucía, Canarias, Madrid, etc, y en algunos Presupuestos Participativos, sobre todo cuando se iniciaron en Sevilla.

Pero mucho más grande es el Estado de Kerala en el sur de la India, con 33 millones de habitantes y con un sistema de descentralización del poder y de participación mucho más desarrollado (Pinto y Villasante, 2011). Primero hicieron la Reforma Agraria y numerosas políticas sociales como la Campaña de Alfabetización Total, coordinadas por el Frente Democrático de Izquierdas y los movimientos sociales en gobiernos precedentes. Desde 1996 lanzaron la Campaña Popular para la planificación participada desde una gran descentralización hasta los pueblos más pequeños. En la actualidad se desarrolla el 11º Plan Quinquenal, con metodologías participativas como el Diagnóstico Rural Participativo, con Asambleas de Pueblos y Barrios que deciden sobre la mayor parte del presupuesto local, con un desconocido protagonismo de la mujer en la India y con índices de los mejores de Asia en educación, salud, salario mínimo, etc. El PIB no es muy alto, pero la calidad de vida sí lo es y es un ejemplo muy notable respecto al resto de países vecinos.

Como indican los profesores Yves Cabannes y Zhuang Ming sobre Chengdu (2013):

"Innovations in Participatory Budgeting in China: Chengdu on-going experiment at massive scale. Take local public services provision and delivery for example. Chengdu municipal government has set a budget of RMB 200,000 annually in each community for local public services. Before the establishment of the local resident participation mechanisms, local government officials were supposed to allocate these budgets without consenting local residents' opinions. Since the election of Residents Council, the rules and regulations introduced, in 2010, the Residents Council organized a team to collect suggestions in about 4,000 households on how to allocate the budget for community public services. Then the Council categorized and discussed all the suggestions collected, and publicized the synthesized local demands for

public services; again, the Council collected demands priority information by asking local people to rank these categories and specific demands, and then publicized the results."

"Chengdu PB is by far the largest PB in China and most probably in the world, with over 50.000 projects decided by people and implemented over the 2009 -2012 period in over 2300 villages and rural communities in the booming City of Chengdu, equivalent with its 14 to 18 millions inhabitants to a Metropolitan area or a City Region in western standards."

A central argument of the present paper is that Chengdu PB goes much beyond spatial justice and the reduction of the growing divide between urban and rural development and living condition. It goes also much beyond a massive and unique improvement of the day-to-day life of millions of villagers. What is debated here is that PB in Chengdu is producing democratic changes at local level through deliberation and through more power to simple people, not only to decide on the use of public money, but at the same time, to control it through a villager's led mechanism of oversight."

3. Procesos de Planificación Participativa

Lo primero es construir las preguntas que se hace la gente, partir de lo que sienten en la vida cotidiana, aun cuando pueda no ser muy "objetivo". Elaborar una "agenda" o una "hoja de ruta" desde los propios sectores interesados y cuanto más descentralizada sea, mejor. Esto es necesario para que no se construya solo desde la visión de los grupos ya incluidos en partidos sino desde grupos y colectivos varios, interesados en algunos de los problemas locales, y que recogen sus opiniones y sus sugerencias de los sectores no organizados. Esto es, hacer un mapa de los muy variados puntos de conversación, por ejemplo de un barrio, e ir a escuchar esas posiciones con la promesa de que van a ser tratadas en reuniones y una Asamblea Zonal, donde estos puntos se prioricen entre todos y todas. De esta forma se generará un proceso unitario, en donde se emplace a las autoridades para que lo realicen (de ser posible con el compromiso del Gobierno para aceptar y ejecutar los resultados).

Puede que las autoridades representativas reconozcan el proceso, pues al menos se parte de una "plataforma unitaria" de reivindicación y propuestas concretas. Seguramente algún político comprometido se dará cuenta de que es mejor atender las propuestas razonables de la gente (en principio no suelen ser muy radicales) y se apunte alguna medalla. Esto

nos ha sucedido en varias ocasiones; después de varios meses de estar escuchando las quejas de la gente desde su cotidianidad informal. En varias ocasiones hemos convocado una asamblea o plenario abierto, por ejemplo en un colegio, para exponer los principales problemas recogidos. Luego se conforman "talleres" en cada aula y cada subgrupo trabaja un análisis o una propuesta; luego se expone el análisis al plenario y la asamblea libremente los pondera (distribuyendo puntos, según sus preferencias entre unas u otras propuestas).

Tanto en estos ejemplos de barrios o pueblos, como en los llamados Presupuestos Participativos, se procura que se discutan las razones y las propuestas comunitarias más que atender a los personalismos de quienes las proponen. Fomentamos los grupos de debate; en estos no todos los integrantes se conocen y eligen, para la ocasión, a un relator para mostrar sus propuestas. El objetivo es que las personas que no suelen hablar en grandes reuniones, sí puedan aportar en estos pequeños grupos; pues se considera muy importante que todas las personas, desde cierto anonimato, puedan sentirse protagonistas y contribuidores en los debates y en las priorizaciones. Esto no es una batalla de unas propuestas contra otras, sino que cada quien puede distribuir los puntos que tiene entre varias opciones, que pueden ser compatibles entre sí. Se puede partir de aportes que se recojan en una Plataforma de ciber-democracia, donde se resuman y estructuren los debates, que se darán en Asambleas o Jornadas como se puede ver en los esquemas que siguen: (Ver Gráfico 2).

Uno de los aspectos que conviene destacar es la presencia de los "grupos motores" y sus características peculiares. No es el grupo de dirigentes que representa al movimiento, ni los delegados elegidos para negociar en mesas de trabajo, ni una plataforma unitaria que coordina una movilización, ni nada que sustituya a la presencia directa de lo que se propone desde las bases sociales no organizadas. Los grupos motores, con los trabajamos, son voluntarios y voluntarias locales, sin grandes afanes de protagonismo, y que se comprometen a dinamizar una causa porque creen en ella. No son líderes que ya son reconocidos, sino estudiantes, amas de casa, señores mayores, o algún profesional que, con ese estilo de compañerismo y de credibilidad y con una propuesta concreta, se comprometen a escuchar y dinamizar la opinión de sus conciudadanos o compañeros de trabajo, estudio, etc. Así como los partidos son elementos centrales del sistema electoral, en los movimientos sociales más creativos y en las democracias participativas más eficientes aparecen "grupos motores" como una clave de su funcionamiento. (Ver Gráfico 3).



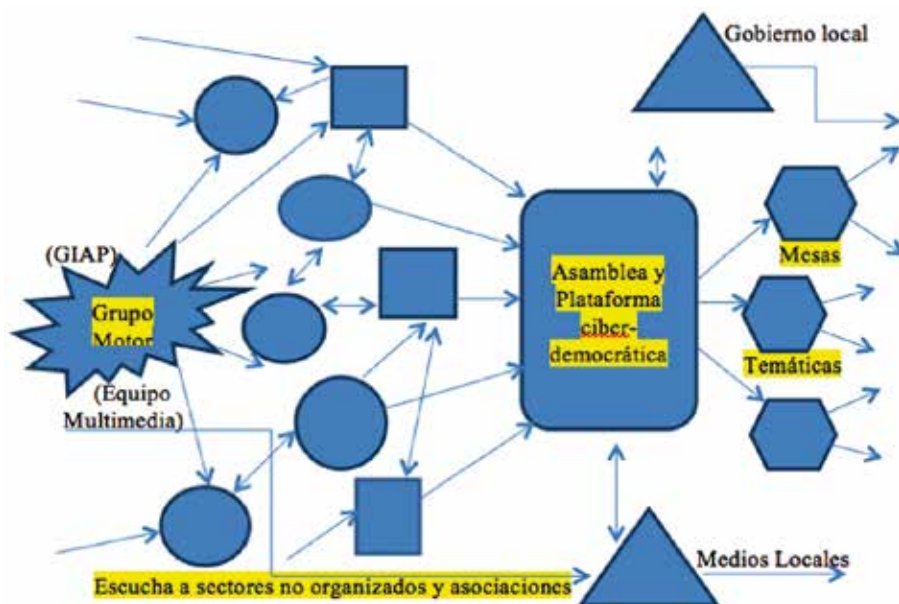


Gráfico 2 .
Planificación Participativa (Fase Auto-diagnóstico)

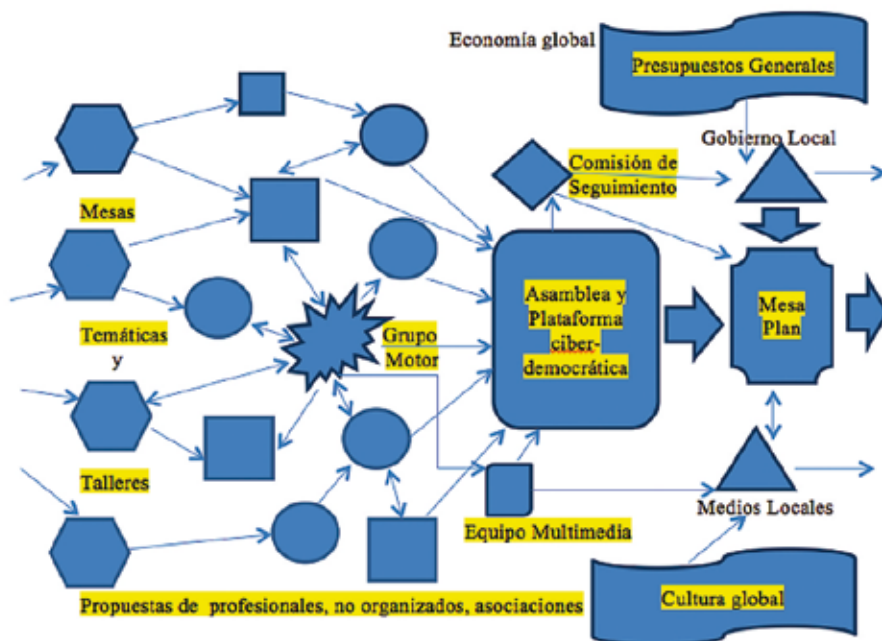


Gráfico 3 .
Planificación Participativa (Fase Planificación y Aprobación)

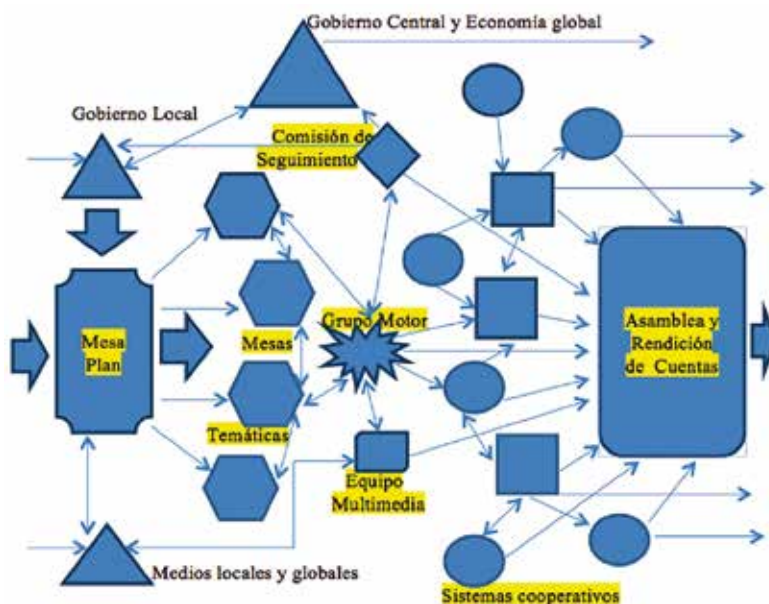


Gráfico 4 .
Planificación Participativa (Fase Ejecución y Seguimiento)

Propuestas de profesionales, no organizados, asociaciones.

Las Mesas Temáticas pueden resultar de la Asamblea o Jornada de Auto-diagnóstico y cada cual consulta su tema en talleres con la gente, las asociaciones, profesionales expertos, etc. Puede haber también *Comisiones de barrios o pueblos descentralizados*. Así se puede llevar propuestas muy elaboradas a una Plataforma ciber-democrática, en donde se puedan debatir y perfilar mejor. A través de internet y de las nuevas tecnologías, se puede construir también propuestas donde las iniciativas pueden subir desde la base no organizada hasta la toma de decisiones, sin mediación de “representantes”. Y luego se puede organizar unas Asambleas o Jornadas con Talleres, en donde decidir las principales líneas de un Plan de Ordenación, o Integral, o para un Presupuesto anual. Un Grupo Motor y un Equipo Multimedia pueden dinamizar esto para que las propuestas lleguen bastante elaboradas y con apoyos significativos, para evitar dispersiones y debates personalistas. De la Asamblea deben nacer los criterios y las propuestas priorizados para una Mesa de concreción del Plan, con el Gobierno Local o con quién corresponda. Desde el *proceso auto-organizado* se delega, en la Comisión de Seguimiento, a unos portavoces

solo para estas reuniones y en función de cada propuesta. A los que pueden acompañar los “representantes” electos de cada nivel.

A veces se habla de la Asamblea como lo más visible de los movimientos sociales o de los procesos democráticos, pero también existen asambleas manipuladas por la información deficiente que se maneja. Por eso, la calidad de la democracia se basa en cómo se manejan los procesos y cuál es el papel de los grupos que actúan en ellos, y con qué características. La mayor parte de los procesos democráticos fracasan por los estilos, de hacer, de los grupos que intervienen. Las necesidades pueden estar muy claras e incluso las ideologías pueden ser muy avanzadas; pero basta con que los protagonistas de dos fracciones rivales compitan de manera personal, para que no se pueda llevar a cabo lo que todos dicen que quieren conseguir. Por eso, las cuestiones de procedimiento no son solo cuestiones de tipo formal. En los esquemas que presentamos aparecen varias Mesas Temáticas, Talleres y una Plataforma ciber-democrática, que usan técnicas para despersonalizar las propuestas y avanzar en priorizaciones. Ante las autoridades y los medios de comunicación, estos procesos pueden demostrar que son tan o más eficientes que los gobiernos y sus administraciones.

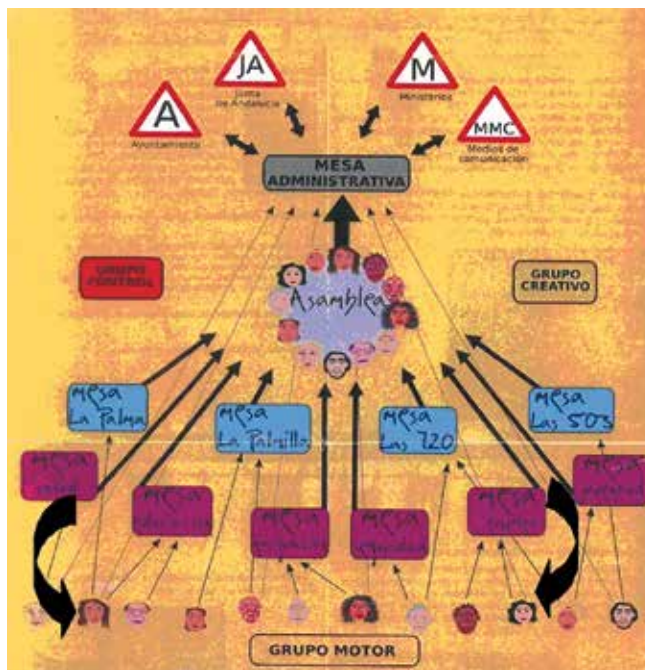


Gráfico 5.
Ejemplo de red democrática-participativa de un Plan en un barrio

Hay una Comisión de Seguimiento para recordar a los gobiernos sus compromisos y que presente una “Rendición de Cuentas” cada cierto tiempo. Se acuerda quién y cómo tiene que hacer el seguimiento y convocar Asambleas para la Rendición de Cuentas. No se elige primero a un representante y su programa, sino que se priorizan asuntos concretos y luego se decide quién puede hacer un seguimiento a las administraciones para que se cumplan. En este sentido, la *Comisión de Seguimiento* son portavoces por tarea y tiempo delimitados. Es una forma de democracia cara a cara, que resulta instituyente en cuanto se dota de sus propias reglas; pueden ser evaluables y revisables cada año para mejorar el funcionamiento. Son auto-pedagógicas y no elitistas, pues cualquiera puede hacer su propuesta, y que resulte apoyada por la gente, y también comprometerse en el seguimiento y la ejecución. Se pretende así que la renovación de los liderazgos resulte bastante habitual.

Los sistemas de ejecución de las propuestas no tiene por qué dejarse solo en manos de los gobiernos centrales o locales. Puede haber diversas formas de cooperación, en los que la propia población se puede implicar en diversos grados y compromisos. Esta parte de la ejecución, corresponsable, además se

puede repartir entre: Un *Grupo Motor* que dinamice la formación en “*sistemas cooperativos*”, un *Equipo Multimedia* (que difunda el proceso a la gente y a la prensa) y que se apoye en las Mesas Temáticas para profundizar y concretar cómo se pueden ejecutar los Proyectos en cada caso. Hay variadas formas de auto-gestión, desde abajo para la producción de bienes o servicios, que pueden ser compatibles con formas de co-gestión con los gobiernos electos, universidades y otras entidades que quieran colaborar en una planificación participativa.

Ejemplo de red democrática-participativa de un Plan en un barrio

En este ejemplo, publicado en un folleto difundido en un Barrio de Málaga, se propone la escucha y consulta de las seis *Mesas Temáticas* sobre cada uno de los asuntos que les afectan. Y lo mismo de las cuatro Mesas en que se puede dividir el territorio del barrio (unos 30.000 habitantes). Desde el trabajo de estos grupos se hacen propuestas (una o dos veces al año) a la Asamblea para que les de legitimidad, y se prioricen sus acciones más urgentes y sus propuestas de trabajo a medio y largo plazo. (Ver gráfico 5).

AMBITOS PROCESOS	Redes cara-cara, cotidianas y de convivencia. (Local-Provincial)	Reuniones, Talleres, Jornadas, etc. (Provincial-Regional)	Internet y nuevas formas telemáticas. (Regional-Global)	Dispositivos multi-media, audiovisuales. (Regional-Global)
1.1 Formular Problemas 1.2 Preguntas 1.3 Agenda	Rumores, cotilleo, sobre “analizadores”	Reuniones entre Administración, Técnicos, y Dirigentes. (En provincias y región)	Blogs, Foros, noticias, y bibliografía. Asesoría y Preguntas de expertos	Difusión del proceso y de los sistemas de participación.
2.1 Grupos motores 2.2 Consulta, escucha, a las redes sociales cotidianas	Conformación de grupos motores locales voluntarios. Preguntas y conversaciones coloquiales.	Mapeo-muestra, para hacer talleres y ver las diferencias de posiciones entre asociaciones y sectores.	Expertos por sistema DELPHI. Foros y blogs con diversas posiciones.	Grabación audio- visual de entrevistas y coloquios. Buzones, y teléfonos abiertos, etc.
3.1 Análisis e interpretación de posiciones, para hacer Devoluciones Creativas	Ejes de frases dominantes y emergentes. Deliberación con dispositivos participativos.	Equipo técnico mixto, para “posiciones” dominantes y emergentes. Flujo-gramas .	Difusión de ejes por temas para ser completados. Wiki: construir posiciones superadoras.	Grabación y retransmisión de talleres con dispositivos participativos.
4.1 Idea-Fuerza integral 4.2 Medidas más urgentes 4.3 Planes por temas a medio y largo plazo	Llamamiento a participar en las Jornadas con grupos de propuestas. Actos lúdicos.	Jornadas con grupos mixtos para priorizar Idea-fuerza y medidas más urgentes. Comisiones de auto- formación por temas.	Priorización por internet de las propuestas mostradas. Foros, wikis, de las comisiones, auto-formarse y preparar las propuestas.	Folleto con la explicación del autodiagnóstico y la Idea-fuerza. “Crear noticia” en prensa y TV, de lo planteado, con portavoces significativos.
5.1 Formas participativas de funcionamiento	Grupo motor mixto, para recoger y animar desde las propuestas de base local.	(ver Esquemas de Participación básicos, previamente expuestos)	Equipo multi-media, para dinamizar página web, y sus secciones.	Equipo multi-media que selecciona portavoces de forma rotativa y con diversidad.
6.1 Evaluación seguimiento, y monitoreo	Consulta a la población una vez al año para evaluar el proceso.	Criterios y objetivos para indicadores.	Consultas y sondeos de seguimiento por usuarios de internet.	Difusión y consultas por radios comunitarias, etc.

Cuadro 1 .
Esquema de Funcionamiento

Todo ello no funcionaría sin un *Grupo Motor* activo y dinamizador, sin un *Equipo Creativo* (multimedia) y sin una *Comisión de Control* que haga seguimiento y rinda cuentas de las decisiones ejecutadas en la Asamblea. Además, debe haber un espacio o *Mesa de Negociación* con las administraciones y los medios de comunicación, para hacer efectivos los compromisos, recabar información y hacer el seguimiento de los acuerdos alcanzados.

Para la articulación de un proceso participativo de mayor tamaño, como es el caso de las ocho Provincias andaluzas, diseñamos y pusimos en práctica el siguiente esquema de

funcionamiento. Se trataba de construir desde un centenar de asociaciones de inmigrantes y pro-migrantes, una Red de comunicación y toma de decisiones que conectara en cada Provincia a las asociaciones existentes y sus bases de migrantes (de muy diversos países). Y que conectará a los “grupos motores” entre cada una de las Provincias para dinamizar, a escala de Andalucía, un plan de comunicación que señalase los beneficios para esta sociedad, en caso de contar con una inmigración importante y que aporta trabajo, cultura y otros aspectos no tenidos en cuenta por la población habitualmente autóctona. (Ver Cuadro 1).



4. La construcción de un sistema participativo en Cuenca

Si empezamos por abajo, en el Cantón Cuenca ya hay una experiencia de años de gestiones de las Juntas Parroquiales rurales. En algunos casos con buen desempeño, sobre todo en los casos en que se apoyan en las reuniones abiertas de las Comunidades para los Presupuestos Participativos y los Comités pro-mejoras. En los barrios urbanos (más de 400), los sistemas de participación están más centrados

Pero no creemos que haya un modelo único en las democracias participativas, ni en las planificaciones participativas. Los planteamientos que aquí señalamos han salido de las experiencias realmente existentes, desde hace algunas décadas en el campo de los movimientos sociales, de las administraciones democráticas y de la planificación participativa. Se trata ahora de avanzar, en Cuenca, a un sistema que responda en primer lugar a la cultura local de participación; con las mejoras señaladas que se pueden sumar desde algunas experiencias rurales y de barrios, en el sentido aquí apuntado. En los años que siguen, se trata de poner en marcha una espiral de planificación-participación que se vaya retroalimentando y dando frutos con la ciudadanía para superar los desencantos previos heredados.

NOTAS

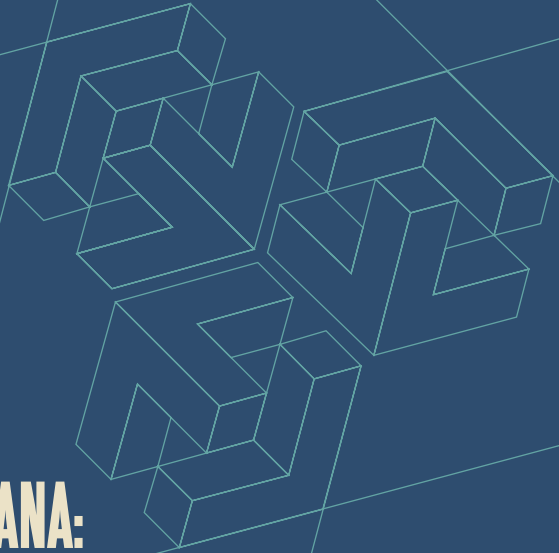
1 Profesor Emérito de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Observatorio Internacional CIMAS. Actualmente

profesor Prometeo de la SENESCYT, asesor del Programa ACORDES de la Universidad de Cuenca, Ecuador.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLEGRETTI, Giovanni; GARCÍA LEIVA, Patricia; PAÑO YÁÑEZ, Pablo. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. PAR-LOCAL. Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.
- ARNSTEIN, Sherry R. (1969). *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, no. 4, Julio.
- CABANNES, Yves. (2013). The Bartlett Development Planning Unit, Process in the rural villages and communities of the city of Chengdu in China between 2009 and 2012.
- CIMAS. (2007, 2009). *Manual Metodologías Participativas*. www.redcimas.org
- CORAGGIO, José Luis. (2000). *Política social y economía del trabajo*. Madrid: Miño y Dávila.
- DIAS, Nelson. (2013). *Esperança Democrácia: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. Portugal, São Brás de Alportel: Associação In Loco.
- FREIRE, Paulo. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Madrid: Siglo XXI.
- GALTUNG, Johan (1998) Methodology and development. Eilers. Copenhagen.
- GALTUNG, Johan. (2004). *Transcender y transformar*. México: Quimera ediciones.
- HARNECKER, M. (2010). *Inventando para no errar*. Barcelona: El Viejo Topo.
- HART, Roger. (1992). *Children's Participation from Tokenism to Citizenship*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- IBÁÑEZ, Jesús. (1994). *El regreso del sujeto: la investigación social de segundo orden*. Madrid: Siglo XXI.
- MAX NEEF, Elizalde, Hopenhayn. (1993). *Desarrollo a escala humana*. Montevideo : Nordan.
- MARTINS, P.H., NUNES, B.F., Caillé, A. et al. (2004). *A nova orden social. Perspectivas da solidariedade contemporânea*. Brasília: Paralelo 15.
- MATUS, Carlos. (1993). *Estrategia y plan*. México: Siglo XXI Editores.
- MATUS, Carlos. (2011). *El método PES: Planeamiento Estratégico Situacional*. Fondo de Cultura.
- NAREDO, J.M. (2013). *Economía, poder y política. Crisis y cambio de paradigma*. Madrid. Díaz&Pons.
- PINTO, Rosa y VILLASANTE, Tomás. (2011). *La democracia en marcha*. Barcelona: Keral. El Viejo Topo.
- SANTOS. B. S. (2005). *El milenio huérfano*. Madrid: Trotta.
- SEN, Amartya K. (2004). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- TAPIA, L. (2008). *Política Salvaje*. La Paz. Muela del Diablo, Comunas: CLACSO.
- VILLASANTE, T. R. (1998). *Cuatro redes para mejor vivir*. Buenos Aires: Lumen Humanitas.
- VILLASANTE, T. R. (2006). *Desbordes creativos*. Madrid: La Catarata.
- VILLASANTE et al. (2012). *Construyendo democracias y metodologías desde el sur*. Santiago de Chile: LOM.
- VILLASANTE, T. R. (2014). *Redes de vida desbordantes. Fundamentos para el cambio desde la vida cotidiana*. Madrid: La Catarata.
- WAINWRIGHT, H. (2003). *Cómo ocupar el Estado*. Barcelona: Icaria.





LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA VISIÓN SISTÉMICA EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR

LORENA VIVANCO CRUZ

Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Cuenca

MÓNICA MENDIETA ORELLANA

Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Cuenca

PRESENTACIÓN

1. Reflexiones del concepto de participación ciudadana

Para contextualizar la participación ciudadana es imprescindible entender al territorio como una construcción social, pero también como un espacio de luchas de poderes, en donde confluyen intereses, conflictos y demandas alrededor de los recursos o capitales. Abramovay (2006) define al territorio *“por la manera en que se produce, en su interior, la interacción social”* y la potencia de su acción en los actores como: individuos, grupos humanos, instituciones, organizaciones, entre otros; que comparten un mismo espacio y que se relacionan con los recursos del territorio. Es decir, actúan en correspondencia con bienes del territorio: económicos, productivos, políticos, sociales, etc. Cuando hablamos de territorio, como construcción social, asumimos un espacio en donde concurren percepciones, valoraciones y actitudes diferentes, que generan relaciones diversas y que pueden fluctuar desde la indiferencia hasta la cooperación y el conflicto. Significa que en él habitan individuos, con niveles diversos de pertenencia a este territorio, y que pueden compartir

o no formas de concebir ese espacio. Bourdieu concibe al *“territorio como un campo”*, que establece un *“espacio de juego en donde existen reglas y existen competidores”*, es un lugar de relaciones de fuerza y luchas tendientes a transformarlo y, por lo tanto, un lugar de cambio permanente.

En diferentes épocas, bajo distintas denominaciones, la participación ha adquirido diferentes perspectivas teóricas, en la década del 90, el Banco Mundial estableció que *“la gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión”* (Kliksberg, 1998). Por su parte, Naciones Unidas, años atrás hablaba de la participación como un eje vertebrador de sus programas de cooperación técnica en los campos económico y social; a tal punto que todos los informes sobre *“desarrollo humano”* visualizaban la participación como una estrategia de acción imprescindible a la hora de abordar los diversos problemas y necesidades de los gobiernos locales, destacando la importancia de los actores sociales y las tramas colectivas en la consecución del desarrollo. De este modo, se llegó a la conclusión de que *“el desarrollo solo es posible y sosten-*



Aproximación a la conceptualización de participación ciudadana como:

1. Mecanismo de profundización democrática	Incorpora “un conjunto de actividades, procesos y técnicas por los que la población interviene en los asuntos públicos que le afectan”, posibilitando el desarrollo de la ciudadanía activa e inclusiva (Alberich, 2004).
2. Proceso social	Las fuerzas sociales intervienen en la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política (Velásquez 2003:59), hacia un cambio en la estructura del poder para promover el cambio social (dimensión social) ¹ y profundizar la democracia (dimensión política) ² .
3. Proceso político	Requiere una forma de acción e intervención de sujetos individuales y colectivos “en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales, estableciéndose una relación de la ciudadanía” organizada y no organizada con el estado (Nuria Cunill, 1994).
4. Instrumento de gestión	Permite plasmar en acciones concretas, los lineamientos de las políticas estatales, canaliza información y elementos de apoyo para la adopción de decisiones eficaces orientadas al desarrollo territorial.

Cuadro 1.

Fuente: Alberich, 2004; Villasante, 2011; Nuria Cunill, 1994; Velásquez, 2003:59 y Gómez Orea, 2010.

table en la medida que la sociedad o los grupos sociales sean los diseñadores y actores de ese proceso” (Guell y Márquez, 2001); vista así la participación, como una nueva forma de cooperación para el desarrollo, en diversos casos se institucionalizó como política oficial, en donde los modelos participativos han sido analizados principalmente en el campo de los programas sociales, bajo la lógica del proyecto desde las percepciones y la cultura de los pobres.

En el Ecuador, a partir de la Constitución del 2008, se renovó e integró el concepto sobre democracia como expresión de la soberanía popular, con la participación ciudadana como uno de sus pilares fundamentales. La participación se considera como eje transversal, del nuevo modelo de estado, que atraviesa de una manera coherente el conjunto de las instituciones. Así se vincula estado y ciudadanía, con ámbitos autónomos pero interconectados a través de instancias mixtas de deliberación, consulta, iniciativa y planificación, en cada nivel de gobierno. Y claro, la participación ciudadana se encuentra estrechamente ligada a la planificación nacional y territorial, “en la formulación, la ejecución, la evaluación y el control de las políticas públicas y servicios públicos”. Además se establece, entre otros factores, el carácter participativo de la planificación como condición para el logro del Buen Vivir, para lo cual se han creado diversos instrumentos legales que norman y regulan el proceso de *planificación participativa*. Esta planificación precisa que el gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana (audiencias públicas, silla vacía, veedurías, observatorios, consejos consultivos, presupuestos parti-

cipativos, consejos locales de planificación, entre otros), que se requieran para la formulación de planes y políticas, favoreciendo la inclusión social y cohesión territorial en la medida que se fortalezca “los procesos de planificación de los territorios rurales en el ordenamiento territorial, privilegiando la inclusión socioeconómica de la población rural y campesina, la sostenibilidad ambiental, la seguridad y la soberanía alimentaria (...)” (Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017).

Para Cunill Grau y Alberich, la participación ciudadana, “supone una interacción expresa con el estado y los actores de la sociedad civil”, evidenciándose una discreta manipulación, cuando “el estado traslada sus responsabilidades (prestación de servicios) a la sociedad” (Pérez–Brito, 2004), haciendo que la ciudadanía se “transforme en fuente de consultas y recursos, para obtener el apoyo en la ejecución de programas gubernamentales a partir del aporte de mano de obra y/o recursos y solo circunstancialmente abre canales de comunicación para comprender sus demandas y opiniones para resolverlas” (Ugalde, 1987). De esta manera, se entiende a la participación como un problema específico de colaboración y no como una cuestión relacionada con la configuración del poder y la forma de compartirlo en el momento de la toma de decisiones. Así, la ciudadanía mantiene una relación de dependencia con el estado, en cuanto a la provisión de recursos y servicios. Quizá los conceptos más cercanos de la participación ciudadana y que están en elaboración, abiertos a cambios y nuevas formulaciones, son los siguientes: (Ver cuadro No.1)

A partir de la identificación de estas aproximaciones conceptuales, es importante conocer cómo se entiende la participación ciudadana; en el andamiaje constitucional y normativo vigente del país, que establece a la participación ciudadana como “*un derecho*”, que garantiza a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, participar en los asuntos de interés público; “*un principio*” que reconoce que los ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad; como una “*garantía constitucional*”, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), de los diferentes niveles, promoverán e implementarán en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos, mecanismos u otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación necesarias para garantizar la gestión pública en sus territorios.

Sin duda, una de las principales innovaciones del marco jurídico vigente tiene que ver con la definición de la *planificación participativa*; en donde, a los actores les corresponde intervenir en “*todas las fases y espacios de la política pública y planificación*”, ubicando a los Consejos de Planificación en todos los niveles de gobierno, con carácter mandatorio. La *planificación participativa*, no es una retórica o una exigencia legal y/o institucional para cumplir con un requisito; es un proceso donde el principal protagonista no es el sujeto social como tal, ni siquiera el sujeto técnico, sino el “*sujeto en redes de actores y conjuntos de acción*” (Martin Pedro: 2011); no hay problemas individuales sino en redes. La *planificación participativa* es, entonces, un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o colectiva en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de acciones en los asuntos públicos, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve (González, 2000).

2. Tipos y modos de la participación ciudadana en los procesos de planificación del territorio

El marco jurídico vigente en el país, establece a la “*planificación como instrumento del Estado para el cambio social*”. Para ello se establece algunos niveles de planificación como la Planificación Nacional, ejercida a través del Plan Nacional de Desarrollo y la Planificación del Desarrollo y

del Ordenamiento Territorial; se lleva a cabo a través de los planes y demás instrumentos validados con los actores territoriales, en articulación y coordinación entre niveles de gobierno, en atención a la planificación nacional y en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP).

2.1. Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

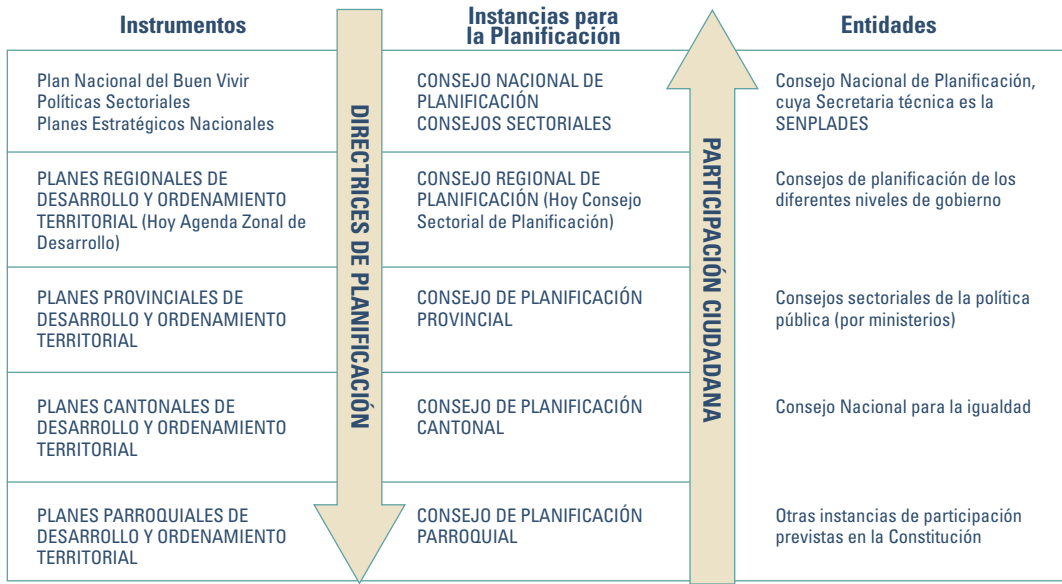
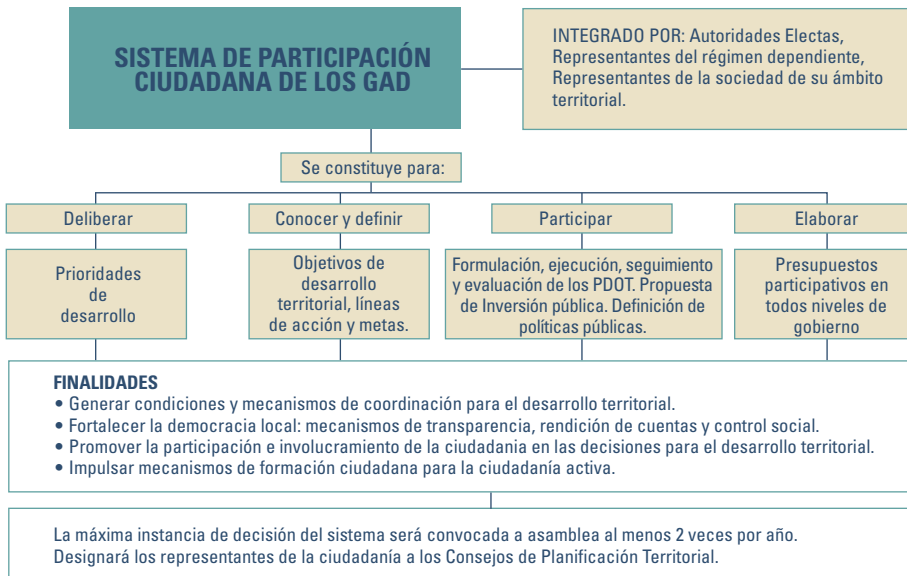
La Constitución del 2008, pone de manifiesto la construcción de un SNDPP, encargado de organizar la planificación para el desarrollo; además de constituirse en “*el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno*”. La conformación del sistema permite contribuir, a través de las políticas públicas, al cumplimiento de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo y del Buen Vivir; generar 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 contemplen impactos tangibles e intangibles. (Ver gráfico No.1)

2.2. El Sistema de Participación Ciudadana (SPC)

Se constituye en el conjunto de instancias, relaciones, herramientas y mecanismos de participación que interactúan de manera articulada para garantizar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas y transparencia. Nótese que cada nivel de gobierno debe implementar un SPC, para avanzar en la gestión democrática a nivel regional, provincial, cantonal o parroquial y que se regulará por acto normativo, teniendo una estructura y denominación propias. (Ver gráfico No.2 y No.3)

El sistema de participación ciudadana es entonces un sistema vivo que se desarrolla en un entorno y que posee reglas establecidas y que permite entender el comportamiento del sistema; las relaciones de éste con su entorno son las que los definen como un sistema abierto o cerrado. A partir de este concepto, y entendida la participación ciudadana como un derecho que se ejerce a través de mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria; es posible caracterizarla a partir de un enfoque sistémico, lo que facilitará la generación de metodologías y herramientas




Gráfico 1.
Instrumentos, instancias y entidades del SNDP
Fuente: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Código Orgánico de Organización y Ordenamiento Territorial.

Gráfico 2.
Características, integración y finalidades del SPC
Fuente: Constitución 2008, COOTAD.

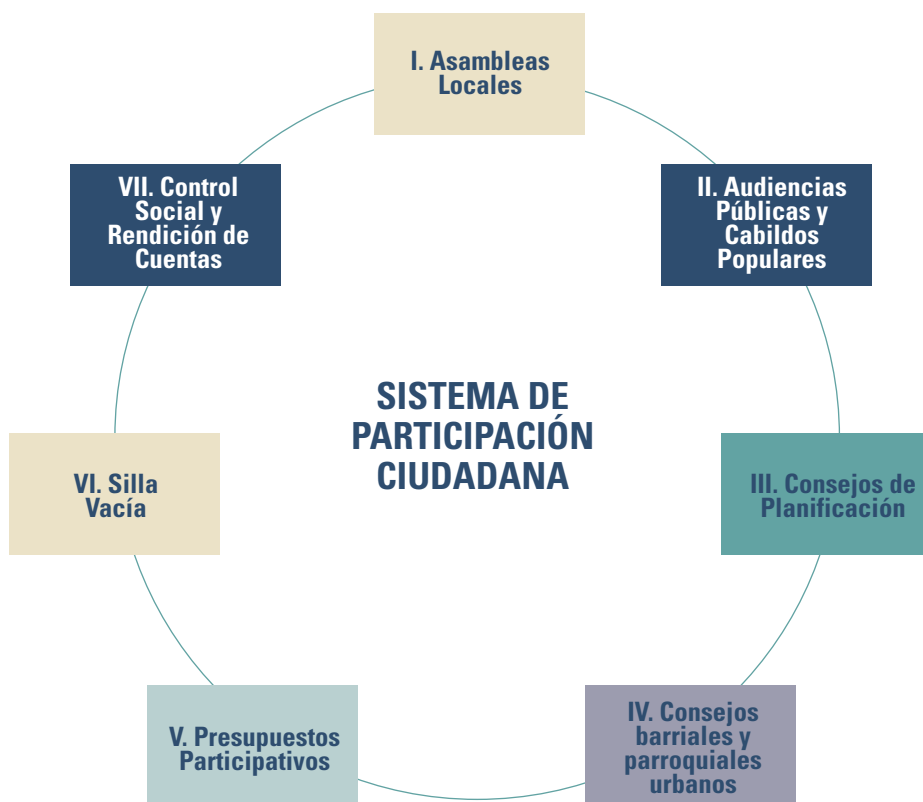


Gráfico 3.

Componentes del Sistema de Participación Ciudadana

Fuente: Documento Curso de Planificación para la Participación, FLACSO 2012.

para abordarla y aplicarla efectivamente en los territorios. Para *Edgar Morin*, la complejidad responde al principio de unidad en diversidad. Propone llevar el pensamiento sistémico a pensamiento complejo por diversas vías: a través de la *física*, de la *antropología* y de la sociopolítica principalmente. Es un pensamiento *organizacionista* cuando hace emerger organizaciones conceptuales (*macroconceptos*), donde sólo hay conceptos aislados que desvirtúan la *comprensión* de lo real. Los sistemas sociales son complejos, están constituidos por entes que están conectados (a través de redes sociales), que son interdependientes y diversos, que son adaptativos, que dependen de conexiones pasadas y son emergentes.

Con esta aproximación conceptual, es posible definir al SPC como un sistema social complejo, compuesto por

varias partes interconectadas o entrelazadas, cuyos vínculos crean información adicional no visible ante un observador. Es un sistema complejo porque exhibe propiedades y comportamientos no evidentes a partir de la suma de las partes individuales. Las dinámicas de la participación ciudadana, como las del desarrollo, están llenas de complejidades; en este “*sistema existe una variedad de patrones macro no lineales que surgen de una multiplicidad de interacciones dinámicas micro*” (CEPAL — Hilbert Martin, 2010). Alguno de los rasgos que debe mantener el SPC son: poli funcional, abierto, dinámico, adaptable, complejo, permanente y descentralizado. Como todo sistema, tiene una estructura basada en un conjunto de relaciones que se presentan entre las instancias y los subsistemas con sus diferentes niveles, mecanismos e instrumentos. (Ver gráfico No.4)

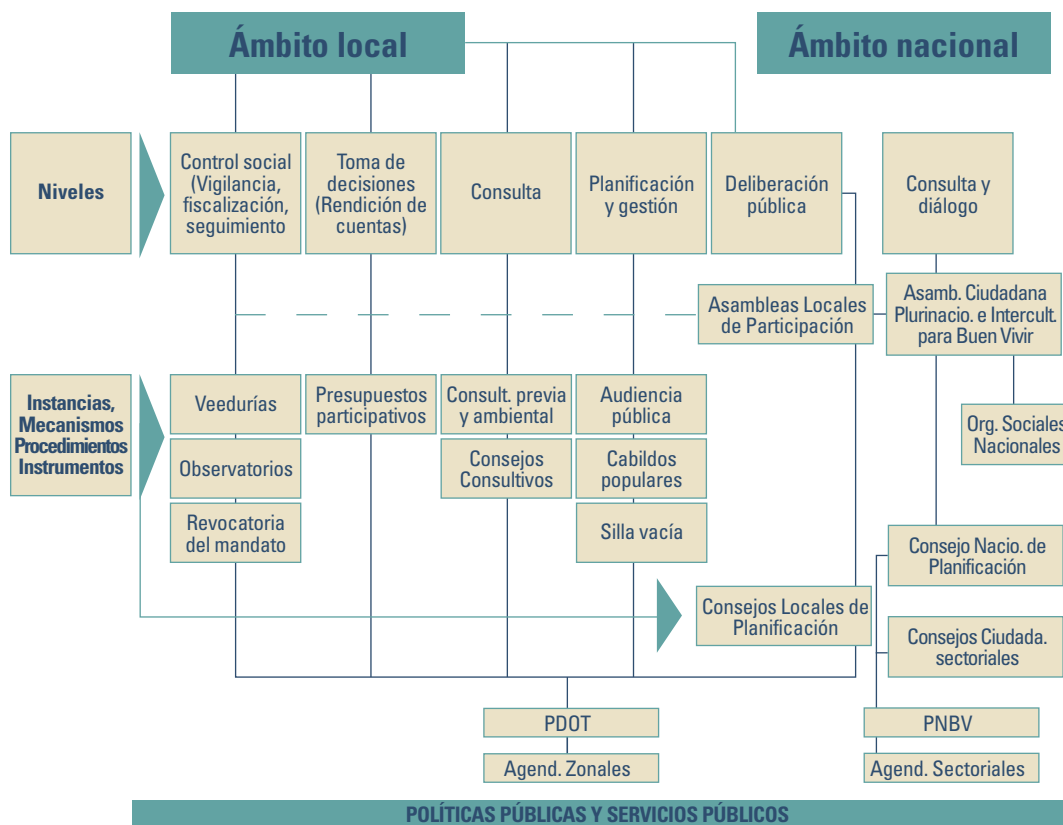


Gráfico 4.

Niveles, mecanismos e instrumento que involucra el SPC

Fuente: SENPLADES, 2011.

3. Experiencias locales de procesos de participación ciudadana

3.1. Propuesta metodológica operativa que avalúa el proceso participativo del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Cuenca

La evaluación "...es un proceso que se fundamenta en el conocimiento de la práctica a través de la sistematización de información y el debate entre actores diversos..."³, siendo poco frecuente en las dinámicas participativas. Nótese entonces que su realización permite valorar los impactos de la participación, favoreciendo el aprendizaje de las acciones realizadas y, considerando que no es posible una evaluación que abarque todas las dimensiones, momentos o niveles (sustantivo, relacional, operativo, técnico, político, otros)

del proceso participativo; se requiere de un planteamiento evaluativo que antes de la evaluación considere elementos previos como el contexto, objetivos, temas, consideraciones y algunas preguntas que rodean la evaluación que son complejas y se mueven en el ámbito político y otras son más instrumentales o metodológicas, por ello para evaluar se requiere responder las siguientes preguntas metodológicas:

- ¿Qué evaluamos? Se hace referencia a determinar qué actores, niveles, instrumentos, mecanismos y espacios de participación ciudadana operan en el proceso participativo del plan, para determinar los límites y alcances de la participación ciudadana, considerando la escala territorial como un factor altamente condicionante; para ello se sistematiza las *tipologías más comunes* de las experiencias registradas.

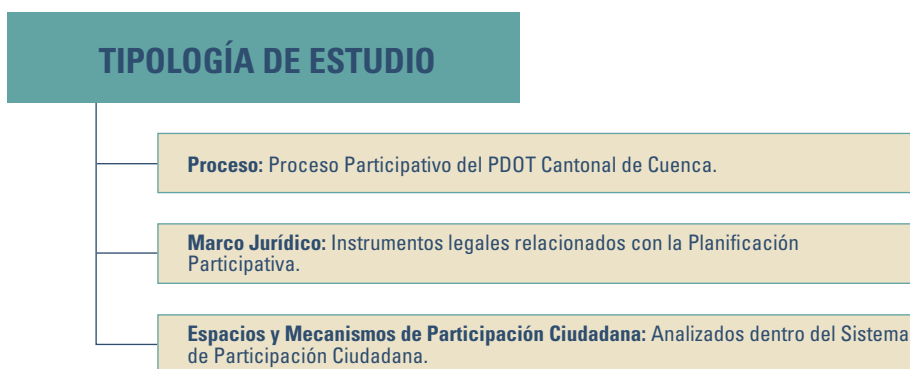


Gráfico 5.

Tipología de estudio

Fuente: Adaptación propia a la tipología de estudio planteada en la Guía Práctica Evaluación de Procesos Participativos.

- b) ¿Cómo se evalúa? Se evalúa ocupando algunos criterios que permitan detectar prácticas de procesos participativos con criterios específicos de valoración de calidad y criterios comunes de buenas prácticas, tales como:

Modelo de evaluación	a) Criterios de calidad: de procesos participativos.
	b) Criterios comunes: de buenas prácticas.

- a) Criterios de calidad para evaluar procesos participativos (Ver Cuadro No.1)
- b) Criterios para detectar buenas prácticas del proceso participativo del PDOT del cantón Cuenca (Ver Cuadro No.2)

4. Aplicación de propuesta metodológica de evaluación del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca

4.1. Resultados de la evaluación del proceso participativo

Las prácticas de participación ciudadana, identificadas en el Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de Cuenca, se analizaron desde varios ángulos referidos a quiénes participaron, sobre qué se participó, cómo se participó, y algunos criterios relacionados a la coordinación y consecuencias del proceso participativo. Evaluación que determina que las prácticas de participación ciudadana, incorporadas en la elaboración del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, no fueron suficientes para lograr una toma de decisiones conjunta y plural, por las siguientes consideraciones:

- Los instrumentos de participación, en mayor medida, fueron creados por iniciativa de la administración local, más que por la ciudadana.

3.2. Criterios de evaluación del proceso participativo para el Plan de Desarrollo y Ordenamiento del cantón Cuenca

La metodología de evaluación acogida combina procesos de descripción de diversa índole, contexto y oportunidades; de medición de resultados cuantitativos (porcentajes de participación, asistencia a reuniones entre otros) y cuantitativos (evaluadas en términos de “buenas”, “regulares” o “insuficientes”); de comparación entre objetivos y resultados; entre expectativas de funcionamiento real; entre recursos disponibles y recursos necesarios; entre sub-grupos de la población existente (personas de más o menos edad, hombres y mujeres) con sub-grupos de la población participante.

Aspecto	Criterio	Indicador
1. QUIÉN PARTICIPA	a) Cantidad de participantes	%de participantes % de actores % de asistentes en relación
	b) Diversidad de participantes	% de colectivos participantes Índice de diversidad Tipos de actores Actores e instituciones
	c) Representatividad de los participantes	Flujo de información Elección de los representantes Fidelidad del discurso
	d) Apertura del proceso.	Grado de apertura del proceso Grado de apertura de espacios de decisión
2. ¿SOBRE QUÉ SE PARTICIPA?	a) Relevancia	Agenda política Temas sometidos a participación
	b) Capacidad de intervención administración	Competencia de intervención en la materia
3. ¿CÓMO SE PARTICIPA?	a) Diagnóstico participativa	Grado de participación en el diagnóstico.
	b) Capacidad de propuesta	Capacidad y nivel de propuestas
	c) Grado o niveles de participación	Analizar el grado de participación
	d) Calidad de la información	Canales de información Pluralidad de la información Claridad y utilidad de la información producida
	e) Espacios y mecanismos de Participación	Espacios de participación Mecanismos de participación
4. COORDINACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO	a) Consenso	Aceptación política Aceptación social Aceptación técnica
	b) Transversalidad	Grado de implicación de las áreas políticas y técnicas Espacios de transversalidad
	c) Iniciativa y liderazgo	Iniciativa Liderazgo
	d) Integración al Sistema de Participación Ciudadana	Relación con otros procesos Uso de órganos o estructuras existentes
	e) Claridad de los Objetivos	Análisis de objetivos Cumplimiento de los objetivos
	f) Planificación y recursos	Análisis de la planificación y su cumplimiento Recursos económicos Personal
5. CONSECUENCIAS O RESULTADOS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	a) Resultados sustantivos	Tipo y resultados del proceso Valoración subjetiva de los resultados
	b) Implementación de los resultados	Implementación de los resultados Órganos de seguimiento
	c) Devolución de los resultados	Identificar si el proceso prevé una devolución
	d) Mejora de las relaciones entre actores	Mejora de las relaciones entre la ciudadanía Mejora de las relaciones entre administración y ciudadanía Mejora de las relaciones internas
	e) Capacitación	Sesiones de capacitación

Cuadro 1:
Síntesis de la evaluación de los
criterios de calidad

Criterios	Indicadores	Criterios	Indicador
1. Innovación	Temática	6. Liderazgo sólido	Consenso
	Población		Implicación autoridades políticas
	Territorio	7. Responsabilidades definidas	Reglas de juego
2. Transferibilidad	Mecanismos de Participación	8. Sistema de evaluación	Sistematicidad
	Diagnóstico Participativa		Fundamentación
	Otros documentos		Participación
3. Factibilidad	Personal	9. Implicaciones de la ciudadanía	Intervención terceros
	Recursos		Pluralismo
	Materiales		Representación
4. Impacto Positivo	Resultados visibles		Extensión
	Cultura Participativa		Apertura
5. Planificación	Mejora relaciones Sociales	10. Reconocimiento entre pares	Presentaciones Públicas
	Sistematicidad		Reconocimiento
	Fundamentación		Publicaciones
	Participación		

Cuadro 2:
Síntesis de criterios comunes de buenas prácticas

- La participación ciudadana del plan se sostuvo en la ciudadanía organizada y en menor medida en la ciudadanía no organizada, lo que provocó serios cuestionamientos a la representatividad, imputando incluso la legitimidad del proceso con logros débiles respecto a un proceso equitativo e incluyente.
- La representatividad se vio limitada y cuestionada por los bajos niveles de participación, de las bases de las organizaciones ciudadanas, y por la falta de fidelidad de un discurso colectivo, que represente la propia entidad de la que forman parte los actores; esto es consecuencia de la insuficiente democracia interna de las mismas organizaciones.
- El proceso participativo presentó asimetrías entre grupos ciudadanos y la administración local. Los mayores aportes del plan nacieron del área rural, faltó la mirada urbana desde los barrios, sobre las necesidades y dinámicas propias de la ciudad.
- La organización formal de los instrumentos, de participación ciudadana, otorgó a la municipalidad una gran capacidad de control sobre los procesos y abrió espacios de participación únicamente en

niveles consultivos y de información; no existió una preparación previa para la “*planificación de la participación*”, con información, con difusión, con todos los datos y elementos para que la ciudadanía participe de una manera activa. Gran parte del proceso fue meramente informativo (la información es una etapa inicial de la participación ciudadana, que debe subir escalones hasta la autodeterminación de la ciudadanía).

Las prácticas de participación ciudadana, previstas para la elaboración del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, fueron sesgadas e insuficientes y requieren de ajustes metodológicos para lograr una participación efectiva y pertinente, por las siguientes razones:

- La participación ciudadana, en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, estuvo institucionalizada.
- Los planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de los diferentes niveles de gobiernos tienen que sostenerse en procesos participativos legales y legítimamente reconocidos, que posibiliten la aplicabilidad de los instrumen-

tos de planificación; de lo contrario, el plan solo será un documento técnico, alejado de la realidad y de la gente.

- Debilidades de orden técnico y político, en la construcción de una metodología para el proceso participativo del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, evidenciadas en la poca comprensión y claridad del significado de la participación ciudadana en los procesos de planificación, en autoridades, técnicos y ciudadanía organizada y no organizada. Desconocimiento, de los técnicos, en el manejo de herramientas y técnicas de *planificación participativa*, lo que provocó convocatorias inoportunas, que por la premura y el período de transición de una legislación de un proceso de planificación, con tiempos muy ajustados, no permitió un debido proceso. Si se considera los diferentes tiempos y saberes, para el desarrollo de la participación, por un lado los tiempos de las comunidades son de “largo recorrido”, mientras que los de los políticos gobernantes y de los técnicos suelen ser de “corto plazo”, más vinculados a las legislaturas o proyectos.
- Discrepancias metodológicas de la planificación participativa para el desarrollo territorial. Cada proceso participativo tiene que diseñarse a partir de las dinámicas locales, las metodologías y estrategias existentes; cada una está normada y regulada por la legislación, pero no son las más adecuadas para nuestra realidad.
- Escaso involucramiento de los técnicos de la Corporación Municipal en la formulación del plan. El conocimiento e información del proceso permaneció en los gerentes de las empresas municipales, directores y jefes departamentales, los técnicos internamente desconocían los procesos y las decisiones que se tomaban para el plan.
- Débil voluntad política e involucramiento de la administración y del consejo cantonal en la formulación del plan, debido a las discrepancias políticas que influyeron en la construcción del plan; así como también se evidenció una actitud clientelar y débiles procesos de formación ciudadana, que son anteriores a todo proceso de planificación, porque la gente fue, no en calidad de actor o de sujeto político, sino en calidad de cliente, ajeno, y que tiende a ser parte del problema.

4.2. Propuesta metodológica operativa para el proceso de participación ciudadana en los Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial (PDyOT) del nivel cantonal

El salto de la planificación tradicional, a la planificación participativa establecida en el marco constitucional, debe considerar elementos prioritarios como: (Ver Cuadro No.3)

- La planificación participativa requiere de técnicas participativas que se desarrollan en tres dimensiones: discursiva, movilizadora y cuantitativa.
- Ningún proceso participativo es igual a otro y su desarrollo no puede ser lineal, sino cíclico. Es un proceso de abre y cierra, de la participación, de acuerdo a las etapas que plante el plan.

La “*construcción de la realidad futura a planificar*”, que se expresa en el siguiente gráfico: (Ver Gráfico No.6 y No.7)

Las tres etapas propuestas deben estar presentes en todo el proceso de planificación, de manera que el ciclo del proceso participativo sea completo (diseño, ejecución y evaluación) y que incorpore la participación ciudadana durante todo el proceso. La propuesta metodológica, para la etapa de diseño del proceso participativo, parte de una reflexión integral que involucra a los actores clave de un territorio; tiene presente que la participación es inherente a cada paso de la planificación, por lo que la metodología asume las etapas expresadas como contenidos mínimos, que deben tener los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial en el COOTAD y el COPFP. Únicamente como parte de la propuesta, se incorpora la etapa preparatoria (de arranque, de partida) y la etapa de formalización del plan, tal como se muestra en el siguiente esquema, que busca una coherencia programática que considere y enlace las fases en un proceso cíclico. (Ver Gráfico No.8)

4.3. Diseño del proceso participativo para un plan de desarrollo y ordenamiento territorial del nivel cantonal.

El diseño y realización, de un plan de participación ciudadana, es un proceso que tiene una continuidad cíclica permanente y que depende de distintos factores; para lo cual, el equipo planificador hará las adaptaciones necesarias en función de su realidad local y según las particularidades propias del proceso. La propuesta resalta la participación de la ciudadanía, desde el inicio hasta el final, de modo que sea un aporte fundamental en la construcción social del PDOT. Para lograr una lectura ordenada de la propuesta se plantea el siguiente esquema metodológico: (Ver Cuadro No.4)

Técnicos	• Cálculo y estrategia tecno-política-social. • Planificación de los técnicos con la gente construyendo la información. • Ejercicio del poder ciudadano.
Información	• Condicionada por conjuntos de acción. • Recoger información con preguntas abiertas (sentires, dolores, posturas u opiniones). • Priorización de propuestas y escenarios. • Valoración situacional desde la escucha a las redes. • Plan de problemas e Información integral.
Sujetos	• Salto relacional de “sujetos –sujetos” a “conjuntos de acción” o “sujetos en redes de actores”, no hay problemas individuales sino en redes.
Proceso de Planificación	• Sistema abierto, la participación nace de un proceso de construcción social. • Concentración en la priorización. • Cambio de la “sostenibilidad” a las “programaciones integrales”.
Sustento	• Teoría y práctica participativa con estrategias de conjuntos de acción (teoría del juego social).
Modelo de Gestión	• Planificación negociada en constante cambio
Instrumentos	• Planes adaptables que aunque regulan y norman, surgen de un proceso de negociación flexible entre los actores claves. • Los planes son conocidos por la gente porque ha participado en su elaboración y por consiguiente puede gestionar de manera conjunta.
Resultados	• Incluye integralmente a los actores afectados por problemáticas locales y los empodera a decidir sobre su territorio. • Aplicación de la co-gestión, y co-responsabilidad social.



Cuadro 3:

Elementos prioritarios para la planificación participativa

Fuente: Mixtura entre MARTÍN Pedro (Los desbordes de la planificación participativa, 2010) y SACDEL (Sistema de asesoría y capacitación para el desarrollo local).

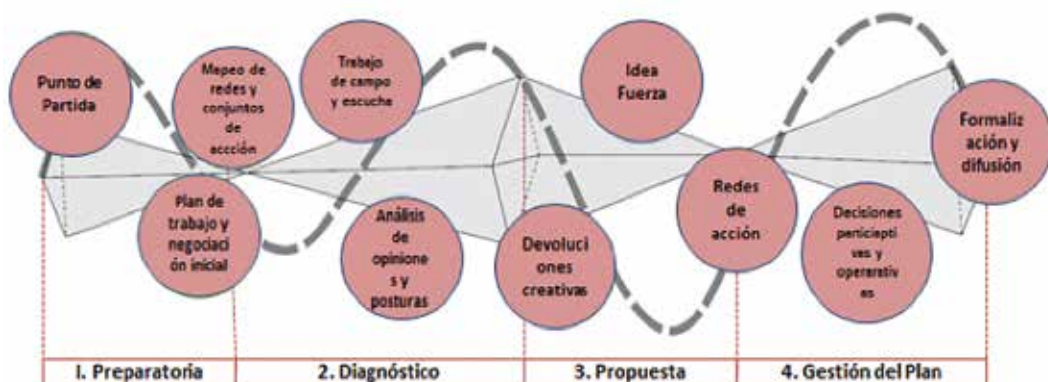


Gráfico 6:

Desarrollo cíclico de la etapa de diseño del proceso participativo.

Fuente: Mixtura CIMAS - Lorena Vivanco (2013).

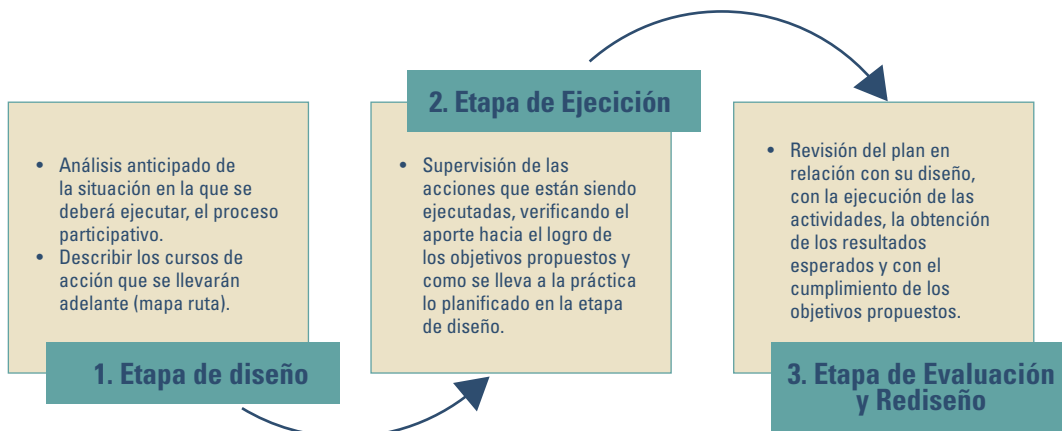


Gráfico 7:
Etapas del proceso participativo de un PDOT.

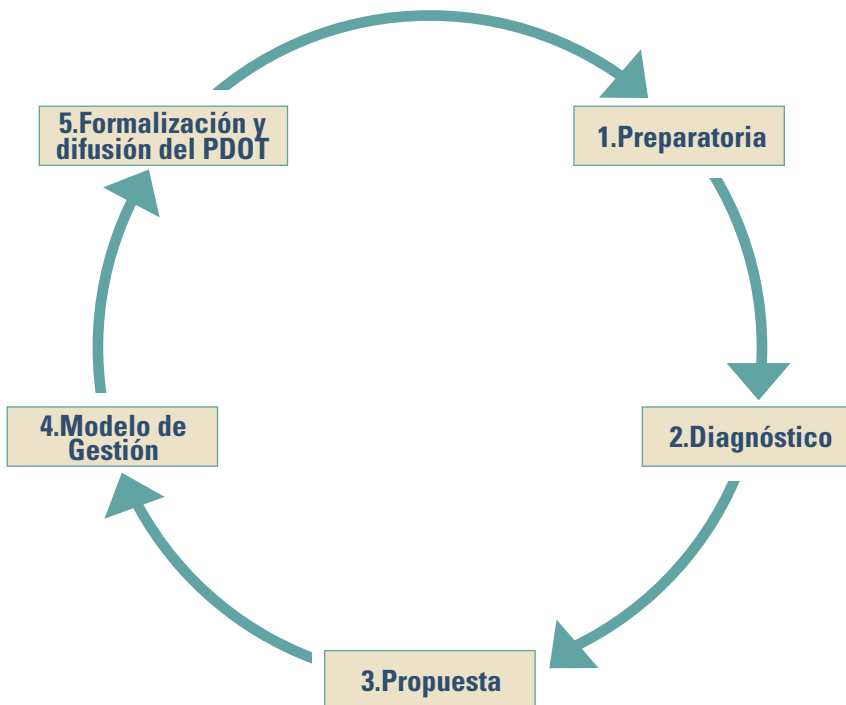
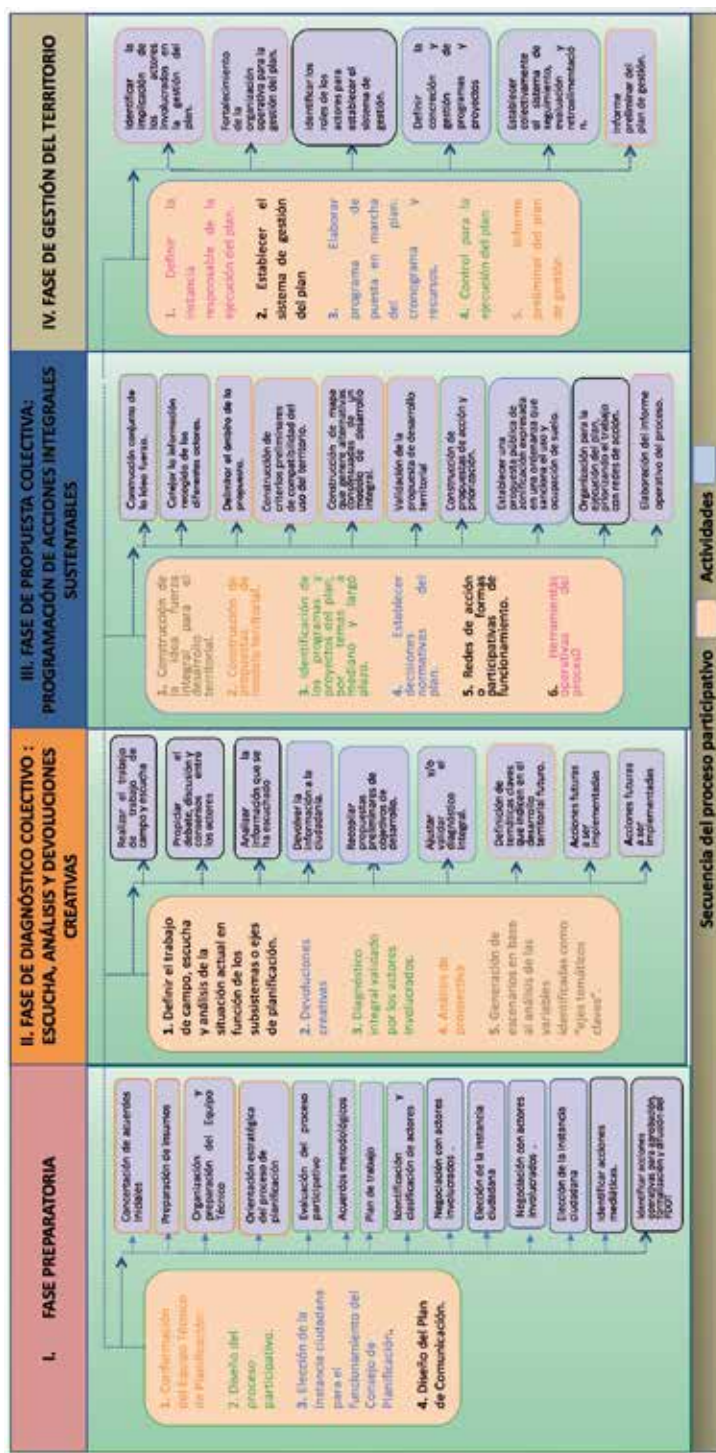


Gráfico 8:
Fases para el diseño del proceso participativo de un PDOT.



Cuadro 4: Resumen de la propuesta metodológica para la construcción participativa del plan de desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Nivel Cantonal.

Esquema metodológico para la lectura de la propuesta de diseño del proceso participativo para un PDOT del nivel cantonal

- Fase:** aspecto suceptivo que compone un proceso o sistema de planificación territorial.
- Objetivos de planificación y de participación ciudadana:** determinar la realización de una actividad concreta y específica tanto para el PDOT como para el proceso de participación ciudadana.
- Secuencia del proceso participativo:** serie de contenidos básicos, enlazados a lineamientos del proceso participativo para la fase.
- Elemento base:** contenido básico para la planificación del PDOT, a partir del cual se realiza la actividad participativa.
- Actividades de participación:** referencia y descripción de acciones articuladas a la secuencia del proceso participativo.
- Tipo de participación requerida:** diferencia el rol que cumplen "los actores sociales" dentro de la secuencia del proceso participativo, a los cuales se les convoca. Se considera actores sociales a los agentes individuales (ciudadanía no organizada) o colectivo involucrados en un territorio, (ciudadanía organizada, constituida por representantes de organizaciones que trasladan la información a su organización, generan un debate interno y vuelven al proceso con las aportaciones de la organización.

Participación	requerida
Participación ciudadana: actores sociales convocados en calidad de habitantes del territorio sin otro requisito, incluye ciudadanía organizada y no organizada.	
Participación técnica: actores convocados porque poseen un saber específico respecto de un tema o territorio en particular.	
Participación política: la realizan algunos actores en calidad de integrantes de instancias formales de representación, existentes o inventadas.	

6. Características del proceso participativo: sintetizados en los aspectos críticos y relevantes mencionados anteriormente; y, que guarda estrecha relación con los elementos que en la evaluación, fueron determinados como críticos y merecen mayor atención, los otros elementos son comunes y se identifican con mayor claridad dentro del proceso participativo, sin menoscabo que otros elementos puedan y deban ser

e) Grado de apertura del proceso participativo	
Abierto: incluye a toda la ciudadanía sin distinción de tipos de actores, pone límites por disponibilidad de cupos.	
Cerrado: las sesiones son restringidas a una selección de participantes por temática tratada, público destinatario, y mecanismo utilizado	
Muerto: hay sesiones obvias y sesiones restringidas	

b) **Especies de participación Ciudadana:** instancias que materializan y establecen prácticas participativas para la incidencia de la ciudadanía o sus organizaciones en la gestión del G.A.D. y/o en la vida de los territorios. Y, * Mecanismos de participación ciudadana: medios y/o instrumentos que permite realizar y desarrollar prácticas participativas entre actores/territorios.

	AL	AL	AL	AL
Asamblea local	AL	AL	AL	AL
Audiencias Públicas	AP	AP	AP	AP
Comités populares	CP	CP	CP	CP
Consejos locales de Participación	CL	CL	CL	CL
Consejos bariales y/o vecinales	CB	CB	CB	CB
Presupuestos participativos	PP	PP	PP	PP
Silla vacía	SV	SV	SV	SV
* Consejos consultivos	CC	CC	CC	CC

c. **Universalidad organizativa**

Información: comunicar a los otros áreas y recursos lo que se está haciendo y lo que se va hacer.	
Coordinación: implica planificar y ejecutar teniendo en cuenta lo que se hace desde otras instancias.	
Planificación conjunta: implica la programación compartida entre distintas áreas, instancias o recursos.	

d. **Tipo de liderazgo**

Liderazgo político: desde la cultura de la facilitación, vinculado a la responsabilidad que cada uno tiene, para definir intervenciones políticas concretas y sostenibles.	
Liderazgo técnico: poseen un saber y conocimiento técnico respecto de un tema o territorio en particular.	
Liderazgo social: capacidad para dirigir a un grupo hacia el logro de objetivos comunes o individuales, son aquellos que apoyan los procesos de negociación o acciones formativas.	
Liderazgo de intermediación: alguien que en nombre de la institución promueve e equilibra compromisos, de explicaciones y respuestas.	

7. Herramienta de participación, genera procesos de aprendizaje que redefinen conceptos y representaciones: en torno a los temas puestos en discusión.

Cuadro 5:

Para cada una de las frases se desarrolla una propuesta y, a manera de ejemplo, a continuación e detalla:

II. FASE DE DIAGNÓSTICO: ANÁLISIS Y DEVOLUCIONES CREATIVAS

II. FASE DE DIAGNÓSTICO: ANÁLISIS Y DEVOLUCIONES CREATIVAS					
OBJETIVO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:					
- Relacionar el diagnóstico técnico mediante el análisis y valoración de la problemática y potencialidades que caracterizan al territorio, a partir del conocimiento y priorización que los ciudadanos confieren a los distintos escenarios territoriales, así como a los lineamientos del nivel zonal y nacional que tienen impacto específico en el territorio del cantón. - Realizar la devolución de la información "recopilada, procesada y analizada" a la ciudadanía.					
SECUENCIA DEL PROCESO PARTICIPATIVO:	ELEMENTO BASE	ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN	DE PARTICIPACIÓN REQUERIDA	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN
17. Análisis de la situación actual en función de los subsistemas o ejes de planificación	Problemática, potencialidades y condicionantes territoriales	- Propiciar el debate, discusión y consensos entre los actores sociales sobre la situación actual del territorio. - Realizar el trabajo de campo y escucha.		Grado de apertura Espacios mecanismos Transversalidad Liderazgo	*Talleres *Entrevistas individuales o grupales * Visitas de campo * Preparación de cartas temáticas, accesibles a los participantes. * Métodos participativos de escucha * Observación participante * Grupo Nominal * Lluvia de ideas
18. Devoluciones creativas	Síntesis del diagnóstico sectorial.	- Devolver información a la ciudadanía. - Recopilar propuestas preliminares de objetivos de desarrollo.		Grado de apertura Espacios mecanismos Transversalidad Liderazgo	* Análisis de frases textuales * Análisis de discursos * Lectura por temas * Juegos de frases: Tetrafrases. * Modelo Transcend * Árbol de problemas * Flujoograma * Multitema
19. Diagnóstico integral validado por los actores socio territoriales	Diagnóstico integral	Ajustar y/o validar el diagnóstico integral.		Grado de apertura Espacios mecanismos Transversalidad Liderazgo	*Lectura relacional *Árbol de problemas *Juegos de frases: Tetrafrases. *Árbol de problemas
110. Análisis de prospectiva	Síntesis del diagnóstico territorial	Definición de temáticas claves que incidir en el desarrollo territorial futuro.		Grado de apertura Espacios mecanismos Transversalidad Liderazgo	* Establecer las estrategias futuras a ser implementadas en base a los resultados del Abaco de Reigner y de la aplicación de la matriz IQO (Matriz de importancia y gobernabilidad).
111. Generación de escenarios en base al análisis de las variables identificadas como "ejes temáticos claves".	Análisis prospectivo	- Construcción del escenario consensuado. - Establecer acciones futuras a ser implementadas.		Grado de apertura Espacios mecanismos Transversalidad Liderazgo	* Construir escenarios en base a las metodologías de los Ejes de Schwartz y análisis morfológico.



DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

i7. Análisis de la situación actual, en función de los subsistemas o ejes de planificación.

Propiciar el debate, discusión y consensos entre los actores sociales sobre la situación actual del territorio; considerando las variables que inciden en el proceso de desarrollo, a partir de su referencia espacial.

Realizar el trabajo de campo y escucha; permite profundizar el ¿por qué? se dijeron tales o cuales cosas, indagando las motivaciones y estrategias; posibilitando recoger opiniones e imágenes respecto a la realidad social que se quiere conocer, yendo más allá de la primeras opiniones habituales (que se le ocurre a cualquiera), y lograr un enfoque participativo de construcción colectiva del conocimiento y la acción.

i8. Devoluciones creativas

Devolver la información a la ciudadanía; posibilitando el análisis y discusión del resultado de los estudios sectoriales, a través de mesas de concertación o comisiones en función de los subsistemas territoriales y/o ejes de planificación, en los diferentes espacios y mecanismos de participación que se aplique.

Un proceso participativo conlleva la devolución de la información a los actores involucrados para que se profundice, priorice y planifique sus propias estrategias de superación.

El diagnóstico debe reflejar la realidad del territorio y tiene 2 componentes, un técnico que tiene datos que ayudan a identificar y dimensionar un problema, y el participativo, que permite identificar las necesidades y problemas que la gente vive y los visualiza. En el levantamiento de información es necesario tener ambos componentes, en su procesamiento fusionarlos y compararlos, para devolver un diagnóstico que tenga un lenguaje social, respaldado de forma técnica y participativa, de manera que puedan ser visualizados por medio de imágenes, palabras, fotografías y datos que ayuden a entender y denotar los resultados del diagnóstico sectorial y diagnóstico integral; por ejemplo, al mostrar información compleja, las contradicciones que han aparecido en el diagnóstico o las aparentes incoherencias entre algunas de las informaciones que se brindan. Esto hace que aparezcan nuevas lógicas y explicaciones que no conocemos, pero que responden a formas de pensar que no son las de los técnicos. La idea no es devolver un documento, sino hacer una participación activa de principio a fin en todo el proceso, en donde la ciudadanía se comprometa a estar en todo el proceso, el diagnóstico tiene que ser devuelto con la discusión sobre propuestas de la gente, y esas propuestas deben transformarse en programas y proyectos, sino el diagnóstico es falso.

Para devolver la información, deberá tenerse presente dos factores claves:

1. Establecer criterios para diseñar los talleres de devolución:

- Valorar que la devolución sea textual (frases textuales), clara (que lo que se exponga se entienda) y real (con todo lo que la gente aporta).
- Valorar el tiempo real que disponen y distribuir las actividades del taller.
- Valorar si, por el tiempo, se pudiera hacer más que un taller de devolución, con distintos grupos en función de los sistemas o ejes de planificación.
- Valorar el ¿para qué? del taller y el ¿para quién?, para hacer las adaptaciones necesarias.
- Las etapas en que se divide el taller, deben diseñarse en base a los objetivos fijados.



2. Sintetizar los factores positivos y negativos de la consecución de los objetivos de devolución, mediante la:

- Validación y verificación de la información, por sistemas o ejes de planificación (datos, y opiniones), dando la opción de que la gente revise la información y, de ser necesario, pueda rectificar algún dato.
- Conseguir información más profunda (lenguajes ocultos) correspondiente a la reflexión y debate sobre los datos u opiniones, por sistemas o ejes de planificación, que reflejen las distintas posturas y posiciones sobre un tema de interés.
- Profundizar en las causas para integrar la información y priorizar los nudos críticos, para interrelacionar los problemas.
- Identificar elementos articuladores de los conjuntos de acción.
- Reconocer propuestas y líneas tendenciales que hayan surgido espontáneamente:

Problemas urgentes

Propuestas de mayor urgencia, a resolver a corto plazo, articulado a través de los presupuestos participativos.

Propuestas temáticas

Propuestas de mayor profundidad, a resolver a largo plazo; al menos una línea estratégica por cada sistema o eje de planificación.

Propuestas generales

Ideas fuerzas para la construcción de visión o escenarios generales de futuro y misión.

i9. Diagnóstico integral validado por los actores socio territoriales

Ajustar y/o validar el diagnóstico integral; luego de realizadas las devoluciones creativas, en función de los ajustes hechos por la ciudadanía, se determina nuevamente el grado de relevancia de los condicionantes, problemas y potenciales, hasta asegurar una mirada integral de ellos, con miras a validar el diagnóstico integrado, que deberá ser expuesto a los actores socio territoriales.

i10. Análisis de prospectiva

Definición de temáticas claves que inducen el desarrollo territorial futuro; incorporando actores del sector público, privado, académico, social y productivo, entre otros; a nivel de parroquias o sectores de planificación, con la finalidad de delimitar y construir el sistema a visionar por medio del análisis situacional y relacional, que permita el diseño de escenarios posibles, probables y deseables.

i11. Generación de escenarios en base al análisis de las variables identificadas como “ejes temáticos claves”.

Construcción del escenario consensuado, mediante espacios de diálogo y debate; se establecen acuerdos mínimos sobre el futuro que se quiere, generando acciones que permitan la concreción de un escenario construido colectivamente, rescatando la voz y opinión de los actores involucrados (eliminando barreras que impidan la reflexión).

Establecer acciones futuras a ser implementadas; construidos los escenarios de forma paralela, se analiza las posiciones de los actores territoriales. Para esto, se identifica acciones a ser negociadas, relaciones de fuerza, convergencias y divergencias entre los actores y el poder de aquellos que pueden frenar o facilitar la implementación de las acciones, para llegar al escenario consensuado; solo así será posible determinar futuros conflictos, riesgos y alianzas de la participación y el poder de los actores involucrados, pasando de la anticipación a la acción.





5. Propuesta de lineamientos metodológicos

5.1. Propuesta de lineamientos para los Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial

1. La participación de la sociedad civil, en la planificación, requiere de ciudadanos organizados y no organizados, que son aquellos que no tienen la calidad de representantes.
2. La participación tiene como objetivo primordial el ejercicio del control ciudadano, lo cual requiere instituciones y políticas diseñadas para lograr gobernabilidad, es decir un adecuado diseño institucional que cuente con funcionarios públicos comprometidos con las prácticas participativas.
3. El análisis de elementos previos permite conocer la diversidad de situaciones, contextos, motivaciones, objetivos y la relevancia de los temas tratados.
4. La base de un proceso participativo, en un Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, es el grado de involucramiento de los actores. El elemento que permite lograr un carácter integral, mediante el grado de implicación de las distintas áreas políticas y técnicas, es la transversalidad que identifica la presencia o ausencia de espacios de participación y de análisis de sus aportaciones en el proceso, sean éstas informativas, de coordinación o de planificación conjunta.
5. La conducción del proceso participativo debe asegurar la implicación de las instancias técnicas, sociales y políticas de manera que se integren armónicamente.
6. Como condición básica del acceso a la información, lo importante es el flujo de información que depende de grado o nivel de participación, así como del lenguaje de fácil entendimiento para la ciudadanía durante y después del proceso.
7. El procedimiento debe ser flexible para garantizar el logro de las metas propuestas para el Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.
8. Capacidad de prever costos económicos, organizacionales y de tiempo.

9. Los ejes que deben tenerse presentes, en el diseño de cada etapa del proceso participativo del plan, están relacionados a: ¿Quién participa?, ¿Sobre qué se participa?, ¿Cómo se participa?, coordinación del proceso y consecuencias del proceso.

10. El proceso participativo requiere capacidad de consenso (aceptación política, social y técnica) e implicación de autoridades políticas. Adaptación y uso coherente de los instrumentos, mecanismos, espacios y herramientas participativas.

* Rol desempeñado por los diferentes tipos de liderazgo (político, técnico, social y de interlocución) que se involucran. Los procesos de planificación sin liderazgo y apoyo político son inútiles, quedan como un ejercicio académico o institucional.

Las ventajas y dificultades, resaltan dos líneas de acción que deben coordinarse como condiciones previas para iniciar procesos de participación ciudadana:

- a) Por parte de los ciudadanos y sus organizaciones, garantizar el querer participar, el poder participar y el saber participar.
- b) Por parte de las instancias políticas y administrativas, articular las necesidades colectivas y grupales, mediante la combinación e integración de saberes complementarios y convergentes como: un saber técnico que posibilita la ejecución del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial; un saber político que divisa y determina las direcciones que se han de tomar para afrontar los problemas de cara al futuro, un saber cotidiano, que surge de la experiencia y reflexión, y un saber experto, profesionalización y especialización.

6. Conclusiones

- La participación es un proceso complejo, que no puede improvisarse, requiere del apoyo de un equipo especializado que coordine y organice los pasos a dar en cada una de las etapas del plan. En general la participación ciudadana se desarrolla de forma continua en todo el proceso, pero en ciertos momentos adopta métodos formalizados como talleres, encuestas o mesas de concertación, que deben ser cuidadosamente planificados para que los ciudadanos decidan hacia dónde y cómo

quieran planificar su desarrollo, caso contrario será un conversatorio, o un momento de participación.

- La participación ciudadana, precisa ser planificada y documentada para guardar testimonio de las posiciones de las partes y de los compromisos que se asumió, garantizadas a través de la gestión de la información, si la participación sólo se registra en niveles superiores, corre el riesgo de que la participación a nivel local sea escasa o poco representativa.
- Los procesos de planificación son cíclicos porque los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial no tienen un fin, son permanentes en las diferentes fases de elaboración y aplicación, los procesos de planificación no paran.
- La ciudadanía debe participar de forma activa, permanente y efectiva en todas las etapas del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, desde el inicio hasta el final; en la preparación, levantamiento de información, diagnóstico sectorial e integrado, propuesta para definir el modelo territorial pasando por la identificación de planes, programas y proyectos de intervención, que efecti-

vizan la *territorialización* de la política pública. Desde el primer momento, no se deberían crear distancias insalvables, se tiene que establecer roles de procedimiento y marcar de modo claro la tarea integradora, *conceptualizadora* de desarrollo, para saber hasta dónde profundizar y hacer sostenible un proceso.

- Los profesionales involucrados en el Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial deben ser tecno-políticos, con una formación efectivamente técnica, fruto de un proceso estructurado de planificación y participación ciudadana, pero con una posición de responsabilidad del desarrollo local y no de rendición de lealtad a los gobiernos de turno, sino al ejercicio de una gestión territorial efectiva.
- La Participación requiere tener un presupuesto que le permita, dar una capacidad técnica y que le permita recoger esas expectativas ciudadanas.
- La experiencia de vinculación con la ciudadanía es reciente, los estudiantes desarrollan sus conocimientos con una limitada comprensión del entorno social, cultural, psicológico de la gente.



NOTAS

- ¹ “La dimensión social de la que se habla, enfatiza la participación ciudadana como una forma de intervenir en los asuntos públicos y como una acción colectiva que supone cambios significativos en las relaciones y distribuciones del poder” (CEPAL, 1985:5).
- ² “La dimensión política permite a la población ejercer su ciudadanía y “constituirse en sujeto de su propio

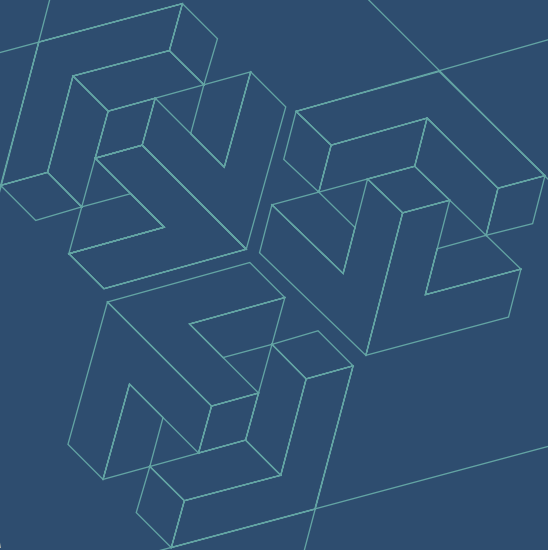
desarrollo, para cambiar la distribución del poder en la sociedad y como un rechazo al verticalismo del estado” (CEPAL, 1985:5).

- ³ Tomado del Documento de apoyo Observatorios Locales de Democracia Participativa (OLDP), Guía Práctica Evaluación de Procesos Participativos (pág. 7, Octubre, 2006).

BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, José. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Venezuela, Caracas: Nueva sociedad.
- BOURDIEU, Pierre. (1993). *La lógica de los campos, entrevista a Pierre Bourdieu*. revista Zona Erógena Nro. 16 (digital).
- CUNILL GRAU, Nuria. (2010). *El Control Social en América Latina*. Documento preparado en el marco del Fondo de Control Social Ciudadano al cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencias de Control social, Bogotá - Colombia.
- FUNDACIÓN KALEIDOS, Red. (2008). *Equipamientos Municipales de proximidad*. Metodologías para la participación ciudadana. España: Ediciones TREA, S.L.
- Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. (2005). *Guía para la detección de Buenas Prácticas en procesos participativos*. España.
- PAGANI, María Laura. (2011). *Desafíos, alcances y limitaciones de la participación ciudadana. Estudios en tres municipios en la provincia de Buenos Aires Argentina*. Editorial Académica Española.
- VILLASANTE, Tomas; HERNÁNDEZ, María Dolores; MARTIN GUTIÉRREZ, Pedro; TENZE, Alicia. (2011). *Documento de sistematización de Diálogos y conocimientos para la planificación participativa y el desarrollo rural en Cuenca – Ecuador*.





MODELO INTEGRAL PARA LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL. EXPERIENCIAS DEL PROMAS- UNIVERSIDAD DE CUENCA

LUCIA LUPERCIO NOVILLO
PROMAS, Universidad de Cuenca

EDUARDO TACURI ESPINOZA
PROMAS, Universidad de Cuenca

RESUMEN

Considerando el catastro como un inventario detallado de los bienes inmuebles de un país, con descripción de sus características físicas, jurídicas y económicas; este puede ser empleado en la mayor parte de las actuaciones que afecten al territorio que registra (OEA, 2014). Así, la información catastral toma importancia dentro de la planificación y ordenamiento territorial.

El Programa para el Manejo del Agua y del Suelo – PROMAS, de la Universidad de Cuenca, es un centro de investigación y extensión que proporciona una plataforma e infraestructura para que los académicos e investigadores de los diferentes departamentos de investigación disciplinaria, ejecuten su quehacer tanto en proyectos de investigación como de extensión, conformado equipos interdisciplinarios para la solución de problemas científicos y de la sociedad en general. En este contexto, PROMAS, está trabajando en vinculación con la colectividad en la temática de actualización catastral, valoración de tierras y demás aspectos relacionados a la información catastral, tema de trascendental importancia en la actualidad para los Gobiernos

Autónomos Descentralizados (GAD) del país. Actualmente, PROMAS está ejecutando los estudios de uno de los proyectos emblemáticos del Ecuador, el Plan de Aprovechamiento y Control de Agua de la provincia de Los Ríos – PACALORI, en el cual se contempla la evaluación de costos de indemnización a propietarios de las parcelas que serían afectadas por la construcción de 13 presas, con sus respectivos embalses siendo uno de ellos el de Mangas Saibas. Esta presa, corresponde a un embalse de inundación de 3001.1 Ha., que favorecerá el riego en épocas de estiaje y almacenamiento de agua en épocas de invierno como control de inundaciones.

Para este proceso de levantamiento de información, valoración y gestión de la información catastral, PROMAS está trabajando en un modelo integral que va desde el deslinde predial, una metodología adaptada a la realidad para el avalúo catastral y finalmente la gestión de la información a través de un software desarrollado exclusivamente para este efecto. Todo este modelo desarrollado para el proyecto PACALORI, se ajusta a la bases legales y técnicas de la gestión de avalúos y catastros de



los GAD, siendo posible sin mayor esfuerzo implementarlo para la gestión municipal.

En este documento, se sintetiza la experiencia del PROMAS en el levantamiento, avalúo y gestión de la información catastral de 1000 predios, en el marco del proyecto PACALOR; haciendo énfasis en el uso de tecnologías innovadoras y de última generación que redundan en ahorro de recursos, precisión, transparencia, calidad y confiabilidad de los resultados.

En el trabajo de deslinde predial se utilizó *ortofoto* a escala 1:1000, validando también la posibilidad de la obtención de fotografía aérea con una resolución similar con el uso de un *vehículo aéreo no tripulado* - UAS (de las siglas en inglés) *Stardust II*, con el que actualmente cuenta el PROMAS. Finalmente, con el uso de tecnologías informáticas de punta, se ha realizado el pre procesamiento, integración y desarrollo del software para la gestión de toda la información generada. Este software incorpora componente geoespacial y, a más de las tareas de mantenimiento de la información actualizada y cálculos automáticos de valoración, constituye una importante herramienta en la toma de decisiones.

1. Antecedentes

Dentro de la planificación y ordenamiento territorial, la información catastral toma gran importancia. Considerando el catastro como un inventario detallado de los bienes inmuebles de un país, con descripción de sus características físicas, jurídicas y económicas; este puede ser empleado en la mayor parte de las actuaciones que afecten al territorio que registra (OEA, 2014).

Los progresos tecnológicos hacen posible cada vez nuevos métodos de adquisición y gestión de la información; particularmente la información con componente espacial, como es la información catastral, ha evolucionado enormemente con el uso de los SIG (Sistemas de Información Geográfica), IDE (Infraestructura de Datos Espaciales) I.D.E., herramientas y sitios Web como Google Maps¹, Google Earth², OpenStreetMap³.

Por su parte el Ecuador, entre su estrategia territorial nacional, contiene lineamientos sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales (PNBV 2007-2013); en los últimos años, ha logrado importantes avances respecto a la

adquisición y gestión de la información, ejemplo de ello es el Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica –SIGTIERRAS. Este programa, iniciado en el 2010, tiene por objeto establecer un sistema de administración de la tierra rural, que contribuya a la regularización de su tenencia y proporcione información para la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial (SIGTIERRAS, 2014)⁴. Sin embargo, de estos esfuerzos, debido a la dinámica propia de la información catastral (divisiones prediales, cambio de uso de suelo, de destino económico, cambios de dominio entre muchos otros), se requiere constante actualización de esta información; en este sentido, el papel de las tecnologías de la información alcanza una importancia estratégica.

Al ser los Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD, según el Artículo 264 de la constitución ecuatoriana, los encargados de la administración de catastros urbanos y rurales, cada gobierno local cuenta con sus propios métodos, modelos, formatos para la gestión de la información catastral; sumado a esto, las diferentes capacidades tecnológicas, de talento humano y de recursos en general.

Desde el Programa para el Manejo del Agua y del Suelo – PROMAS, de la Universidad de Cuenca, se intenta contribuir y aportar con herramientas tecnológicas adaptadas a cada realidad, para todo lo que implica el proceso de mantenimiento actualizado del catastro, para la gestión integral de información de los GAD, esto es: a) el deslinde predial, b) los modelos de valoración, c) la gestión integral y multipropósito de la información con base en el catastro.

PROMAS es un centro de investigación cuya misión es contribuir al manejo sostenible de los recursos agua y suelo, mediante la generación de conocimiento científico, la capacitación y la extensión; aplicando nuevas tecnologías y adaptando metodologías que permitan dar soluciones integrales, en equilibrio ambiental y con responsabilidad social. El programa, a lo largo de su trayectoria, ha realizado importantes proyectos de investigación, extensión y docencia; constituyéndose en un centro de reconocido prestigio a nivel nacional e internacional.

En el contexto del trabajo interdisciplinario que realiza PROMAS, en torno a diferentes ejes temáticos; se ha consolidado el desarrollo de software personalizado y acorde a requerimientos específicos, con especialización en aplicaciones que involucren un componente geoespacial. Algunos

de los productos desarrollados tienen como base el software para manejo de catastro, aplicado ya sea a la gestión municipal, a la gestión de las administradoras de riego, o utilizado para valoración de costos para indemnización de tierra, edificaciones y construcciones. Por otra parte, para el trabajo de deslinde predial, en PROMAS se cuenta con equipos adecuados como estación total, GPS diferenciales y Geodésicos que combinados con técnicas fotogramétricas proveen soluciones para Mapeo de terreno 2D y 3D; en donde las imágenes obtenidas de *UAS Stardust II (Unmanned Aerial System)* poseen referencia *IMU* y *GPS*, permitiendo la generación de *ortomosaicos* y *modelos digitales de elevación* de alta calidad.

2. Modelo Integral para la Actualización Catastral

Desde los diferentes enfoques, respecto al uso de la información catastral, como insumo básico para la planificación y ordenamiento territorial por parte de los GAD, o como base para la valoración o evaluación de costos de la tierra y su infraestructura en procesos de indemnización, por ejecución de los megaproyectos que se llevan adelante en el Ecuador; el levantamiento o actualización catastral implica tres etapas claramente definidas: el deslinde predial, una metodología de valoración y la gestión de la geo-información generada. Cada una de estas etapas tiene su particularidad, sin embargo, es importante que sean visualizadas como parte de un todo.

En el PROMAS, el hacer referencia a un modelo integral se entiende como la interacción entre estas etapas o tareas de levantamiento de información y deslinde predial, avalúo catastral y gestión de la información.

En PROMAS, se ha trabajado desde estos dos enfoques de uso del catastro; para el GAD Santa Isabel se ha realizado la actualización del software para la gestión de la información catastral, esto involucra entre los principales, los módulos de:

- Mantenimiento y actualización de la ficha catastral;
- Valoración de la tierra y de las edificaciones;
- Cálculos de impuesto predial;
- Implementación de la ley del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD;
- Emisión de títulos;
- Sistema de recaudación;
- Generación de reportes, y

- Integración de información alfanumérica con el Sistema de Información Geográfico.

Dentro del proyecto Plan de Aprovechamiento y Control de Agua de la Provincia de los Ríos – PACALORI, ejecutado por PROMAS, se está realizando la evaluación de costos para la indemnización catastral de los predios afectados por las obras civiles que contempla dicho proyecto; sobre esta experiencia se describirá en el presente documento con énfasis en el uso de tecnologías innovadoras a lo largo de todo el proceso.

3. Experiencia del PROMAS en la evaluación de costos de indemnización en el Proyecto PACALORI

3.1. Acerca del Proyecto PACALORI

Con fecha 3 de agosto del 2012, la Universidad de Cuenca suscribió con la Subsecretaría de la Demarcación Hidrográfica del Guayas de la SENAGUA, un convenio para la elaboración de los estudios del plan de aprovechamiento y control del agua en la provincia de Los Ríos, PACALORI, para ser ejecutado a través del Programa de Manejo del Agua y el Suelo PROMAS.

El objetivo es analizar la viabilidad técnica, económica, social y ambiental, en las fases de pre factibilidad, factibilidad y diseño definitivo en los componentes de riego y control de agua (TDRs PACALORI, 2012).

El alcance principal tiene relación con garantizar el suministro de agua para la estación seca, a través de almacenar el agua durante la temporada de lluvias, en grandes, medianos y pequeños embalses, que mitigarán las inundaciones en la proporción de los mismos; así como también, para suministrar el agua para riego desde el río Calabí y el río Quevedo hacia los embalses, a fin de satisfacer la demanda de agua y mitigar los excesos en época de lluvia, en función de la capacidad de los embalses a ser construidos.

En cuanto a la ubicación, el proyecto se encuentra en el centro de la Provincia de Los Ríos, en la cuenca media del Río Guayas, delimitada por los ríos Calabí, mismo que hacia el sur del cantón Ventanas toma el nombre de Catarama, Quevedo y Macul. El área de aprovechamiento se compone de colinas y llanuras. En la zona noroeste, que es más alta, se puede observar principalmente colinas; en el sureste, especialmente en el sur, es muy plana.



En la actualidad, debido a una insuficiencia de agua en la estación seca y las inundaciones durante la temporada de lluvias, a la tecnología agrícola y prácticas tradicionales de siembra, y a un drenaje insuficiente; la zona regable está muy poco desarrollada, teniendo como consecuencia una tasa de productividad baja, pese a que la condición natural del clima es muy adecuada para el cultivo. El potencial del área de aprovechamiento es significativo si se dota de infraestructura para regar y para minimizar las inundaciones de la zona.

Para solventar lo planteado, el presente proyecto considera la construcción de 13 presas con sus respectivos embalses, siendo uno de ellos el de Mangas Saibas. Esta presa corresponde a un embalse de inundación de 3001.1 Ha., que favorecerá el riego en épocas de estiaje, almacenamiento de agua en épocas de invierno como control de inundaciones; para esto se tendrá que expropiar/indemnizar a los propietarios de los predios que se encuentren dentro del área de afección. Es necesario un proceso de levantamiento de información y valoración.

En relación a lo último, se hace imprescindible contar con el Plan de implementación de un modelo integral para actualización catastral, para indemnización de tierras afectadas por la construcción de la presa Mangas Saibas en la Provincia de Los Ríos, en donde se enfoquen los aspectos metodológicos para la revisión, organización y actualización de información predial del área de afección, así como la estructuración de un sistema de información con componente espacial que contenga los datos actualizados del inventario rústico realizado en campo.

3.2. Metodología del modelo integral para actualización catastral

PROMAS, para llevar a cabo la actualización catastral para indemnización de tierras afectadas por la construcción de la presa Mangas Saibas en la provincia de Los Ríos, conformó un equipo técnico multidisciplinario que cuentan con una amplia experiencia sobre el tema, referidos a avalúos y catastros, levantamiento de información en el campo y desarrollo de software adaptado a requerimientos específicos.

Las tareas generalizadas llevadas a cabo por el equipo de PROMAS han sido:

- Promoción y Difusión del Levantamiento y Avalúo Predial.
 - Deslinde Predial.
 - Ficha de Inventario Catastral Predial.
 - Avalúo Catastral Individual.
 - Diseño e implementación de Software de Avalúo y Gestión Catastral.
 - Control de Calidad y Edición del Informe y Expediente Global e Individual.
- Respecto a los procedimientos técnicos utilizados, el modelo desarrollado corresponde y se ciñe estrictamente a los principios diseño, levantamiento, cálculo y avalúo regularmente aplicados en la conformación del catastro rural municipal; por lo que incluso puede servir para integrar y ser la base para conformar el expediente catastral municipal, puesto que cumplen los requisitos exigidos para el efecto y también pueden ser utilizados e incorporados al sistema de catastro rústico, para los fines propios de cada Municipalidad.
- Es indispensable considerar implicaciones en términos sociales, productivos y, sobre todo, económicos derivados de la ocupación de las parcelas afectadas, en calidad de indemnizaciones que se deberá reponer a sus legítimos propietarios. Por consiguiente, en el modelo integral se trata de identificar las zonas de afección, los deslindes prediales y la población residente, para establecer una indemnización justa y equitativa a cambio de la ocupación definitiva de sus medios de sustento productivo, derivado del cambio de uso generado por el Proyecto PACALORI.

3.3. Metodología y uso de tecnologías para el deslinde predial

El deslinde predial obedece a las normas emitidas para levantamiento de información a nivel urbano y rural. Para esto, el Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales – SIGTIERRAS Ecuador, emite un instructivo para el levantamiento de la información gráfica predial en la investigación de campo. (SIGTIERRAS, 2012). Constituye la primera tarea a efectuarse, aquí se identificará, en gabinete y en campo, los predios afectados por las obras del proyecto. De manera específica, se realizará la identificación y el levantamiento de todos y cada uno de los predios que se afecten.

En términos generales el procedimiento consiste en:

- Campañas de difusión.

- Actividades previas. Delimitación de polígonos o zonas de intervención.
- Preparación de *ortofoto* u *ortoimagen*.
- Codificación de predios.
- Investigación predial con la *ortofoto*.
Levantamiento de linderos.
 - Delimitación de cobertura de la tierra.
 - Reconocimiento de construcciones existentes.
 - Representación y anotación de la información proveniente del Sistema de posicionamiento global al "GPS" en el campo "*croquis del predio y construcciones*".
- Obtención de información geoespacial en formato de Sistema de Información Geográfico – SIG.
- Control de calidad.

Considerando que la *ortofoto* constituye información de base, que contribuye a la delimitación predial, metodológicamente la Universidad de Cuenca, a través del PROMAS, ha incorporado en su accionar la utilización de un sistema aéreo no tripulado, del inglés "*Unmanned aerial system - UAS*" modelo *Stardust II*. Este sistema no tripulado está provisto de un sistema eléctrico de ala fija, diseñado para

operaciones sobre los 4.000 metros sobre el nivel del mar, con plataforma estable, escalable y flexible, posibilita la adquisición de imágenes multispectrales, termográficas y de rango visible. Cuenta con navegación automática, enfocando el trabajo del operador en el uso de las cámaras y monitoreo de la operación (IDETEC, 2013).

Como resultados se ha obtenido imágenes estables y con buenos índices de traslape. A continuación se describen las características más relevantes del equipo para captura de fotografía aérea: (Ver Tabla No.1)

Particularmente, como experiencia generada en el Proyecto PACALORI, se trabajó a partir de *Ortofotos* generadas por el Instituto Geográfico Militar y SIGTIERRAS a escala 1: 5000. Por motivos de mejorar la precisión a una escala 1: 1000, fue necesaria la planificación y misión de un vuelo fotogramétrico con helicóptero, en base a los siguientes parámetros: (Ver Tabla No.2)

En sitios puntuales se planificó y se ejecutó también la misión de un *vuelo fotogramétrico*, con sistema aéreo no tripulado, obteniendo los siguientes resultados: (Ver Tabla No.3)

Largo	Largo 156 cm.
Envergadura	310 cm.
Motor	Motor Brushless Eléctrico Orbit 15-18
Altitud de Operación	300-2000 ft AGL
Techo de Servicio	14000 ft
MTOW	3.7 Kg
Velocidad Crucero	65 Km/Hr
Velocidad Stall	28 Km/Hr
Max. Endurance	90 Minutes
Payload	- Visual Range Digital Camera - Panasonic Lumix TS5 - Multispectral NIR Digital Camera - Tetracam ADC Lite
Launch	Takeoff: Hand Launched
Recovery	Landing: Normal with SoftSkid
Navigation	Autonomous Navigation GPS+IMU Automatic Trigger at Waypoint / each X seconds
Data-Link Range	20 Km Line Of Sight

Tabla 1:
Características del equipo de captura de fotografía aérea.

Fuente: IDETEC, 2013.

Elaboración PROMAS – Universidad de Cuenca 2014.





Información General	
Altura de vuelo sobre el terreno (m)	750
Número de pasadas	163
Número de fotografías	26191
Parametrización de la cámara digital	
GSD (cm)	7
Recubrimiento longitudinal (%)	60
Recubrimiento transversal (%)	30

Tabla 2:

Parámetros para planificación del vuelo fotogramétrico.

Fuente y Elaboración PROMAS – Universidad de Cuenca 2014.

RESULTADOS	Unidades	Cantidad
Número de Vuelos	Unidad	3
Número de Pasadas	Unidad	21
Número de fotos capturadas	Unidad	1007
Tamaño de pixel (Ortofoto)	m	0.096
Tamaño de pixel (Modelo Digital de Superficie)	m	0.38
Altura de Vuelo	m	400
Área cubierta	Km ²	91.314
Error sin apoyo en campo	m	21.16
Error con apoyo en campo	m	0.23
Recubrimiento longitudinal (%)	%	60
Recubrimiento transversal (%)	%	60

Tabla 3:

Características del equipo de captura de fotografía aérea.

Fuente y Elaboración PROMAS – Universidad de Cuenca 2014.

3.4. Metodología de valoración

Dado el carácter estratégico de este Proyecto, cuya gestión le corresponde a SENAGUA, forma parte de los denominados sectores estratégicos; conforme consta en el Artículo N° 111 de la COOTAD, por ser parte de las obras para el manejo del Agua, es de prioridad su tratamiento y consideración. El tema central de los avalúos, por su propia naturaleza, constituye un asunto delicado y complejo que requiere de calidad y precisión en los valores resultantes que hay que realizar con la confianza y confidencialidad que el caso amerita.

El “*avalúo catastral*” es el procedimiento mediante el cual se establece el valor de inmuebles, en función de su precio de mercado, localización y accesibilidad; uso, extensión, y de otros elementos que contribuyen a la conformación del avalúo de la tierra y de los demás elementos valorizables, que pudieren existir al interior de un lote, ciudad o circunscripción territorial determinada. Este concepto y la consideración de que el aspecto de mayor relevancia, del diseño del sistema de avalúo catastral, constituye sin duda la valoración predial; han servido como base para el desarrollo de un modelo que permite simular e interpretar el fenómeno del avalúo. Para lo cual, se han establecido ciertos criterios o normas de discernimiento que facultan realizar una abstracción teórico-metodológica del contenido y proceso de la conformación de precios de los bienes inmuebles.

Principios técnicos y legales

La principal fuente, que norma los procedimientos a observarse, se emana del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD, expedida por la Presidencia de la República y publicado en el registro oficial N° 303 del 19 de octubre del 2010 y sus posteriores reglamentos.

Para la realización de los avalúos se han considerado los principios legales y técnicos, exigidos para estas actividades; así se han observado los siguientes lineamientos legales vigentes, que se sintetizan a continuación:

- Respecto a los avalúos, de acuerdo al Artículo 139 del COOTAD, compete a los GAD Municipales la potestad de la formación y valoración de los predios urbanos y rústicos de su jurisdicción.
- En los Artículos 495, 501, 515 y 516, de “*Avalúo de los Predios*”, se norma que los avalúos se los realizará,

obligatoriamente, mediante la suma de los siguientes elementos:

- El valor del suelo, que es el precio unitario, determinado por comparación con precios unitarios de venta de inmuebles de similares condiciones, multiplicado por la superficie del mismo;
 - El Valor de las construcciones que, de haberlas, se hayan edificado sobre el mismo, con el carácter de permanentes y,
 - Se indica que el valor de reposición, se determina aplicando un proceso que permite simular la construcción de la obra avaluada, a costos actualizados de construcción, depreciados de forma proporcional al tiempo de vida útil. La sumatoria constituye el valor intrínseco, propio o natural del inmueble y servirá de base para efectos tributarios y no tributarios.
- En los Artículos 501, 515 y 516, se reglamenta la valoración de los predios urbanos y rurales respectivamente, así:
 - Los avalúos serán realizados mediante un procedimiento que incluya los elementos de valor del suelo, de las edificaciones y el valor de reposición antes indicado.
 - Con el propósito de valorar los predios, el Concejo Municipal aprobará, mediante ordenanza, el plano de valor del suelo, los factores de aumento o reducción del terreno y de las edificaciones.
 - Además, en el Artículo 515, se establece que “(…) *los elementos que integran la propiedad rural son: tierra, edificios, maquinaria agrícola, ganado y otros semovientes, plantaciones agrícolas y forestales (...)*”. Se indica que éstos últimos se consideran con fines impositivos, para lo cual incluso se establecen ciertas deducciones y exenciones que no son del caso enumerar.

Es importante recalcar que, para el cálculo y aplicación de los avalúos, se parte del principio de que los procedimientos implementados de valoración de un predio específico, debe constituir un conjunto de procesos técnicos-secuenciales verificables y precisos, y por lo tanto, repetitivos; donde a igual proceso, siempre se obtengan iguales resultados, tratando de eliminar, en medida de lo posible, las interpretaciones subjetivas y las influencias externas interesadas.

Los principales principios técnicos utilizados para el diseño y aplicación del modelo de avalúo catastral aplicados, son:

- El modelo de avalúo catastral a diseñarse constituye, en cuanto a su concepción técnica y a sus procedimientos



tos operativos, en un sistema moderno y técnicamente concebido; lo que establece una diferencia significativa con los procedimientos tradicionales y empíricos que regularmente son utilizados en nuestro medio.

- Para el modelo de avalúo de la tierra, se parte del principio del valor de mercado, que es determinado a través de un proceso que permita cuantificar el monto que se equipare a las condiciones de la oferta y demanda de tierras, mediante la “medición” de las características extrínsecas e intrínsecas del lote, como son el costo de los servicios de infraestructura y equipamiento incorporados a la misma, al uso general del suelo, al valor de uso del suelo antes descrito y otros criterios de ajuste, los cuales son aplicados a manera de coeficientes de corrección.
- La tierra es además avaluada a partir de la calidad de la misma, a nivel de cada subparcela; es decir, se aplica un valor diferenciado según sea la “Clase Agrológica” determinada, según sean sus características y limitaciones para soportar cultivos y usos.
- Para las edificaciones, de acuerdo al principio de valor de reposición o actual, ajustado de acuerdo a la edad y al estado de conservación de cada bloque, y para cada tipología de edificación establecida para cada piso, así como al ajuste de las posibles determinaciones urbanísticas-territoriales como afecciones que podrían perjudicar a las edificaciones.
- Para la aplicación de los avalúos, se partirá del principio de que los procedimientos aplicados de avalúo de un predio específico deben constituir un conjunto de procesos técnicos-secuenciales verificables y precisos, y por lo tanto, repetitivos; donde a igual proceso, siempre se obtengan iguales resultados, tratando de eliminar, en medida de lo posible, las interpretaciones subjetivas y las influencias externas interesadas.
- Respecto a la concepción del avalúo catastral, se considerará que deberán primar los principios básicos de “Generalidad y Equidad” para todos los poseedores de predios:
 - Por el “Principio de Generalidad”, se considera que a todos los propietarios y predios intervenidos se aplicará un similar procedimiento de avalúo, sin establecer diferencias de ningún tipo,
 - Por el “Principio de Equidad”, se considera que el avalúo, dado a cada predio, derive de consideraciones de justicia en cuanto se considere la condición particular de cada parcela, en función de su uso actual, localización y tamaño. Ejemplo de lo citado

es el caso de los lotes de vivienda implantados en las inmediaciones de la vía que, por su uso y tamaño, tiene un mayor valor unitario que otros de grandes extensiones, sin uso o implantados a una relativa distancia de la vía de acceso.

- Por el Principio de “Valor de Reposición”, se entiende que el avalúo se realiza en términos prospectivos, por los cuales se considera que se trata de establecer el valor actual de los elementos que conforman el inmueble, de manera que se simule su reposición futura en condiciones de valor similares a la situación determinada actualmente. Remarcamos que este principio es de radical importancia para el tema central que nos preocupa, puesto constituye el fundamento de las indemnizaciones a efectuar.
- Complementariamente a los principios anteriores, regirá el criterio de su aplicabilidad, en el sentido de que los valores sean justos y equitativos, considerando las condiciones socioeconómicas de los contribuyentes, para conseguir que éstas sean aceptadas por consenso de parte de la mayoría de la población.
- Sobre el uso y aplicación de la información, se considera que solamente los datos que constan en las fichas catastrales son los que sirven de base para establecer el avalúo de la tierra y de las edificaciones, propendiendo de este modo a “transparentar” el manejo de la información mediante la informatización de los procesos de cálculo. Con lo indicado se minimiza la posibilidad de error o, en el peor de los casos, de manipular los datos que sirven para establecer el avalúo respectivo, tal como es posible si no se estandariza la información sobre el inmueble.

Modelo de Avalúo

- Avalúo de la Tierra – Métodos:
 - Clasificación agrológica.
 - Valor de Mercado (oferta-demanda).
 - Valor de oportunidad.
- Criterios y Factores de Ajuste del V.U.B. de la tierra.

Realizado mediante principios y técnicas de catastro urbano y rústico, donde se trata de calcular los valores mediante criterios de ajuste de la tierra, que son:

- Accesibilidad, estructura territorial e influencias del lote.

- Destino económico que representa las condiciones y formas de uso/ocupación de la parcela.
- Tamaño del lote, aplicado mediante factores de corrección específicos para cada rango de tamaño, conforme corresponda al lote en cuestión que es aplicado de manera complementaria con el criterio anterior. Es decir, cada tabla de destino económico tiene factores correspondientes a rangos de tamaño.
- Relieve o topografía.
- Avalúo de las edificaciones e inmuebles – Método:
 - Valor actual depreciado.
- Criterios y Factores de *Ajuste del V.U.B.* de las edificaciones.

Realizado asimismo, mediante principios y técnicas de catastro urbano y rústico, para ajustar los valores mediante dos criterios, que son:

- Edad de las edificaciones.
- Estado de las mismas, que son aplicados para cada piso de cada bloque existente en la parcela.
- Avalúo de las instalaciones Espaciales y Mejoras – Método.
 - Valor actual.

Calculado mediante el valor unitario de cada elemento identificado, y pueden ser:

- Pozos de agua.
- Vías internas.
- Tendales.
- Cerramientos.
- Valoración de los Cultivos y de la Cobertura Vegetal.

La valoración de la cobertura vegetal, se realiza en cada una de las parcelas, mediante una investigación de campo, donde se identifica cada elemento de vegetación que existe en la parcela:

- Cultivos de ciclo corto.
- Plantaciones y cultivos de mediano y largo ciclo.
- Pastos naturales y cultivados.
- Cobertura vegetal y vegetación nativa.
- Árboles aislados maderables y no maderables.

Avalúo Catastral Individual

En el presente documento se describe únicamente los pro-

cedimientos desarrollados, sin entrar en el detalle de los valores en sí mismo.

- Determinación de criterios y factores de ajuste de la tierra y edificaciones.
- Desarrollo de los modelos teórico, matemático y criterios de cada factor de ajuste para cada destino económico.
- Desarrollo de Tablas de Avalúo, con asignación de valores de cada factor y rango de tamaño.
- Cálculo y determinación del avalúo de cada predio;
- Edición de los avalúos individuales.
- Aprobación de avalúos PROMAS – ETAPA – SENAGUA.

Expediente Catastral

Resultado Final y Expediente de Avalúo Catastral: Los expedientes individuales, está constituido de los siguientes componentes:

- Síntesis del avalúo:
 - Informe de síntesis del avalúo.
- Anexos del avalúo:
 - Detalle del avalúo de la tierra.
 - Detalle del avalúo de las edificaciones y construcciones.
 - Detalle del avalúo de las instalaciones y mejoras.
 - Detalle del avalúo de la vegetación y cultivos, según exista:
 - Cultivos de ciclo corto.
 - Cultivos perennes y plantaciones.
 - Pastos naturales y cultivados.
 - Cobertura vegetal y vegetación nativa.
 - Árboles aislados maderables.
 - Producción piscícola (en caso exista).
 - Ficha catastral del inmueble.
 - Plano catastral del predio.

3.5. Modelo de gestión y explotación de la geo información generada

Una vez que se ha realizado el estudio del modelo de valoración a implementar, según los estudios socioeconómicos y demás consideraciones descritas en el numeral 1.4 de este documento, y que además se cuenta con toda la información cartográfica y alfanumérica respectiva como resultado del trabajo de deslinde predial, se entenderá que hasta este punto se ha determinado:





- Las variables que intervienen para la obtención del valor unitario base de la tierra, con sus respectivos valores.
- Caracterización y peso de los factores de ajuste que modificarán el precio de la tierra, por ejemplo a cada rango de hectáreas un factor determinado.
- Las tipologías para las construcciones y edificaciones de la zona de estudio con sus respectivos valores de mercado.
- Modelo de la ficha catastral.
- Precios de los cultivos con sus respectivas unidades de medida.
- Precios de instalaciones especiales y mejoras con sus respectivas unidades.
- Información geoespacial con la delimitación de los predios.
- Información geoespacial de cultivos de la zona.
- Información geoespacial de clasificación agroecológica.
- Información geoespacial de topografía del terreno.
- Información geoespacial construcciones y edificaciones.
- Información geoespacial de mejoras: vías internas y tendales.

Desde la unidad de sistemas y desarrollo informático del PROMAS se ha realizado la gestión de toda esta información, se la ha integrado en una base de datos con componente espacial (*Postgis 9.3*), utilizando diferentes herramientas descritas en la siguiente sección y finalmente se ofrece al usuario final, y tomadores de decisiones, un software de gestión de información catastral, al que se le ha denominado “*GEOCAT14*” y que tiene entre sus principales funcionalidades los módulos de:

Módulo de Ingreso y Modificación de Información a través del cual se puede realizar el ingreso, modificación y mantenimiento general de los datos básicos que intervienen en la gestión del catastro. Además es posible asignar los factores a considerar durante el proceso del avalúo catastral.

- Identificación y localización de las parcelas, con la respectiva información sobre la tenencia de la tierra.
- Uso y ocupación de suelo, principales destinos económicos y clases agrológicas.
- Infraestructura y servicios: Vías y accesos según tipo y jerarquía, tipos de suelo, topografía y servicios públicos.
- Maquinaria y semovientes.

- Construcciones y Edificaciones con los respectivos elementos constructivos, materiales de construcción y tipologías.
- Instalaciones especiales.
- Cultivos y vegetación con clasificación de los cultivos por ciclos y especies respectivas.
- Administración de responsabilidades: supervisores, empadronadores y fuentes de información.

Módulo de Administración, diseñado para control de seguridad y acceso a la aplicación, con la respectiva bitácora de cambios sobre las tablas de valoración; además de la configuración sobre las consideraciones para la determinación del área de afección de las parcelas.

Modulo Ficha Catastral, sirve para el ingreso, modificación y búsqueda de ficha catastral y todos sus componentes.

Módulo de Valoración Individual y Colectiva; una vez que el sistema es alimentado con todas las tablas y factores respectivos, que intervienen en el proceso de valoración, el sistema está en la capacidad de realizar automáticamente el proceso de valoración individual y colectiva.

Módulo de reportes y análisis, a través del cual se obtienen los reportes respectivos, los mismos que pueden ser exportados a formato Excel para un análisis más exhaustivo.

Reporte de predios por área del predio, área de afección y por tipo.

- Reporte de predios por destinos económicos.
- Reporte de predios por áreas y cultivos.
- Reporte de predios por áreas por relieve del terreno.
- Valor del avalúo de cada componente por predio.

Tecnología utilizada

Con excepción del *software Arcgis^s versión 10.1*, todas las herramientas de software, tanto de pre procesamiento de información como herramientas de programación que se han utilizado, son de *código abierto (OpenSource)*.

En gran parte del pre procesamiento de información espacial y su integración, previa a la carga en la base de datos de gestión catastral; se ha utilizado la *GeoKettle^s*, “una herramienta de software muy potente que tiene capacidad de tratamiento de datos espaciales, dedicada a la integración de diversos orígenes de datos para la construcción y actua-

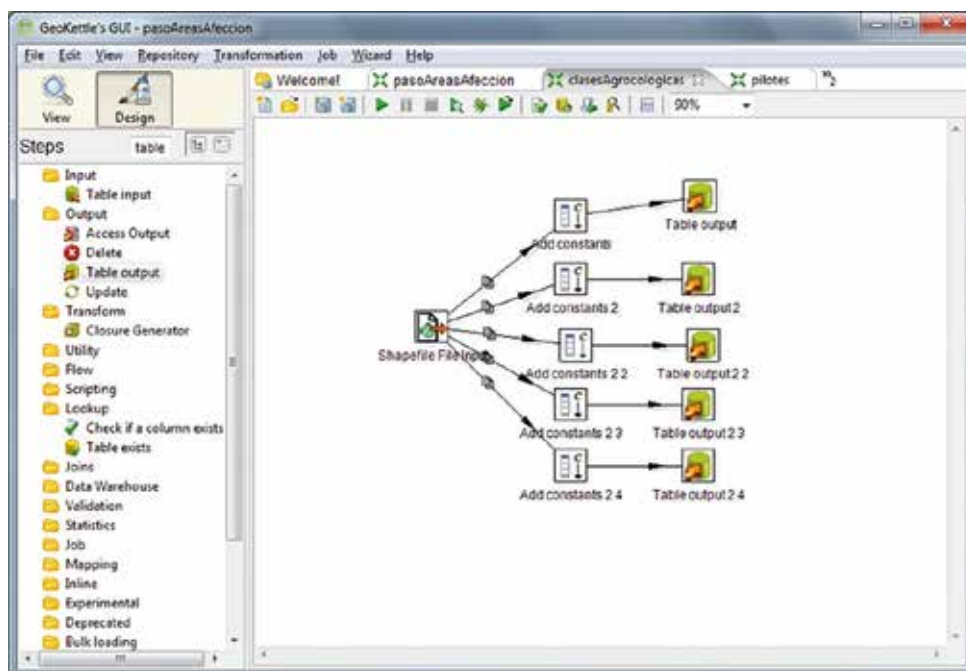


Figura 1:
Proceso de extracción, transformación y carga de Clases Agrológicas.

lización de bases de datos espaciales” (OSGeoLive, 2014). (Ver Figura No.1)

Para la construcción de toda la plataforma informática, para la puesta en funcionamiento del *software de gestión catastral GEO-CAT14*, se trabajó con las herramientas descritas a continuación, sin entrar en mayor detalle sobre su funcionalidad en el presente documento. Si el lector requiere ampliar información acerca de su funcionalidad, se hace la referencia correspondiente.

- Servidor de Mapas: *Geoserver*⁷ 2.4.4; permite alojar información geoespacial en el servidor, para que los usuarios puedan visualizar la cartografía desde un navegador.
- Entorno de desarrollo (IDE): *Netbeans*⁸ 7.4.
- Lenguaje de Programación: *Java*⁹ EE 6.
- Gestor de Base de Datos: *PostgreSQL*¹⁰ 9.3.
- Gestor de Base de Datos Espacial: *PostGis*¹¹ 9.3.
- Asistente de persistencia: *JPA* 2.0.
- Motor de Persistencia: *Hibernate* 4.2.6.
- Gestor de Librerías: *Maven*.
- Control de Versiones: *Visual SVN*.

- Framework de desarrollo: *JSF – Primefaces* 4.0.
- Visor de Mapas: *Openlayers* 2.13.
- Librería de Geoproceso: *Jsts*.
- Plataforma de Despliegue: *GlassFish* 4.0.

Metodología

Tomando como base a la información catastral y con *herramientas de geo procesamiento*, se ha generado e ingresado toda la información, con componente espacial, directamente en la base de datos; de tal forma que estos datos se reflejen automáticamente en la ficha catastral, reduciendo considerablemente los tiempos de digitación de datos en la ficha catastral.

Desde el punto de vista de la *ingeniería de software*, se ha trabajado con la metodología en cascada y de prototipos; de esta manera, las tareas de análisis, diseño, desarrollo e implementación y pruebas, se han desarrollado en un proceso interactivo y con la retroalimentación respectiva tanto de los técnicos, responsables del deslinde predial y el levantamiento de la información alfanumérica en campo, como de los coordinadores y director del proyecto PACALORI.

Software de gestión catastral

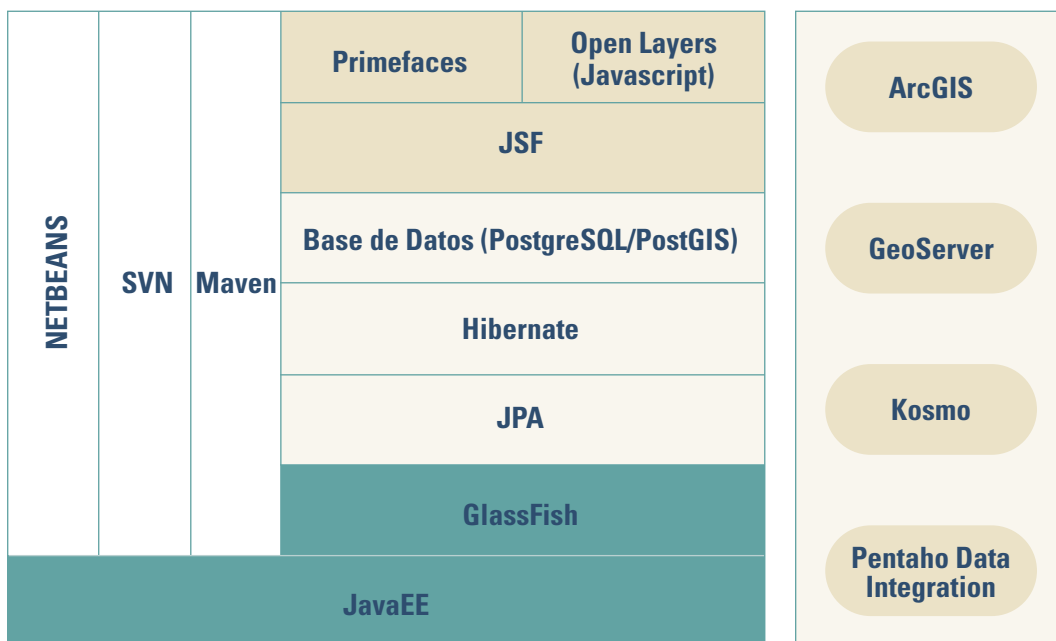


Figura 2.

Arquitectura del software de gestión catastral



Figura 3:

Vista de una interfaz del software de gestión catastral GEOCAT14.

Para la gestión de la información generada en el proceso de evaluación de costos para la indemnización de parcelas afectadas por la construcción de las presas Mangas Saibas dentro del proyecto PACALORI, se ha obtenido el software GEOCAT14, el mismo que ha sido desarrollado íntegramente por personal del PROMAS de la Universidad de Cuenca, según se ha descrito en las secciones anteriores; a continuación se presentan algunas muestras de interfaz de la aplicación. (Ver Figura No.3)

Con el *software GEOCAT14*, a más de mantener la información actualizada, constituye un software de soporte de decisiones ya que ha sido *parametrizado*; por ejemplo, para la determinar el área de afección, tema muy importante a la hora de hacer los cálculos sobre una área determina a indemnizar, en este proyecto se ha considerado como área afectada a la zona inundada. Las islas resultantes de esta zona de inundación están a una distancia de 50 metros alrededor de la zona inundada, como bosque protector; si luego de ejecutar los procesos de valoración u por otros factores externos estas variables cambiasen, el software automáticamente ajusta los cálculos de acuerdo a los nuevos criterios.

4. Aportes y conclusiones

Con el uso de herramientas de *geoprocesamiento*, aplicados sobre la información catastral e información temática, fue posible generar nueva información a nivel de sub-parcela que, al ser ingresada a la base de datos, automáticamente se ve reflejada en la ficha catastral de cada predio; con estos procedimientos de apoyo de las tecnologías de la información y comunicación –TICs, es posible reducir tiempos de ingresos de información y sobre todo se anula la subjetividad en el ingreso de la información y se eliminan posibles errores de digitación.

Respecto al uso de tecnologías para levantamiento catastral, para el trabajo en el proyecto PACALORI, ha sido posible contar con *ortofoto a escala 1:1000*; lo cual permite una precisión importante sobre toda la información geoespacial generada a partir de las mismas. La realidad de los diferentes proyectos en el Ecuador posiblemente es que no cuentan con información a este nivel de detalle; sin embargo la alternativa planteada y evaluada por PROMAS, en la misma zona de estudio del proyecto PACALORI, es el uso de los *vehículos aéreos no tripulados - UVA*, a través de los cuales se puede obtener alta precisión a costos relativamente accesibles.

La importancia de contar con un *software GEOCAT14*, diseñado e implementado a la medida de los requerimientos, permite realizar tareas automatizadas y se traduce en reducción de recursos; además da transparencia, precisión y confiabilidad a los procesos, constituyendo además un sistema de apoyo en la toma de decisiones. El uso de herramientas de código abierto y el equipo de desarrollo, que labora en la Universidad de Cuenca, hace posible que el mismo software pueda ser ampliado en su funcionalidad y utilizado para los fines de gestión de los GAD del país.

Otro de los factores importantes, según la experiencia del PROMAS, en la actualización de catastro con diversos fines, es el enfoque de las diferentes tareas con visión de un modelo integral, que ha sido posible gracias al trabajo inter disciplinario entre los profesionales que, si bien pertenecen a departamentos con investigación especializada, pueden ejecutar sus tareas conjuntamente en un plataforma e infraestructura de un centro de investigación y extensión como el PROMAS.

NOTAS

- ¹ <https://maps.google.com/>
- ² <https://earth.google.es/>
- ³ www.openstreetmap.org/
- ⁴ www.sigtierras.gob.ec/
- ⁵ Herramienta comercial de ESRI www.esri.com
- ⁶ live.osgeo.org/es/overview/geokettle
- ⁷ <http://geoserver.org/>
- ⁸ <https://netbeans.org/>
- ⁹ <https://www.java.net/>
- ¹⁰ <http://www.postgresql.org.es/>
- ¹¹ <http://postgis.net/>

BIBLIOGRAFÍA

- COOTAD- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). Presidencia de la República, Registro Oficial N° 303, 19 de octubre de 2010.
- IDETEC. (2013). *Manual de operaciones y mantenimiento sUAS Stardust R13*. Santiago de Chile.
- SIGTIERRAS. (2012). *Instructivo para el levantamiento de la información gráfica predial en la investigación de campo*. Quito.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. (2010). *Uso de la Tecnología SIG en el Catastro*.
- LANDÍVAR HEREDIA, Fernando – CARTOSIG. (2003). *RED INTERMUNICIPAL DE LA CUENCA DEL RÍO JUBONES / Diseño e Implementación del Sistema de Catastro Rústico los Cantones de la Cuenca del Río Jubones*.
- MUNICIPALIDAD DE CAMILO PONCE ENRÍQUEZ; LANDIVAR HEREDIA, Fernando. (2003). *Diseño y aplicación del Sistema de Catastro Urbano para las ciudades de Camilo Ponce y Shumiral*. Cuenca.
- MUNICIPALIDAD DE GUALAQUIZA; LANDIVAR HEREDIA, Fernando. (2003). *Diseño y aplicación del Sistema de Catastro Urbano para la ciudad de Gualaquiza*. Cuenca.
- ORSTON-PRONAREG. (2002). *Almanaque Electrónico Ecuatoriano*. Quito. Formato digital.



SITIOS WEB

<https://maps.google.com/>

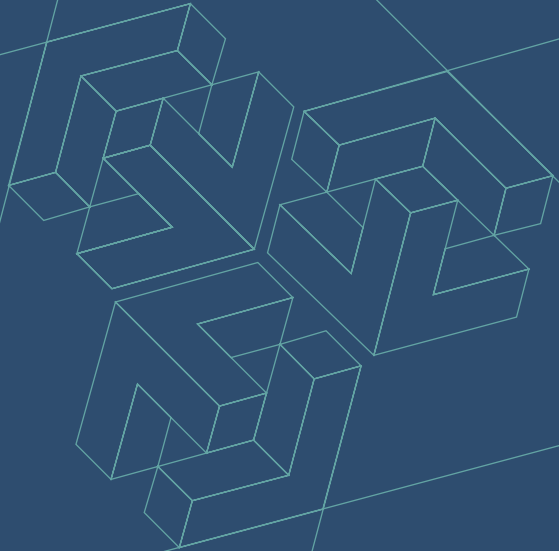
<https://earth.google.es/>

www.openstreetmap.org/

www.sigtierras.gob.ec/

www.esri.com

<http://live.osgeo.org>



ANÁLISIS Y VALIDACIÓN DE OPENRULES COMO HERRAMIENTA DE APOYO EN LA PLANIFICACIÓN DE USOS DEL SUELO EN EL ECUADOR. APLICACIÓN EN EL CANTÓN LA TRONCAL, PROVINCIA DEL CAÑAR.

NATALIA PACURUCU CÁCERES

Universidad de Cuenca

RESUMEN

A

I coexistir una diversidad de ámbitos y culturas en cada uno de los territorios, la zonificación de usos de suelo adquiere una connotación de política pública, cuyo objetivo es gestionar el uso de la tierra, estableciendo especificaciones para determinados tipos de actividades, proceso que cada vez se ha vuelto complejo por diversos factores que intervienen en el desarrollo del territorio.

Para solventar los problemas que aparecen en dicho proceso, se han formulado variedad de metodologías que guían la ordenación, unas caracterizadas por su tradicionalidad y otras que intentan aprovechar la tecnología, ya sea para gestionar datos o como medio de automatización de los mismos. En este marco, los Sistemas de Ayuda a la Decisión Espacial constituyen técnicas computarizadas destinadas a asistir a los usuarios para el análisis, planeación y manejo en la toma de decisiones, produciendo y evaluando soluciones alternativas para el problema a resolver.

A lo largo del tiempo, varios países han generado propuestas alternativas objetivadas a solucionar los problemas relacionados tanto con la aptitud, asignación o localización de los usos del suelo y se han constituido como herramientas de apoyo en los diversos campos de la ordenación territorial como es la formulación de planes de ordenamiento territorial.

Uno de estos sistemas es *OpenRULES*, creado en la comunidad autónoma de Galicia en España, ha logrado agrupar las tres fases propuestas por la *FAO* para la planificación de usos del suelo; además de contar con un plus adicional por ser un sistema que trabaja con un interfaz de acceso gratuito para el usuario.

Es así como *OpenRULES* se plantea como una herramienta alternativa, a ser usada en la planificación de usos de suelo a nivel cantonal en Ecuador, debido a que el país no cuenta con experiencias en cuanto a la utilización de los mismos y las metodologías usadas abarcan herramientas viejas y recicladas.

Este estudio se centra en el análisis y validación de la herramienta, a través de la aplicación de la misma, en el cantón La Troncal y la comparación con su Plan de Ordenamiento Territorial, que ha permitido determinar las ventajas y desventajas en el uso de la misma, así como los aspectos a ser modificados para adaptar al herramienta al contexto ecuatoriano.

De esta manera se podrá contar con un *SADE*, que apoye en la elaboración de los planes cantonales, puesto que el nivel cantonal tiene la competencia exclusiva 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 principal de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, contando así con planes que proporcionen veracidad, participación pública y se utilice toda la información disponible para que se construyan de manera ágil y con mayor facilidad.

1. Introducción

Los procesos de planificación de usos de suelo se han vuelto cada vez más complejos, debido al incremento del conflicto de intereses, las necesidades de participación pública, el incremento de demanda para obtener una mejor información y justificación de decisiones, y la reducción de tiempos para el diseño de los planes. Para dichos procesos se han creado un sinnúmero de herramientas, siendo una de estas la zonificación, que ha adquirido una connotación de política pública, cuyo objetivo es gestionar el uso de la tierra, estableciendo especificaciones para determinados tipos de actividades (Benabent, 2006).

En cuanto a metodologías de zonificación, se han diseñado en gran variedad y difieren en cada país, dependen del tipo de ordenación que se proponga, así como del período y la experiencia en este proceso.

En este contexto, Ecuador se sitúa como un territorio joven en el que la ordenación territorial es un proceso de reciente aplicación; específicamente desde el año 2007, en el que se formula el primer Plan Nacional del Buen Vivir y se afianza con las competencias establecidas en la Constitución 2008. Luego, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, fue utilizado a nivel cantonal en la formulación de los Planes de Ordenación cantonal y urbanística, que son competencia de los gobiernos municipales, como se estipula en el Artículo 264 de la Constitución Política 2008.

Sin embargo en la actualidad, la mayoría de los planes del país han sido construidos a través de metodologías tradicionales de ordenación territorial (en especial, en cuanto a la asignación de usos de suelo) y sólo se cuenta con el referente teórico elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES (SENPLADES, 2011), que establece criterios de planificación en base a la zonificación y formulación de estrategias. Además de este documento, en el país no se han establecido otro tipo de metodologías en cuanto a la asignación de usos de suelo.

La situación expuesta determina la necesidad de contar e implementar *sistemas de ayuda a la decisión espacial (SADE)*; existen varios modelos, unos para el análisis de la aptitud del suelo, como *ALES* (Rossiter, 1990), *MicroLEIS* (De la Rosa et al., 1992) o *ArcviewLESA*; otros dedicados al análisis de la superficie destinada a cada uso de suelo, como *GOAL-QUASI* (Van Ittersum, 1995) y *ADELASI* (Siskos et al., 1994); y otros como *IDRISI*, *What-If* (Klosterman, 1999), *SIRTPLAN* (FAO, 2000) y *OpenRULES* (Santé, 2005), que además de incluir los análisis anteriores, proporcionan la ordenación o localización espacial de múltiples usos del suelo. De estos últimos, sólo *SIRTPLAN* y *OpenRULES* están disponibles gratuitamente.

A pesar de que *SIRTPLAN* también es un sistema que incorpora las tres etapas para el proceso de planificación, y que también es gratuito, no presenta una metodología estrictamente definida; a diferencia de *OpenRULES*, en el que los tres módulos están interconectados y los resultados de uno son *input* en otros, siendo completamente versátil. Por esto, puede ser aplicado en diferentes territorios y ofrece un amplio espectro de herramientas para probar su eficacia; además, permite su adaptación y modificación a nuevas necesidades. Las razones expuestas justifican la selección de la herramienta *OpenRULES* para estudiarla y determinar su adaptabilidad en Ecuador; siendo este el principal objetivo de este estudio, además la aplicación de *OpenRULES* en un cantón de la zona de planificación 6 del territorio ecuatoriano y una comparativa entre la zonificación del plan y los resultados, obtenidos mediante *RULES*, con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Troncal, 2011. Ambos han contribuido a valorar las ventajas y/o limitaciones de la herramienta en el proceso de zonificación. Además, los resultados de la comparativa han servido de modelo-insumo para la innovación o generación de herramientas en el proceso de ordenación territorial, así como para el diseño de ajustes y mejoras de la herramienta para su adaptación en el contexto ecuatoriano.

2. Descripción del sistema de ayuda a la decisión espacial, *OpenRULES*

OpenRULES es un sistema de ayuda a la decisión espacial, concebido a partir de la problemática y limitantes en la formulación de planes de asignación de usos de suelo; planificación en donde se contempla, a través de una valoración sistemática del potencial de la tierra, las alternativas de

uso de suelo y las condiciones socioeconómicas en función de los objetivos fundamentales de eficiencia, aceptabilidad y sostenibilidad (FAO, 1993). *OpenRULES* integra tres fases para la definición de un plan de usos de suelo: a) Evaluación de tierras; b) Optimización de la superficie de los usos agroforestales, y c) Asignación espacial de los usos. Estas fases engloban a la mayor parte de las 10 etapas que propone la FAO para el desarrollo de un plan de usos del suelo (FAO, 1993); en el sistema, los tres módulos están conectados funcionalmente y pueden ser ejecutados a través del árbol de algoritmos de Sextante, accesible mediante de *la interfaz de gvSIG*.

2.1. Módulo de evaluación de tierras

Este módulo es la base para una planificación armónica de los usos de suelo de un territorio, identifica las potencialidades exclusivas del territorio y localiza las áreas con mayor aptitud para su mayor productividad, realiza el análisis de las características biofísicas como de la aptitud física, la viabilidad económica, las consecuencias sociales y el impacto ambiental. En este módulo se generan los principales mapas de aptitud, siendo estos el punto de partida para un plan de asignación de usos del suelo (Santé, 2005); y además, incluye tres técnicas para su desarrollo: a) suma lineal ponderada, b) análisis del punto ideal y c) esquema FAO con puntuación de las limitaciones. Estos tres métodos pueden considerar criterios de evaluación socioeconómica y conseguir mapas de aptitud continuos.

2.2. Módulo de optimización de superficies

El objetivo de esta etapa es explorar las variadas posibilidades de distribución de la superficie del territorio, considerando aspectos económicos, sociales y medioambientales. La programación lineal multiobjetivo es la técnica que permite alcanzar este propósito, incluyendo los aspectos antes mencionados, en donde las variables de decisión corresponden a la superficie de cada uso de suelo (Santé, 2005). Los diferentes aspectos económicos, sociales y ambientales se expresan a través de seis funciones objetivo, tomándose en cuenta también posibles restricciones. *OpenRULES* plantea algunas técnicas de programación lineal multiobjetivo, que se enmarcan dentro de tres grupos principales: a) Técnicas generadoras, con asignación de preferencias a posteriori; b) Técnicas generadoras o con asignación de preferencias a priori: programación por metas; c) Técnicas con asignación interactiva de preferencias.

2.3. Módulo de localización espacial de los usos del suelo

Para este módulo, la información de partida a utilizar son los mapas de aptitud y la superficie óptima para cada uso del suelo. El objetivo de esta etapa es conseguir un mapa de uso del suelo final para el plan. En *OpenRULES* se han implementado dos métodos de asignación espacial desarrollados anteriormente: la optimización jerárquica, que es aplicable cuando se han establecido las prioridades de los usos, y el análisis del punto ideal, en el cual se asignan los pesos numéricos de cada uso. Estos dos métodos basan la asignación de los usos del suelo exclusivamente en la aptitud de cada unidad de tierra, para el uso al que es asignada. Además como un aporte importante, en *OpenRULES* se ha desarrollado un *algoritmo heurístico* basado en el *simulated annealing* (Kirkpatrick et al. 1983), el cual trata de alcanzar una compacidad de las áreas que se asignan para cada uso de suelo y de esta manera, evitar la localización irregular de los usos en pequeñas zonas dispersas y desconectadas.

3. Análisis de Planes Cantonales Zona 6 del Ecuador

En Ecuador, a partir de la constitución y el COOTAD, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES– ha elaborado un documento denominado “*Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias*” (SENPLADES, 2011), este describe criterios y esquemas para la formulación de un PDOT, en esta guía se propone 5 estrategias para la utilización del territorio.

Con esta base se realizó el análisis de tres planes de ordenamiento de los cantones Cuenca, Cañar, Paute, así como del PDOT del cantón La Troncal; constatando si en estos se ha seguido los lineamientos antes descritos o qué tipo de criterios se tomaron para elaborar el plan, así como la metodología usada y las herramientas que apoyan el proceso en cuanto se refiera a la asignación de usos de suelo.

Los cantones fueron seleccionados tanto por la disponibilidad de información, su relativa cercanía, cuanto por las condiciones sociales y económicas que los vinculan. Pues siendo el cantón Cuenca el centro urbano de mayor importancia de la zona, provoca un gran número de desplazamientos de la población de los cantones en estudio, principalmente para la provisión de bienes y servicios, además por ser el centro de trabajo de la población, constituyendo un polo de desarrollo económico, político, social y cultural de la región. Los canto-





nes de Cañar, Paute y La Troncal tienen un carácter más bien rural, siendo su principal actividad económica la agricultura, por lo que los usos de suelo están condicionados por ésta y por lo tanto su ordenación y asignación deberá ser más minuciosa, ya que es importante mantener esta actividad, pues es la principal fuente de trabajo y generadora de los mayores ingresos para sus poblaciones; por lo tanto, se debe tener especial cuidado con la aptitud del suelo de sus territorios así como con el crecimiento urbano de los mismos.

Todos estos factores hacen interesantes, a estos cuatro cantones, para analizar los criterios que se emplearon en sus planes de ordenamiento para la zonificación y asignación de usos del suelo, permitiendo compararlos entre sí de dicho análisis se obtuvo las siguientes ventajas y desventajas.

Ventajas

- El realizar la asignación de usos de suelo, a través de categorías de ordenación, permite considerar tanto los nuevos usos como los existentes como una categoría de ordenación, ya que éstas se definen de forma “voluntarista”, esto es, considerar las zonas ya ordenadas en las que ni interesa ni es posible cambiar su uso, por lo que pasan al modelo como categorías predefinidas (Gómez Orea, 2007), como por ejemplo los espacios naturales protegidos o las zonas de conservación.
- El uso de unidades ambientales es útil para avanzar en el trabajo de diagnóstico y por supuesto, para la toma de decisiones para la ordenación, por lo que pueden ser consideradas como unidades operacionales, constituyendo una manera práctica de volver operativa la gran cantidad de información recopilada para la fase de diagnóstico.
- Además del uso planteado para cada categoría de ordenación, sobre estas se pueden planificar otros usos, actividades, criterios de tipo zonal, de accesibilidad, de oportunidad de intervención, de afecciones normativas, de facilidad de gestión, de propiedad, entre otros.
- La metodología usada permite definir las actividades a ordenar y las que pueden o no desarrollarse a posteriori en cada categoría de ordenación.

Desventajas

- Tanto la determinación de la capacidad de acogida del

territorio, como de las categorías de ordenación exigen un gran esfuerzo de creatividad por parte del planificador, contando para ello con unas buenas fases de partida que faciliten y orienten el “lapsus creativo” para desarrollar dicha actividad (Gómez Oréa, 2007). Siendo así, al utilizar esta metodología, es complejo determinar si la experiencia de un planificador es la suficiente y necesaria para la toma de decisiones, por lo que no se puede controlar la subjetividad con la que se desarrollen estas actividades.

- El grado de homogeneidad, que alcanzan tanto las unidades ambientales como las categorías de ordenación, es relativo y depende del nivel de detalle o escala con la que se trabaja; por lo que, si no dispone de una escala adecuada, se puede obviar detalles y errar en la asignación de los usos de suelo.
- La metodología utilizada requiere un proceso relativamente largo y la definición de las unidades ambientales, la capacidad de acogida, las actividades a ordenar y las categorías de ordenación surgen a partir de amplias discusiones, análisis y revisión, por parte de un equipo multidisciplinario; por lo que si no se cuenta con un personal suficiente, mal puede desarrollarse el proceso.
- La metodología no, con exactitud, la definición de la superficie para cada categoría de ordenación territorial y está sujeta a un análisis más complejo y subjetivo que depende del equipo planificador.
- La localización de los usos del suelo se justifican principalmente por la determinación de la capacidad de acogida del territorio; sin embargo esta ha sido obtenida de una manera poco eficiente, puesto que al determinar las unidades ambientales, solo se cruzan dos capas de información del territorio, obviando otros factores que influyen en dicha capacidad de acogida.

Identificados estos aspectos, se puede decir que la fortaleza de las metodologías usadas es la capacidad de incorporar tantos criterios como se disponga o se crea conveniente, sobre las categorías de ordenación territorial, pudiendo hacerlas cada vez más complejas y acoplándolas a la realidad del territorio. Sin embargo, su punto débil recae sobre la falta de juicios al momento de definir dichos criterios y sobre los procesos que son llevados a cabo para obtener

las llamadas “*categorías de ordenación*”, que definen el uso del territorio, así como la falta de justificación de las áreas establecidas para las mismas.

4. Aplicación de *openRULES* en el cantón La Troncal

Del módulo de evaluación de tierras se ha seleccionado el esquema *FAO*; debido a que es el más aplicado en Sudamérica (p. ej., Banda et al., 2001; Cantero et al., 1999), es uno de los más sencillos, es adaptable a cualquier territorio y además permite incorporar aspectos económicos y sociales, así como criterios de la población, en cuanto se refiere a la valoración de cada factor de evaluación con los que cuenta el territorio (Santé, 2005).

Para aplicar el *esquema FAO* es necesaria la definición de los tipos de utilización de la tierra; para el área de estudio se consideraron los usos de suelo establecidos en el PDOT cantonal, tanto los que se quieren reordenar como los nuevos que se desean planificar, estos son: arroz, banano, bosque intervenido, cacao, caña de azúcar, ganadería, pasto cultivado, núcleos de población (asentamientos mayores), centro agroindustrial (nuevo uso). Además de estos, el cantón La Troncal cuenta con dos usos adicionales: ladrillera y concesiones mineras; los cuales no han sido considerados para la evaluación de tierras, debido a que la delimitación de estos usos ya está predefinida, como es el caso de las concesiones mineras, puesto que esta actividad sólo podrá desarrollarse en el área donde se encuentren los recursos naturales, permaneciendo su localización y superficie de la misma manera que la actual. Una vez definidos los usos, se determinaron los factores de evaluación, es decir, las cualidades de la tierra que cada tipo de utilización exige para su manejo, adaptación o explotación sostenible y económicamente viable, utilizando los siguientes: uso actual del suelo, pendientes, distancia a carreteras, distancia a núcleos de población, distancia a ríos, clases de suelo (*taxonomía*), precipitaciones, temperatura, geomorfología, riesgos, distancia a equipamientos de salud, educación, servicio urbano y de administración. Para la elección de estos factores, se realizó una revisión detallada de la cartografía disponible.

Determinados los factores de evaluación y realizadas las respectivas operaciones para obtener sus capas *ráster*, se definió la puntuación de las limitaciones con cada uno de los usos y sus respectivos factores, tomando en cuenta que no todos los usos consideran los mismos factores de evaluación, esto depende del uso considerado así como de

la decisión del planificador. Para los usos de suelo arroz, cacao, banano, caña de azúcar y pasto cultivado, se definieron las puntuaciones a partir de la investigación de las condiciones mínimas y suficientes, con las que debe contar un área para receptor estos usos, obtenidas de guías para la plantación y producción de dichos cultivos (INIAP, 1987; Ecuauquímica, 2011; Torres, 2012; Subirós Ruiz, 1995).

El módulo de optimización de superficies no fue aplicado debido a que se tomaron las superficies de usos propuestas en el planeamiento vigente, para conseguir una mejor comparación de los resultados de *OpenRULES* y el plan actual. Además este módulo se enfoca principalmente en los usos de suelo rural y se debe cumplir con las seis funciones objetivo, lo cual depende de la información disponible del territorio, que para el caso ecuatoriano no ha sido posible considerar.

Del módulo de localización espacial, se aplicó el algoritmo *simulated annealing* o “*recocido simulado*” que por una parte facilita la asignación de crecimiento urbano y los usos rurales y, por otra, este algoritmo no sólo maximiza la aptitud de la tierra para los usos asignados como lo hacen las otras dos técnicas, sino que también maximiza la compacidad de las zonas asignadas a cada uso. A cada uso se le asignó un peso y un grupo (en función de la relación entre usos) como se puede ver en la Tabla 1. Los usos arroz, banano, cacao y caña de azúcar, tienen un mismo peso debido a que son los usos con mayores superficies a localizar en el área de estudio y de mayor importancia. Le siguen en importancia los asentamientos mayores y las zonas de conservación activa. El uso pasto cultivo es el siguiente uso en importancia y finalmente están los usos ganadería y centro agroindustrial, que se puntúan con 0.05 debido a que cuenta con las superficies más pequeñas a asignar. Para el *esquema de enfriamiento* (Temperatura inicial=1273, Movimientos por $T=20000000$, N° de temperaturas=200, Cte. de enfriamiento=0.98) y la función de optimización (Aptitud=0.05, Compactación=0.4, Compactación de grupo=0.1) se han aceptado los valores por defecto. (Ver Tabla No.1)

Además de esta primera aplicación, se realizó una segunda considerando superficies para cada uso de suelo, estimadas a partir de la predicción de crecimiento del cantón La Troncal puesto que el planeamiento vigente no considera la evolución de los usos del suelo y el plan esta objetivado a la consolidación de los mismos; sin embargo, de acuerdo a los datos de vivienda del INEC del año 2001 y 2010, se





ASENTAMIENTOS MAYORES	1483.97	0.125
ARROZ	2725.57	0.15
BANANO	7152.21	0.15
CACAO	3615.05	0.15
CAÑA DE AZÚCAR	11816.21	0.15
GANADERIA	146.43	0.05
PASTO CULTIVADO	738.29	0.075
CENTRO AGROINDUSTRIAL	66.15	0.05
CONSERVACIÓN ACTIVA (BOSQUE INTERVENIDO)	1747.05	0.1

Tabla 1.

Usos de suelo a localizar, según superficie, peso y grupo asignados.

Fuente: Elaboración Propia

pudo constatar que hubo un crecimiento del 37,74% de viviendas, tanto urbanas como rurales; y si se considera que el año horizonte del PDOT es el año 2031 (20 años a partir de su elaboración), es evidente que habrá un crecimiento en el cantón.

A partir de estos datos se calculó la probabilidad de crecimiento del área para asentamientos humanos y, por lo tanto, la disminución de superficie para los usos, que estarían afectados por dicho crecimiento. Según estos datos, la superficie del uso “asentamientos mayores” aumentará en un total de 1244.61 Ha. en 2031. Se ha estimado que esta expansión se producirá a expensas de los usos adyacentes a este uso, en concreto el uso “caña de azúcar” en un 80% ya que es el uso que está más próximo al uso anterior y por lo tanto el mayor crecimiento sería hacia esta zona, del uso “banano” en un 10%, y para el uso “arroz” y “cacao” un 5%.

La aplicación del *esquema FAO*, proporcionó 9 mapas de aptitud de la tierra. Las zonas con mayor aptitud para el arroz se encuentran mayoritariamente en la zona centro oeste del territorio, observándose también que gran parte de la superficie es apta para este uso, a excepción de las zonas en donde se encuentran asentamientos humanos, la zona de conservación y otras partes relativamente pequeñas. En el caso del banano, las zonas más aptas se encuentran a lo largo de todo el territorio y, como el caso anterior, se excepcionan las zonas de los asentamientos mayores. Las tierras que presentan mayor potencial para el uso bosque, que posteriormente se considera como zonas de conservación, se encuentran en gran medida dispersas hacia la parte noroeste y una parte mayor concentrada en la parte oriental

del cantón. En cuanto al uso de suelo cacao, se puede observar que gran parte del territorio podría receptor este uso y con mayor aptitud la parte sureste del área de estudio. Las zonas más aptas para el cultivo de caña de azúcar se encuentran en la zona este, pero así mismo la mayor parte del territorio presenta una aptitud media alta para acoger este tipo de cultivo. Para el caso de la ganadería se hallan dos zonas principales con mayor aptitud, una en la parte sureste del cantón y la otra en la suroeste, sin embargo hacia la parte norte también se encuentra una gran superficie con una aptitud media y ya en menor medida en el resto del territorio. Hacia la parte centro este de La Troncal, se encuentran las zonas con mayor aptitud para el pasto cultivado y se observa que en el resto del cantón también presenta una aptitud media excepcionando las zonas urbanas y de conservación. La mayor aptitud para los asentamientos poblacionales, como era de esperar, se localiza donde actualmente se desarrolla este uso y, con menor medida, en las posibles zonas de expansión de estos asentamientos. Para el nuevo uso “centro agroindustrial” se observa que las zonas más aptas recaen sobre la parte en donde se encuentran los asentamientos mayores, sus posibles zonas de expansión y en menor extensión hacia las proximidades de las vías de comunicación.

Como resultado de aplicar el tercer módulo, se obtuvo el mapa de localización espacial de los usos de suelo (ver Figura 1), el cual se zonifica de la siguiente manera: El cultivo de arroz se localiza en la zona suroeste del cantón mayoritariamente. El banano se encuentra concentrado en mayor medida hacia la parte noreste del territorio y también se encuentran dos zonas importantes en la parte sur. El área

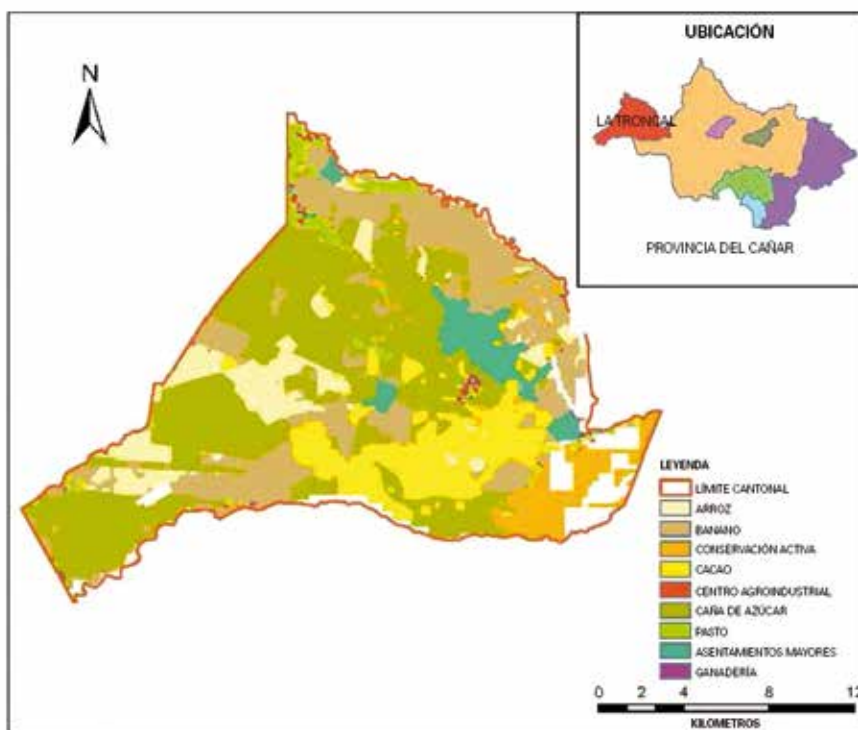


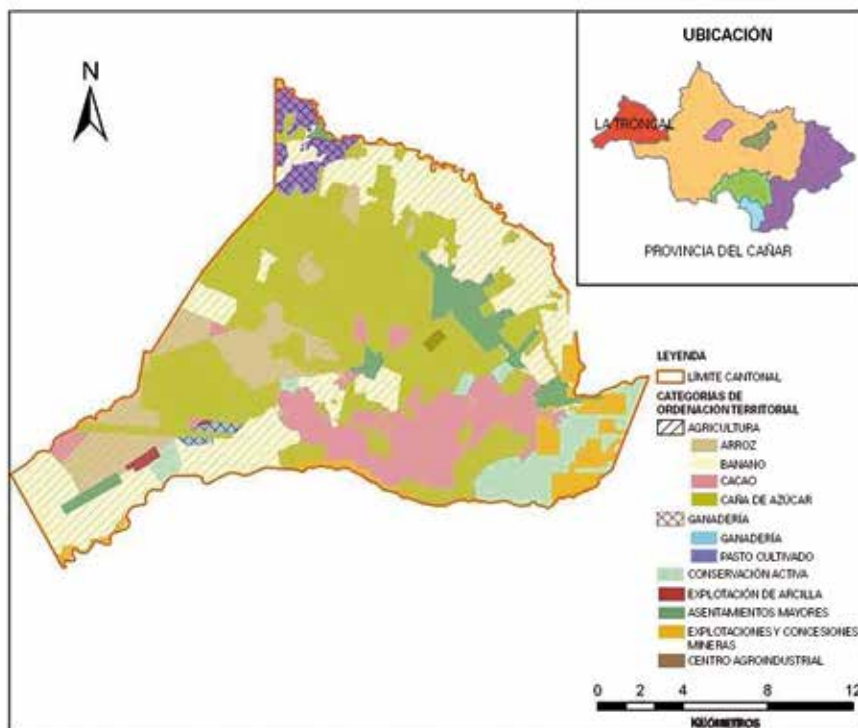
Figura 1.

Mapa de localización de usos del suelo obtenido mediante el *Simulated Annealing*.

para la conservación activa se encuentra bien definida al extremo sureste del cantón, en donde se encuentran las pendientes más pronunciadas. En el caso del cacao, se ha localizado en la parte sur, en donde se encuentra mayormente concentrado y en mínima superficie hacia el centro del área de estudio. En cuanto al nuevo uso propuesto “centro agroindustrial”, se localiza principalmente en el centro del cantón, cerca de la cabecera cantonal de La Troncal. La caña de azúcar es el cultivo con mayor superficie y se encuentra concentrado en mayor parte en tres zonas bastante identificables hacia el este y sureste del cantón. El pasto cultivado se halla en la parte norte y el centro del territorio, el uso ganadería también se encuentra cerca del uso anterior pero se encuentra mucho más disperso. Finalmente el área para los asentamientos mayores recae sobre el área ya existente, pudiéndose identificar con claridad el asentamiento de mayor jerarquía que es la cabecera cantonal y tres asentamientos de menor superficie. (Ver Figura No.1)

5. Comparación de los resultados obtenidos por *openRULES* con el planeamiento vigente del cantón La Troncal

De acuerdo al análisis del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón, La Troncal, se observó que la asignación de usos de suelo se realizó a través de 7 categorías de ordenación territorial. La categoría de Conservación Activa que enmarca al uso actual bosque intervenido; la categoría Agricultura que abarca los usos de suelo arroz, banano, caña de azúcar y cacao principalmente; la de Ganadería que considera los usos de ganadería y pasto cultivado; la categoría Explotación de arcilla que enmarca al uso ladrilleras; las categorías Explotaciones mineras tanto activas como en exploración. La categoría Centro Agroindustrial que es el único nuevo uso de suelo propuesto en el plan y finalmente la categoría Asentamientos Mayores.


Figura 2.
Mapa de asignación de usos del suelo del cantón La Troncal.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de La Troncal (2011)

Las áreas propuestas para estas categorías de ordenación son las mismas que tienen los usos actuales, que se encuentran dentro de cada una de éstas, puesto que el plan no considera la expansión de los usos urbanos o la evolución de otros usos del suelo y su propósito es más bien su consolidación.

Este mapa final de asignación de usos de suelo (ver Figura 2) del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se comparó de forma visual con el mapa de localización de usos obtenido con *OpenRULES*, para posteriormente proceder a una comparación más cuantitativa con una matriz de confusión de los dos mapas. (Ver Figura No.2)

En una segunda aplicación del módulo de localización espacial se utilizaron las superficies de usos del suelo, resultantes de extrapolar la evolución del número de viviendas en

los últimos 10 años (al año 2031). El algoritmo proporcionó para estas superficies el mapa “óptimo” de localización de los usos de suelo para el año horizonte del planeamiento. De esta manera se ha considerado, en la zonificación de los usos del suelo, la probable evolución de los mismos en el área de estudio a través del tiempo, lo cual resulta interesante en una zona en la que se registran cambios de usos del suelo muy activos. Este análisis permite considerar parámetros que condicionarán la ordenación y que en el planeamiento vigente no han sido tomados en cuenta.

Comparando el primer mapa obtenido (Figura 1.) con el de asignación de usos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal (Figura 2.), se observa que en general la localización de los usos determinada por *RULES* es coincidente con la del planeamiento, sobre todo para los usos arroz, banano y cacao, a pesar de ello se hallan pe-

queñas porciones de estos usos en nuevas zonas en donde el sistema ha localizado una mejor aptitud.

La localización del uso “conservación activa” que designa RULES es bastante similar a la del plan del cantón, sobre todo en la parte sureste, en donde se encuentra la mayor superficie de este uso, no obstante, se puede apreciar que hacia la parte central se encuentran diseminadas mínimamente parte de este tipo de suelo.

El cultivo de la caña de azúcar se presenta en gran mayoría en la parte central del cantón al igual que en la propuesta del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, sin embargo presenta un cambio importante en su localización en la zona suroeste del territorio, ya que en el planeamiento vigente casi toda esta área se encuentra designada para el uso “banano”. Es decir, que la herramienta ha considerado este espacio como más apto para el cultivo de caña de azúcar, pudiendo coexistir estos dos usos o en futuro pensar en un posible cambio de uso.

El uso, pasto cultivado, es el que ha sufrido un cambio más importante en su localización, puesto que *OpenRULES* asigna este uso de una forma sumamente dispersa, coincidiendo mínimamente con el mapa de asignación de usos de suelo del planeamiento vigente. En el caso del uso ganadería la localización obtenida mediante la herramienta no coincide con la asignación del plan del cantón y se observa que este uso se encuentra totalmente disperso sobre todo por la parte norte y hacia el centro del territorio.

En cuanto al uso “asentamientos mayores”, es bastante coincidente en la localización en ambos mapas, pero no tanto en superficie, puesto que el obtenido por RULES da la impresión que se suprimió el asentamiento Cabecera Parroquial de Pancho Negro situado al sur oeste y que este ha sido ocupado por el cultivo caña de azúcar, sin embargo se puede observar claramente que esta superficie se encuentra contigua a la cabecera cantonal, es decir, que esta nueva localización puede ser aprovechada para una futura expansión de la ciudad.

En el caso del centro agroindustrial, *OpenRULES* lo ha localizado en la parte central cerca de la cabecera cantonal de La Troncal, muy cercano a la localización de la propuesta del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. No toda la superficie se encuentra en este mismo sitio, pues el resto de esta aparece hacia la zona noreste del territorio, por lo

tanto RULES ha localizado otras zonas aptas para este nuevo uso, lo cual no ha sido considerado en el planeamiento vigente.

Para aseverar las afirmaciones anteriores, se realizó una matriz de confusión (ver Tabla 2) que permite un análisis más cuantitativo de la localización de los usos considerados para el estudio.

En la matriz se observa el número de celdas y el porcentaje que cada uso del mapa de *OpenRULES* (columnas) coincide con el uso del mapa del plan del cantón La Troncal (filas), los resultados marcados en verde muestran los usos que coinciden en su localización en mayor cantidad, como el arroz con un 80,6%, el cacao con un 80,9%. En porcentajes similares se encuentran los usos banano y conservación activa (bosque intervenido), con el 73,5 y 76,4% respectivamente. La caña de azúcar cuenta con un 79,8% de píxeles coincidentes con la zonificación del plan y se observa un importante 14,5% que ha sido localizada sobre el uso banano. El uso “asentamientos mayores” es el que mayormente coincide en su localización en las dos propuestas con un 85,9% de píxeles, anteriormente se dijo que el resto de la superficie se encuentra contigua a la coincidente situándose sobre los usos del planeamiento como caña de azúcar (8,6%), banano (2,4%) y pasto (3,0%). Así mismo se confirma que el uso ganadería del mapa obtenido por *RULES* no es concurrente con el del plan, como se muestra en celeste en la matriz. En el caso del pasto cultivado, la herramienta *OpenRULES* ha situado mayoritariamente esta superficie sobre el uso caña de azúcar propuesto en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, sin embargo se puede observar que el 32,7% del total de celdas sí se solapan con las del mapa del planeamiento.

Finalmente, para el centro agroindustrial, no existen celdas coincidentes en los mapas, la mayor parte de estas *RULES*, las ha localizado sobre el uso de suelo pasto cultivado (45,3%) y en el uso cacao (33,1%), siendo estas zonas posibles alternativas para receptor este nuevo uso en el cantón La Troncal. Las zonas que no han sido coincidentes, *OpenRULES* las ha identificado como zonas en las que el uso que se está desarrollando en las mismas no es el óptimo, puesto que presentan mayores aptitudes para los usos que el sistema ha localizado en el territorio. (Ver Figura No.3 y Tabla No.2)

Con la segunda aplicación de *RULES*, para la asignación de usos del suelo, se puede observar la futura expansión de los asentamientos mayores, los cuatro asentamientos existen-



USOS Open RULES										
USO	ARROZ	BANANO	CON. ACTIVA	CACAO	CAÑA AZÚCAR	GANADERIA	PASTO CULT.	ASENT. MAY.	C. AGROIND.	TOTAL
ARROZ	24403 (80.6)	1601 (2.0)	64 (0.3)	403 (1.0)	3789 (2.9)	69 (4.2)	51 (0.6)	0 (0)	11 (1.5)	30391
BANANO	1484 (4.9)	58415 (73.5)	1319 (6.8)	48 (0.1)	15175 (11.6)	546 (33.6)	1939 (23.6)	389 (2.4)	84 (11.4)	79399
CON. ACTIVA	207 (0.7)	1244 (1.6)	14827 (76.4)	1074 (2.7)	1984 (1.5)	53 (3.3)	80 (1.0)	12 (0.1)	0 (0)	19481
CACAO	681 (2.2)	2315 (2.9)	986 (5.1)	32488 (80.9)	3207 (2.4)	94 (5.8)	375 (4.6)	2 (0.01)	4 (0.5)	40152
CAÑA AZÚCAR	2989 (9.9)	10580 (13.3)	2138 (11.0)	5838 (14.5)	104714 (79.8)	392 (24.1)	2846 (34.7)	1425 (8.6)	243 (33.1)	131165
GANADERIA	66 (0.2)	1529 (1.9)	25 (0.1)	0 (0)	4 (0.003)	0 (0)	4 (0.05)	0 (0)	0 (0)	1628
PASTO CULT.	448 (1.5)	3611 (4.5)	53 (0.3)	207 (0.5)	33 (0.03)	358 (22.0)	2686 (32.7)	490 (3.0)	333 (45.3)	8219
ASENT. MAY.	6 (0)	174 (0.2)	0 (0)	3 (0.01)	1744 (1.3)	115 (7.1)	222 (2.7)	14171 (85.9)	60 (8.2)	16495
C. AGROIND.	0 (0)	0 (0)	0 (0)	106 (0.3)	641 (0.5)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	747
TOTAL	30284	79469	19412	40167	131291	1627	8203	16489	735	327677

() PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE CELDAS DE LA LOCALIZACIÓN Open RULES COINCIDENTES CON LOS ASIGNADOS EN EL PDOT DE LA TRONCAL

Tabla 2.
Matriz de confusión.
Fuente: Elaboración propia

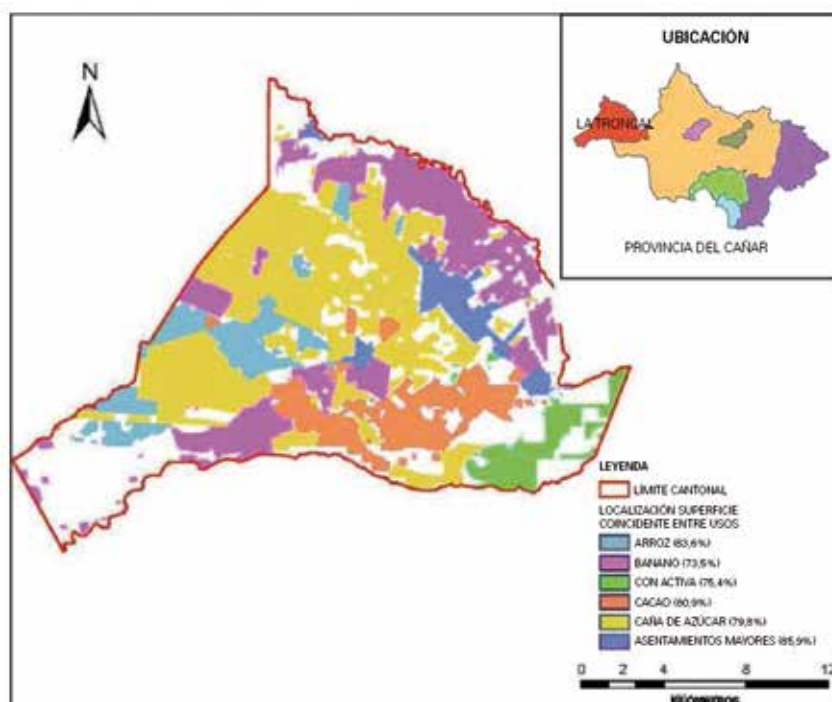


Figura 3.
Localización de Superficies de usos mayormente coincidentes entre *OpenRULES* y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal obtenido mediante la herramienta *Crosstab* de *IDRISI*.

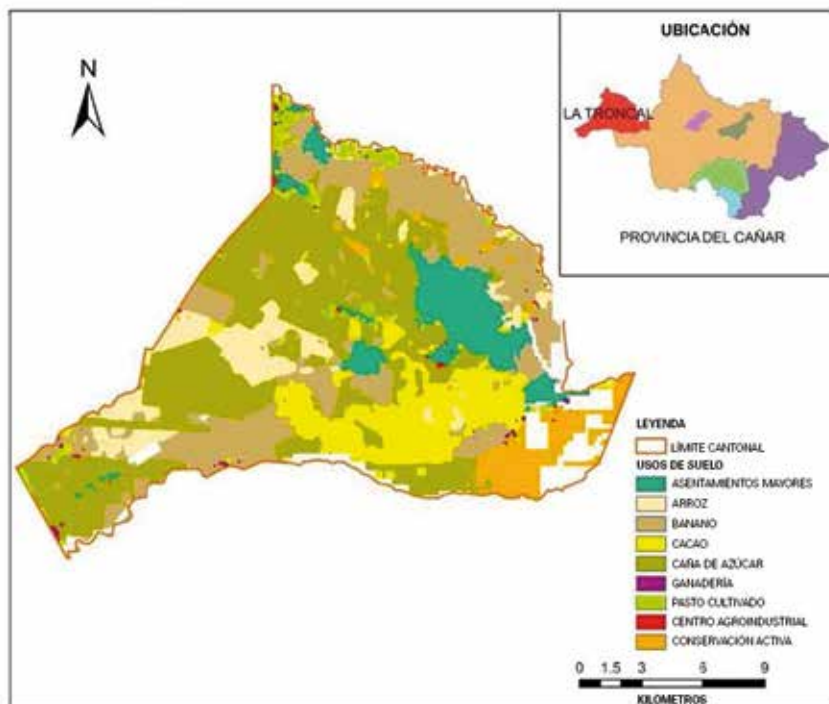


Figura 4. Mapa de evolución de usos de suelo del cantón La Troncal para el año 2031 obtenido mediante el *Simulated Annealing*.

tes presentan un crecimiento considerable hacia sus áreas de influencia inmediata (ver Figura 4). En el caso anterior se vio que sobre el asentamiento, Cabecera Parroquial de Pancho Negro, situado hacia la zona suroeste; *RULES* localizó como uso la caña de azúcar y en este mapa la herramienta recién prevé esta zona para la futura expansión. Con esto se puede decir que esta zona tiene una mayor aptitud para el cultivo de caña de azúcar pero que también puede receptor asentamientos humanos que ya actualmente están establecidos. También se halla una nueva localización para asentamientos humanos hacia el norte del cantón y una pequeña zona en el centro del territorio.

El resto de usos en su mayoría coinciden con la propuesta del planeamiento y por lo tanto con el primer mapa obtenido con *OpenRULES*. En cuanto al uso centro agroindustrial, se muestra una localización muy dispersa al igual que en el

caso anterior y mayormente cerca de las áreas de expansión de los asentamientos humanos. (Ver Figura No.4)

Por último, cabe decir que estas situaciones podrían haber sido consideradas para la asignación de usos del suelo en el planeamiento vigente ya que permite prever cómo seguirán desarrollándose los usos y si es necesario proponer nuevos usos o a su vez consolidar o potenciar los actuales.

6. Discusión y conclusiones

El análisis de los cuatro planes de ordenamiento de los cantones, demuestra que la metodología empleada para la asignación de usos de suelo no es precisa y está sujeta a un alto grado de subjetividad por parte de los planificadores, lo que la hace menos eficiente al momento de planificar el uso del territorio. Además, no utiliza la gran cantidad de información

que se obtiene en la fase de diagnóstico del plan, puesto que para la construcción de las categorías de ordenación en la mayor parte de los casos sólo se utiliza dos capas base de información, olvidando el resto de factores que condicionan el uso del territorio, obviando así la aptitud del mismo a pesar de que se determina la capacidad de acogida para este.

Estas falencias hacen que el proceso utilizado no sea tan eficaz ni tan confiable para una actividad que marca el desarrollo de un territorio, por lo que debería apoyarse con algún tipo de herramienta que no solo agilite el proceso sino que garantice veracidad. De cara a esto, la aplicación de *OpenRULES* ha permitido constatar que esta herramienta es una buena opción para apoyar el planeamiento de usos de suelo y es aplicable en Ecuador por las siguientes razones:

De la comparativa tanto visual como de la matriz de confusión, se constata que el sistema proporciona una solución coherente, que refleja la realidad del territorio, puesto a la gran coincidencia de la localización de usos de suelo con la del planeamiento vigente, siendo significativo que la distribución de *OpenRULES* coincida con las zonas más aptas que albergan los usos actuales, lo cual permite llegar a una definición más específica de los usos de suelo.

La herramienta no sólo ha permitido la asignación de los usos, además ha determinado otras posibles localizaciones tanto para usos actuales como para otros nuevos que pueden ser propuestos en los planes de ordenamiento. De este modo se pueden considerar diversas actividades que se pueden emplazar en el territorio y en qué lugares son más aptas para desarrollarse, así como considerar el crecimiento urbano y en donde se podrían emplazar nuevos asentamientos, como se observó en el mapa de predicción, lo que con la metodología usada hasta ahora no se precisaría con exactitud, como se vio en el plan del cantón La Troncal que sólo contempló lo existente, pretendiendo que a futuro se realice de la misma manera pero sin criterios establecidos, solo basándose en una realidad conocida pero no en lo que realmente el territorio está dispuesto a soportar. De esta manera tampoco se contempla si las categorías de ordenación albergan usos para los que el territorio presenta una baja aptitud, situación que el sistema ha sido capaz de identificar, puesto que ha detectado zonas en las que el uso que se está haciendo de las mismas no es el óptimo.

OpenRULES considera al mismo tiempo un gran número de factores que permiten definir de mejor manera la aptitud de la tierra al aplicar el módulo de evaluación y por lo tanto

definir los usos de suelo en base a lo que el territorio puede soportar, ayudando a simplificar el análisis.

De acuerdo a esto, se pueden realizar tantas aplicaciones como sean necesarias generando rápidamente varios mapas-alternativas que podrán ser evaluadas por el equipo planificador y escoger la más favorable para el territorio, e incluso permite la participación pública en este proceso incluyendo las necesidades de la población.

El sistema no solo permite la planificación de usos detallados sino que también se pueden usar categorías de ordenación, por lo tanto se puede continuar usando la metodología usada hasta ahora en Ecuador pero mejorando la misma con *OpenRULES*. Además, los módulos de este sistema no son separados sino que comparten información, las de salidas de unos son utilizadas como input en los otros, por lo que se convierte en un sistema flexible e interactivo, que puede ser aplicado en contextos de planificación diferentes. Es también una herramienta transparente, ya que el usuario puede ver cómo se manipula la información.

Una de las razones más significativa para usar *OpenRULES*, es el estar basada en una metodología cuantitativa que ayuda a reducir la subjetividad en la toma de decisiones, permite que los planes sean adaptables a la realidad y con la ventaja de usar menos tiempo, esfuerzo y recursos; sin embargo, no se conseguirá una propuesta perfecta y todo dependerá de cómo el planificador haga uso del sistema, puesto que no se puede reemplazar el criterio humano y mecanizar los procesos.

Con la aplicación de la herramienta se ha podido identificar un posible inconveniente en el sistema que da paso a las recomendaciones para su implementación en el país.

El conflicto se encuentra en el módulo de optimización de superficies debido a que conlleva un proceso algo complejo para la determinación de las mismas, requiriendo datos muy precisos y detallados de los coeficientes técnicos necesarios para su aplicación. Por lo que se recomienda mejorar este módulo, o a su vez implementar otro tipo de algoritmo para cuantificar áreas, pero que siga considerando los tres escenarios que propone, así se podrá seguir contando con un planeamiento para el ámbito social, económico y ambiental. En resumen, el sistema *OpenRULES* puede ser ajustado para la planificación de usos de suelo a nivel cantonal de Ecuador con miras a fortalecer la ordenación territorial del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución Nacional del Ecuador*. Quito.
- BANDA, C.; GARCÍA, M.; MUÑOZ, J. (2001). *Caracterización del área de interés silvoagropecuario para ser incorporada al plan regulador intercomunal caso: Comuna de Quillota, Chile*. Documento de campo No 5. Santiago de Chile: FAO.
- BARREDO, J. I. (1996). *Sistemas de Información Geográfica y Evaluación Multicriterio en la Ordenación del Territorio*. Madrid: Ed. Ra-ma.
- BENABENT, M. (2006). *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Colección Kora. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- CANTERO, A.; GIL, G.; BECERRA, V. H.; CISNEROS, J. M.; BRICCHI, E. M. (1999). *Un índice de aptitud relativa de las tierras con fines catastrales. Aplicación al Departamento Río Cuarto. Investigación agraria. Producción y protección vegetales*, 14(1), 259-272. Argentina, Córdoba. http://www.inia.es/gcontrec/pub/22.G.CANTERO_1048157175875.pdf
- CONSULCENTRO C+C. (2011). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Troncal*. Cuenca.
- DE LA ROSA, D.; MORENO, J. A.; GARCÍA, L. V.; ALMORZA, J. (1992). *MicroLEIS: A microcomputer-based Mediterranean land evaluation information system. Soil Use and Management*, 8, 89-96.
- ECUAQUÍMICA. (2011). *Arroz del Ecuador*. Guayaquil. http://www.ecuaquimica.com/info_tecnica_arroz.pdf
- FAO. (1976). *Esquema para la Evaluación de Tierras*. Roma: FAO.
- FAO. (1993). *Guidelines for Land-Use Planning. FAO Development Series*. Roma: FAO.
- GAD Intercultural del Cantón Cañar (2013). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cañar*. Cañar.
- GAD Municipal de Paute (2012). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Paute*. Paute.
- GÓMEZ OREA, D. (2007). *Ordenación Territorial* (2ª ed.). Madrid, España: Ediciones Mundi-Prensa.
- Ilustre Municipalidad de Cuenca; Universidad del Azuay. (2011). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca*. Cuenca.
- INEC. (2013). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo de población y vivienda 2001. (28 de mayo de 2014). <http://redatam.inec.gob.ec/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2001&MAIN=WebServerMain.inl>
- Instituto Nacional de Investigaciones agropecuarias (1987). *Manual Agrícola de los principales cultivos del Ecuador*. Quito: INIAP. http://books.google.com.ec/books?id=m5kzAQAAMAAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- KLOSTERMAN, R. E. (1999). *The WhatIf Collaborative Planning Support System. Environment and Planning B: Planning and Design*, 26, 393-408.
- Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados (2011). *Código orgánico de Organización Territorial, Autonomía y descentralización*. COOTAD. Quito.
- ROSSITER, D. G. (1990). *ALES: A framework for land evaluation using a microcomputer. Soil Use and Management*, 6 (1), 1990, 7-20.
- SANTÉ RIVEIRA, Inés. (2005). *Diseño de una metodología y un sistema de ayuda a la decisión espacial para la planificación de los usos del suelo rural. Aplicación a la comarca de Terra Chá*. Lugo: Universidad de Santiago de Compostela, Escuela politécnica superior, Departamento de Ingeniería Agroforestal.





- SANTÉ-RIVEIRA, Inés; CRECENTE MASEDA, Rafael; MIRANDA BARRÓS, David. (2008). *GIS-based planning support system for rural land-use allocation*. España: Land Laboratory, Department of Agricultural and Forestry Engineering, University of Santiago de Compostela.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir*, Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2010). *Agenda Zonal 6 para el Buen Vivir, Propuestas de desarrollo y lineamientos para el Ordenamiento territorial*. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas. (2011). *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias*. Quito.
- SUBIRÓS RUÍZ, F. (2000). *El cultivo de la caña de azúcar (reimp. De la 1 ed.)*. San José, C.R: EUNED. http://books.google.com.ec/books?id=2vvpC1j2AmkAC&pg=PA177&lpg=PA177&dq=manual+de+cultivo+de+la+ca%C3%B1a+de+azucar+ecuador&source=bl&ots=BkQENiozP&sig=MI1uqrp-1gp0xzXvI71YK_tuwE&hl=es&sa=X&ei=ly51U9L7O8To7AbT3oHABw&ved=0CHwQ6AEwCQ#v=onepage&q=manual%20de%20cultivo%20de%20la%20ca%C3%B1a%20de%20azucar%20ecuador&f=false
- TORRES GUTIÉRREZ, L. (2012). *Manual de producción de cacao fino de aroma a través de manejo ecológico*. Tesis de grado sin publicación, Universidad de Cuenca. Cuenca, Ecuador. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bits-tream/123456789/3250/1/TESIS.pdf>
- VAN ITTERSUM, M. K. (1995). *Description and User Guide of GOALQUASI: an IMGLP Model for the Exploration of Future Land Use*. Wageningen: DLO-Research Institute for Agrobiobiology and Soil Fertilization.





INFORMACIÓN, TIG, PARTICIPACIÓN, METODOLOGÍAS Y HERRAMIENTAS: SIXOT UNA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN

RAFAEL CRECENTE MASEDA.

Investigador PROMETEO. Universidad Azuay-RIGTIG

INÉS SANTÉ RIVEIRA

Laboratorio del Territorio,
Universidad de Santiago de Compostela

JOSÉ MARÍA TUBIO SÁNCHEZ

Laboratorio del Territorio,
Universidad de Santiago de Compostela

FABIÁN REYES BUENO

Departamento de Ciencias Naturales,
Universidad Técnica Particular de Loja
Omar Delgado Inga, IERSE. Universidad del Azuay

RESUMEN

La ponencia presenta la herramienta y metodologías generadas en la construcción de *SIXOT* (Sistema de Información para la Gestión y Ordenamiento Territorial). Responde a la necesidad de una mayor coordinación entre las administraciones con competencias en la materia así como una mayor y mejor participación ciudadana. Se plantea en el marco de la *red RIGTIG* (Red de investigación en gestión del territorio y tecnologías de la información geográfica), una hoja de ruta que permita, a través de la investigación, validar su aplicabilidad en la realidad ecuatoriana, dado su carácter de referente regional en las políticas de ordenación territorial.

1. Introducción y justificación

La información constituye la base para cualquier proceso de toma de decisiones. Calidad, precisión, actualización, interoperabilidad, son algunos de los atributos exigidos a la información empleada en los procesos de planificación y ordenación territorial. Nos encontramos sin duda en la era de la información.

El uso de información geoespacial y tecnologías asociadas presenta un

crecimiento constante. Proveedores de información a nivel mundial como Google son conscientes de esta circunstancia, con los numerosos productos y servicios relacionados con estas tecnologías que ha desarrollado (Google Earth, Google Maps, Street View, etc.). En 2009 Google reconoció que casi un 50% de las consultas recibidas por parte de internautas se hacían a través de Google Maps.

Hemos pasado del paradigma de la necesidad de la información, al paradigma del manejo de la información y a la necesidad de convertir esta en ciencia y finalmente en conocimiento para una mejor toma de decisiones.

Las TIG (tecnologías de la información geoespacial), entre las que consideramos, sensores remotos para captura de información, sistemas de información geográfica para el análisis, procesamiento y simulación, PPGIS para la participación en los procesos, internet para compartir la información, son ejemplos de herramientas para el apoyo en el proceso de ordenación territorial. Hoy en día la integración de estas herramientas como las *soluciones SIG-Web* proporcionan un medio eficiente



y de bajo coste para la distribución de productos cartográficos a usuarios y población en general. Su aplicación a los procesos de ordenación territorial (zonificación, ordenanzas, diseño de modelo territorial etc.) tradicionalmente cerrada a expertos y técnicos, facilitan la participación a la población generando un medio efectivo para la implicación en el proceso (Yaakup et al., 2001). Los ciudadanos pueden acceder a *datos SIG*, sin disponer de su propio software SIG en su ordenador y sin necesidad de poseer grandes conocimientos técnicos.

Internet cumple todos los criterios de interactividad requeridos para un medio de participación pública (Ball, 2002), permitiendo una comunicación bidireccional entre los ciudadanos y los responsables de la ordenación territorial (Mansourian et al., 2011).

Como ejemplos de esta *tecnología SIG-Web*, empleada en los procesos de ordenación territorial y urbanística podemos citar los trabajos de Ozturan et al., 2004; Hossack et al., 2004; Anrong et al. 2006; Culshaw et al., 2006, Lapierre y Cote, 2008.

Al hablar de participación, debemos tomar en consideración los distintos peldaños de la escalera de participación (Arnstein, S. 1969). Si realmente buscamos una participación, más allá de la mera disponibilidad de la información, sólo los tres últimos peldaños (colaboración, delegación de poder y control ciudadano) aseguran un efectivo nivel de participación, más allá de los primeros peldaños de manipulación, terapia, información, consulta, o tranquilizador.

Con el objetivo de avanzar en procesos reales de participación, en los últimos años, han cobrado un importante desarrollo los *PPGIS (Public Participation Geographic Information Systems)*, muchos de ellos implementados en Web para fomentar la efectiva participación pública en la planificación territorial.

2. PPGIS como integración: Una revisión

Los primeros *PPGIS* implementados en Web permitían tan sólo la visualización y consulta de información geográfica y alfanumérica (p. ej. Yaakup et al., 2001). Un paso más en su desarrollo dio lugar a los primeros sistemas que permitían un flujo bidireccional de información referenciada geográficamente. Uno de los primeros y más conocidos sistemas de este tipo es el descrito por Kingston et al. (2000), en el que

los ciudadanos pueden visualizar mapas e incorporar sugerencias vinculadas a una localización geográfica para la mejora de su localidad, de modo que todos los usuarios pueden ver los comentarios introducidos. Este mismo sistema y otros dos son considerados por Carver et al. (2001) como ejemplo de *"cyberdemocracia"*. En la misma línea, Rinner (2001) introduce los *"argumentation maps"* como un medio para permitir discusiones online y vinculadas a un mapa. Un *PPGIS* similar es el que proponen Bugs et al. (2010), en el que los usuarios pueden introducir opiniones seleccionando un icono cuyo color identifica la temática, colocándolo en el mapa y etiquetando estos comentarios como sugerencias, preguntas, quejas y comentarios a favor o en contra. En la misma línea, Han y Peng (2003) proponen un *PPGIS* para la gestión de propiedades comunes en viviendas públicas, en el que los ciudadanos pueden informar sobre problemas y aportar sugerencias referenciadas a una localización precisa en el mapa. Poplin (2012) describe la integración de *mapas SIG interactivos* con un cuestionario online. Algunos *SIG-Web* más recientes incluyen herramientas para análisis espaciales más complejos y técnicas de toma de decisión multicriterio. Estos sistemas son relativamente frecuentes para planificación ambiental, por ejemplo, Rao et al. (2007) describen un *SIG-Web* que integra un modelo hidrológico y un modelo para clasificación de imágenes para la planificación de las Reservas Naturales en EEUU, Sikder y Gangopadhyay (2002) también integran en un *SIG-Web* un modelo hidrológico para visualizar el cambio en la distribución de contaminantes al modificar el uso del suelo, y Ghaemi et al. (2009) implementan una herramienta llamada *Interactive Park Analysis Tool* para calcular el uso potencial de los parques mediante operaciones de *geoprocesamiento* cuando el usuario asigna una parcela nueva a un parque.

Sin embargo, los *PPGIS* para planificación urbana y territorial todavía son escasos. Entre ellos puede citarse el *SIG-Web* desarrollado por Dragicevic y Balram (2004), en el que los usuarios pueden utilizar las herramientas *MapNotes* y *EditNotes* de *ArcIMS* para introducir comentarios geo-referenciados y digitalizar polígonos en un mapa digital para mostrar áreas de interés, y el *PPGIS* basado en tecnología *SOLAP* de McHugh et al. (2009), que facilita consultas espaciales complejas y realiza un análisis de la influencia de los pesos introducidos por los ciudadanos. Más completo es el *SIG-Web* descrito por Simao et al. (2009), que incluye, además de un *argumentation map*, un módulo sencillo de evaluación multicriterio, en el que los ciudadanos pueden asignar pesos a factores de evaluación y visualizar las

consecuencias de esas decisiones en la clasificación de las localizaciones alternativas para un parque eólico. Técnicas multicriterio más complejas son integradas en el *PPGIS* descrito por Mansourian et al. (2011), en el que los usuarios pueden solicitar permiso para urbanizar una parcela y, mediante operaciones de análisis espacial, se compara la solicitud enviada con el plan existente. Si la solicitud cumple el plan, el permiso es otorgado, en caso contrario se recurre a la opinión de los ciudadanos, que pueden evaluar la solicitud ayudándose de mapas de aptitud, que son elaborados por ellos mismos mediante el proceso analítico jerárquico y que son combinados mediante el análisis de concordancia en un mapa final de aptitud que es utilizado por la autoridad local para tomar la decisión final. El *Ecosystem Portfolio Model* (Labiosa et al., 2013) es otro ejemplo de *PPGIS* para planificación del uso del suelo, que incorpora técnicas de evaluación multicriterio, con la finalidad de evaluar planes de uso del suelo mediante una serie de indicadores ambientales y económicos.

3. Contexto institucional multinivel: Europa, España y Galicia

En la “*Carta Europea de la Ordenación del Territorio*” se afirma que la ordenación del territorio debe ser democrática, es decir, debe ser realizada de modo que se asegure la participación de la población afectada. La importancia del carácter democrático y de la participación pública en la ordenación del territorio ha sido recientemente reafirmada por la *Napfion Declaration: Promoting Territorial Democracy in Spatial Planning* en la 16th Sesión de la CEMAT (Consejo de Europa de Ministros en Ordenación Territorial) 2014, en la cual se pone de manifiesto la importancia de la participación pública para mejorar la calidad democrática de los procesos de planificación territorial, gestionar los intereses conflictivos en el uso del suelo, alcanzar una visión compartida del territorio y mejorar la cohesión e inclusión social. Sin embargo, en la práctica existen muchas dificultades para la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial, así como para conseguir que la participación pública sea efectiva.

La ordenación del territorio es una técnica administrativa porque la iniciativa sobre la elaboración de planes y su aprobación corresponde a la Administración Pública. Desde el punto de vista administrativo, la ordenación del territorio es una función pública que responde a la necesidad de controlar la incidencia de las actividades humanas sobre el territorio (Gómez Orea, 2002).

El artículo 148.1.3, de la Constitución Española, establece que la ordenación del territorio es competencia de las comunidades autónomas. Aunque el desarrollo de esta competencia se ha producido de una forma muy dilatada en el tiempo (González Pérez, 2007), actualmente todas las comunidades autónomas poseen legislación específica sobre ordenación del territorio y urbanismo. Estas leyes atribuyen la gestión de la ordenación territorial a la Administración Pública, como ejemplo puede citarse el artículo 5º de la *Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, que en el punto 4 afirma que “*en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico las administraciones urbanísticas competentes deberán asegurar la participación de los interesados y, en particular, los derechos de iniciativa o información por parte de las entidades representativas de los intereses que resulten afectados y de los ciudadanos*”.

A pesar de que la legislación, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, es completa y compleja; existe una deficiente implementación de los instrumentos de ordenación territorial definidos en estas leyes (Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2010). Ejemplo de esto es el hecho de que en el año 2010 casi la mitad de las Comunidades Autónomas no tenían aprobado su instrumento de ordenación territorial de ámbito regional o que, a pesar de que el 79% de los municipios españoles tenían aprobada alguna figura de planeamiento urbanístico, tan sólo el 25% tenían como figura de planeamiento un plan general (Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2010), la única figura que garantiza una ordenación integral de todo el territorio municipal. Esta reducida aplicación de los instrumentos de ordenación territorial puede explicarse por causas técnicas, debido a la complejidad de los contenidos y a los múltiples documentos y etapas necesarios para la elaboración de un plan, pero también por causas administrativas, originadas por la dificultad de coordinación entre diferentes niveles y sectores administrativos y la necesidad de complejos trámites burocráticos (Crecente y Santé, 2011).

Por todos estos motivos, el proceso de elaboración y aprobación de un plan de ordenación territorial es largo y laborioso. En el caso concreto de los planes municipales de ordenación urbanística, se requiere un gran esfuerzo por parte de la administración local y de su equipo técnico para su consecución. Este esfuerzo es todavía mayor en el caso de municipios con escasa población, pocos recursos y un equipo técnico y administrativo limitado. Existe además



el requerimiento legal, de asegurar la participación de la población, lo cual además mejora y amplía la información utilizada para la toma de decisiones. Al capturar el conocimiento local contribuye al éxito de los planes de ordenación territorial (Davies, 2001; Burby, 2003; Golobic y Marusic, 2007). Sin embargo, en la práctica, existen muchas dificultades para conseguir que la participación pública sea efectiva (Moote et al., 1997), lo cual se debe en gran medida a la escasez de herramientas y métodos que permitan alcanzar un compromiso entre la toma de decisiones democrática y el conocimiento científico experto. Todo esto hace que exista una demanda creciente de herramientas que den soporte al proceso de planificación territorial.

Particularizando esta problemática global, en el caso concreto de los Planes Generales de Ordenación Municipal, que establece la *Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística de Galicia (España)*, una de las diecisiete Comunidades Autónomas Españolas, que son las que detentan las competencias plenas en ordenación territorial y urbanismo. En este caso concreto, la actividad legislativa en materia de urbanismo, la sitúan como la comunidad autónoma de mayor actividad legislativa en materia de urbanismo. En la actualidad está en proceso de tramitación una nueva ley del suelo. Por lo que se refiere a mecanismos de participación pública para la elaboración de estos planes, en esta Comunidad Autónoma se reducen a un periodo de información y exposición pública por un plazo mínimo de un mes y máximo de dos meses, durante el cual los ciudadanos y asociaciones pueden hacer alegaciones al plan. Este procedimiento, de participación pública, es el más frecuente en la mayoría de los procesos de ordenación territorial llevados a cabo en España y prácticamente el único. Las alegaciones a los planes deben ser respondidas por el equipo técnico de forma individual. Este proceso presenta dos problemas o carencias graves. El primero relacionado con dificultades administrativas para la gestión del mismo; el segundo con las limitaciones para una participación más proactiva por parte la población. El primer problema se refiere a que el proceso de elaboración, recogida, tramitación y respuesta de las alegaciones supone una carga de trabajo considerable para la administración local y el equipo técnico. El volumen de alegaciones gestionado habitualmente es muy elevado (un número de entre 600 y 700 alegaciones para municipios con entre 3000 y 6000 habitantes) y a que la plantilla administrativa y técnica suele ser reducida. Sin embargo, es fundamental la rápida gestión de las alegaciones, con el fin de acortar el tiempo de elaboración y aprobación del plan, ya que la etapa de realización

y resolución de alegaciones es la que demanda un periodo de tiempo más prolongado durante el procedimiento de tramitación de un plan, el cual se prolonga de media entre 8 y 10 años en Galicia. El segundo problema está relacionado con la falta de transparencia y democracia en el proceso de planificación territorial, donde conceptos como gobernanza, planificación participativa, acceso a la información, etc. todavía no son aplicados o lo son de forma muy limitada.

Frente a la realidad descrita, en la *Disposición Adicional Tercera del Borrador de Ley del Suelo de Galicia*, en tramitación se propone la creación de una Plataforma Urbanística Digital de Galicia¹ *“que facilite la participación en los procedimientos de planificación urbanística y que tendrá como finalidad posibilitar la tramitación integral de los instrumentos de planeamiento urbanístico”*.

4. SIXOT (Sistema de Información para la Gestión y Ordenación Territorial): Una propuesta de integración

Ante la realidad, descrita en el marco institucional, desde el grupo de investigación Laboratorio del Territorio² de la Universidad de Santiago de Compostela (Galicia-España), hemos venido trabajando en el diseño, desarrollo e implementación de herramientas y metodologías, que permitan una más efectiva integración de la información, las tecnologías para fortalecer una efectiva participación pública y una mayor coordinación horizontal y vertical en las administraciones con competencias en el proceso de formulación y gestión de planes de ordenación territorial.

Fruto de este trabajo es la plataforma *SIG-web* (<http://sixot.es>), en la que se integra la información y herramientas necesarias para la elaboración y gestión de un plan de ordenación del territorio, así como funcionalidades para facilitar y promover la participación pública. Esta plataforma ya en funcionamiento para la tramitación de un plan municipal (concretamente el municipio de Cervantes) sigue en proceso de construcción, de modo que el estado de desarrollo de las diversas herramientas y funcionalidades es variado. Algunas ya están disponibles de forma totalmente funcional, otras se encuentran en una etapa inicial de desarrollo, otras han sido diseñadas pero no implementadas e incluso quedan herramientas por definir con precisión. En la siguiente sección se detallan las características de los diferentes módulos y herramientas de la plataforma, indicando su estado de desarrollo actual.

El sistema consiste en una plataforma *SIG-Web modulable*, que reúne e integra en un entorno único múltiples herramientas que sirven de soporte a la realización y tramitación de planes de ordenación urbanística y territorial. Está formada por varios módulos o componentes, con funcionamiento autónomo, que responden a las necesidades de cualquier tipo de plan. Esta posibilidad de modulación permite adaptarlo a las necesidades del plan, el equipo redactor o el organismo administrativo responsable. Las herramientas destinadas a los técnicos incluyen desde documentación, legislación y manuales hasta software destinado a facilitar distintos procesos de ordenación. Las Administraciones públicas responsables de la ordenación urbanística y territorial podrán beneficiarse de herramientas para el intercambio de datos y documentación, para la elaboración colaborativa de información y soluciones de planificación y para la agilización de los trámites. Por otra parte, *SIXOT* proporciona los medios necesarios para una participación activa de los ciudadanos durante todo el proceso de planificación urbanística y territorial.

La plataforma presenta una organización temática ligada a las fases habituales de redacción de un plan de ordenación del territorio. Las fases que se identificaron como comunes a todo el proceso de planificación son las siguientes: (i) inicio, (ii) análisis y diagnóstico, (iii) planificación y propuesta, (iv) participación pública y (v) evaluación y gestión. La etapa de inicio corresponde al proceso de contratación y contacto con las instituciones. En la etapa de análisis y diagnóstico se incluyen las funcionalidades y documentación ligadas a los estudios previos y la toma de datos, que servirán como base para elaborar el diagnóstico, así como las herramientas de análisis, simulación y modelización utilizadas para dicho diagnóstico. La etapa de planificación y propuesta incorpora las herramientas para el diseño de la solución de planificación. Por último, la evaluación y gestión, más orientada a los organismos públicos responsables del control y seguimiento del plan, incluye funcionalidades de evaluación y gestión de la implementación del plan.

4.1. Módulo de 'Análisis y diagnóstico'

Este módulo proporciona herramientas, modelos y documentación aplicables a distintas tareas de la etapa de análisis y diagnóstico territorial. Las secciones de este módulo incluyen:

Manuales y documentos técnicos; guías metodológicas, guiones de información, guías de tramitación, etc.

Modelo de datos de planeamiento: incluye una descripción de un modelo de datos de planeamiento y su implementación en una *geo-database*.

SIMULA: modelo basado en un autómata celular urbano que simula la evolución del uso urbano en función del planeamiento urbanístico, de la aptitud del suelo para el uso urbano, de la accesibilidad y de los usos existentes en la vecindad (García, et al, 2013a; García, et al, 2013b; García, et al, 2012; García, et al, 2011; Santé, et al 2010). Se trata de una herramienta de ayuda a la toma de decisiones en la planificación urbanística mediante la simulación de los posibles escenarios resultantes de las diferentes condiciones de partida. Este modelo ha sido adaptado y validado para varios núcleos urbanos gallegos.

Envolvente paisajística: algoritmo para delimitar el área de entorno de los núcleos rurales y obtener un valor para el paisaje de esta envolvente del asentamiento. De este modo se trata de analizar la relación entre el espacio edificado del núcleo y su envolvente a través de la percepción visual del paisaje, con el fin de tener en cuenta los resultados de este análisis en el planeamiento de los núcleos.

Las dos últimas secciones están finalizadas, mientras que las dos primeras todavía están en proceso de desarrollo.

4.2. Módulo de 'Planificación y propuesta'

Proporciona documentación y varias herramientas de software para el diseño de los planos de ordenación y la propuesta de planificación. En este módulo se pueden encontrar las siguientes secciones (todas ellas finalizadas excepto la primera):

- Manuales y documentos técnicos.

OpenRULES es un Sistema de Ayuda a la Planificación (Santé et al., 2008) que integra tres etapas básicas del proceso de planificación del uso del suelo; (i) la evaluación de la aptitud del suelo para cada uso, (ii) el cálculo de la superficie óptima para cada uso y (iii) la localización espacial simultánea de los múltiples usos del suelo. El objetivo de *OpenRULES* es la automatización de los procesos de diseño de un plan de uso del suelo, teniendo en cuenta la opinión y experiencia de los técnicos y generando un escenario óptimo de uso de suelo para las condiciones especificadas. *OpenRULES* está implementado como un conjunto de algo-



ritmos agrupados en tres módulos (Evaluación de tierras, Optimización de áreas y Localización espacial) dentro del árbol de algoritmos de Sextante (una extensión utilizada en *gvSIG* para el análisis *raster*). En esta sección puede descargarse el manual de *OpenRULES* y el software necesario para su instalación, así como dos documentos que son guías prácticas para la realización de dos ejercicios de planificación del uso del suelo. La descripción detallada ha sido publicado en los siguientes artículos científicos (Santé, et al. 2008a; Santé, et al. 2008b; Santé, & Crecente, 2007; Santé, & Crecente, 2005).

Delimitación de núcleos rurales; en esta sección puede descargarse un software que proporciona la delimitación automática del suelo de núcleo rural siguiendo los criterios de la *Ley 2/2010 de Medidas Urgentes de Modificación de la Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*. El algoritmo implementado en este software permite, además de obtener automáticamente la delimitación legal de los núcleos rurales, realizar delimitaciones alternativas de los núcleos aplicando criterios científicos (Porta et al., 2013a). Al igual que *OpenRULES*, este algoritmo está implementado dentro del árbol de algoritmos de Sextante para *gvSIG*. En esta sección puede descargarse el software necesario para su instalación y el manual de usuario.

Delimitación de clases y categorías de suelo; en esta sección puede descargarse un software que proporciona dos algoritmos para la delimitación automática de clases y categorías de suelo (urbano, urbanizable y rústico de protección agropecuaria, forestal, paisajística, patrimonial, de espacios naturales, de aguas, de costas y de infraestructuras). Estos algoritmos proporcionan un mapa de ordenación que divide toda la superficie municipal en las distintas categorías de suelo optimizando dos objetivos: (i) la aptitud del suelo para cada categoría de suelo y (ii) la compacidad de las regiones asignadas a cada categoría. Estos algoritmos operan sobre el parcelario catastral de modo que la delimitación de categorías que proporcionan sigue la estructura parcelaria. Los dos algoritmos realizan los mismos cálculos y proporcionan el mismo resultado (mapa de ordenación de categorías de suelo) pero uno está basado en un algoritmo genético (Porta et al., 2013b) y otro en el *simulated annealing* (Suárez et al., 2011). Ambos son algoritmos paralelizados lo que ha permitido reducir notablemente el tiempo de cálculo requerido, a pesar del elevado número de parcelas que suele estar implicado en este proceso de zonificación

a nivel municipal. Estos algoritmos también están implementados dentro del árbol de algoritmos de Sextante para *gvSIG*. En esta sección puede descargarse el software necesario para su instalación y el manual de usuario.

4.3. Módulo de 'Participación pública'

La Participación Pública, en la Ordenación del Territorio, puede enfocarse de dos modos. El primero y más habitual, consiste en que los técnicos elaboran un plan, que es presentado a los ciudadanos para que lo evalúen. El segundo requiere una implicación más temprana de los ciudadanos en el proceso de elaboración del plan y que los participantes intervengan en un mayor número de acciones o actividades, como son la toma de decisiones, el diseño y priorización de los objetivos, la consulta o la propuesta de actuaciones. Este segundo enfoque es el que defiende la *Napflion Declaration* y pretende conseguir una participación más proactiva de la población, para lo cual es necesario que los ciudadanos y los diferentes colectivos dispongan de los medios necesarios para aportar información, expresar sus preferencias y colaborar en el proceso de diseño del plan de ordenación territorial. Por ello, en este módulo se dispone de herramientas para la realización de alegaciones al plan, pero además se incluyen nuevas herramientas participativas de carácter público, como puede ser, por ejemplo, la participación en un foro cartográfico de debate:

Visor – consultas: El visor geográfico proporciona la visualización y consulta de toda la información cartográfica y alfanumérica del plan, tanto la información de partida para su elaboración como la obtenida en el desarrollo del mismo, incluyendo: (i) información cartográfica base: divisiones administrativas, red viaria y ferroviaria, hidrografía, topografía, usos del suelo, edificaciones, servicios urbanos, etc., así como *ortofotografías* y parcelario catastral procedentes de *servicios WMS* de instituciones oficiales, (ii) información cartográfica del plan: mapas de ordenación, mapas de propuestas de actuación, bienes catalogados y yacimientos arqueológicos y (iii) documentación gráfica y textual del plan. El visor cuenta además con las herramientas de navegación, medición, información y consulta propias de los *SIG-Web*.

Gestión de alegaciones: El módulo está desarrollado sobre un visor con las mismas características, al que se ha incorporado una aplicación web para la gestión de las alegaciones. El acceso a esta aplicación puede ser realizado por cuatro tipo de usuarios; visitantes, ciudadanos, técnicos y administradores.

Los visitantes tan solo pueden hacer uso de las funcionalidades del visor. Los ciudadanos, usuarios registrados en la aplicación y que, por consiguiente, pueden realizar alegaciones. Para ello el ciudadano debe seleccionar una parcela (o varias), utilizando el visor geográfico o buscándola por su referencia catastral, a la que se vinculará la alegación. También es posible asignar la alegación a una geometría digitalizada por el usuario. A continuación se abre un formulario en el que se puede introducir el texto de la alegación y adjuntar ficheros con información adicional. Una vez completada la introducción de los datos, el alegador puede comprobar el archivo de alegación generado y enviarlo a los técnicos del Ayuntamiento vía web. Una vez enviado, los datos de la alegación son introducidos automáticamente en la base de datos y el alegador puede comprobar el estado de su alegación en cada momento. Los técnicos son los encargados de revisar y contestar las alegaciones, para ello cuentan con una herramienta que facilita la clasificación de las alegaciones y su respuesta, y elabora automáticamente informes estadísticos de las alegaciones recibidas, en los que se analizan las características de los alegadores (edad, procedencia, etc.), el tipo de alegaciones (clase y categoría de suelo de la parcela, motivo de la alegación, etc.) y las respuestas (aceptación, aceptación parcial o denegación). Los administradores son los responsables de gestionar la aplicación.

Foro cartográfico: Comprende un visor web dotado con capacidades de digitalización, en el que se posibilita la inclusión de comentarios, tanto de cabecera como de respuesta a otros existentes de forma encadenada. Los usuarios pueden realizar un comentario vinculado a una localización geográfica, la cual puede estar representada por uno o varios puntos, líneas o polígonos. Gracias a esta herramienta el equipo redactor puede ver las inquietudes de los vecinos y a estos les sirve asimismo de herramienta de resolución de dudas. Las herramientas de digitalización incorporadas en el visor cartográfico permiten además a los usuarios crear su propia cartografía y proporcionar información y conocimiento local al equipo redactor. Este módulo y el anterior están siendo ampliados y mejorados con nuevas capacidades de digitalización.

Diseño de soluciones de planificación: Este módulo ha sido diseñado y se han realizado algunos prototipos pero todavía no está implementado. Este diseño comprende dos herramientas:

Herramienta para diseñar un mapa de ordenación: Con ella el usuario podrá aportar su propio mapa de ordenación de

usos del suelo o de categorías de ordenación, seleccionando parcelas o digitalizando zonas sobre el visor geográfico y asignándolas a una categoría de ordenación. Una vez finalizado el mapa, podrá enviarlo a través de la web al equipo técnico.

Herramienta para calcular mapas de aptitud para usos del suelo: El usuario podrá calcular mapas de aptitud para usos del suelo mediante dos técnicas de evaluación multicriterio: la suma lineal ponderada y el análisis de punto ideal. Dispondrá de una serie de mapas correspondientes a factores de evaluación predefinidos (por ejemplo; pendiente del terreno, altitud, orientación, uso actual, tipo de suelo, clima, densidad de población, renta económica, distancia a carreteras, distancia a centro urbano, etc.). Estos mapas podrán ser visualizados por el usuario al activar la capa correspondiente en el visor geográfico. Para el cálculo del mapa de aptitud el usuario deberá seleccionar los factores que considere que influyen en la aptitud para esa categoría de ordenación, asignar un peso a cada factor y seleccionar como método de cálculo la suma ponderada o el análisis de punto ideal. En este último caso deberá además indicar el valor de un parámetro que determina el nivel de riesgo asumido en la toma de decisiones.

4.4. Módulo de 'Evaluación y gestión'

Actualmente se está trabajando en el diseño de este módulo, pero todavía no se dispone de ninguna de las herramientas propuestas, las cuales se describen a continuación: **Foro interadministrativo:** Similar al foro cartográfico incluido en el módulo de participación pública. La diferencia entre ambos sería que, mientras el foro cartográfico está destinado a cualquier ciudadano que quiera participar en el desarrollo de un plan, el foro interadministrativo sería utilizado por las diferentes administraciones implicadas en un plan. Es decir, el foro interadministrativo sólo estaría disponible para los técnicos de la Administración, los cuales podrían acceder con uno de un conjunto de usuarios predefinidos (algunos ejemplos de posibles usuarios serían: patrimonio, industria, aguas, medioambiente, costas, etc.), de modo que cada usuario sólo podría editar las capas cartográficas de su competencia (por ejemplo, el usuario 'costas' podría editar la capa 'suelo rústico de protección de costas', la capa 'deslinde marítimo-terrestre', la capa 'servidumbre decostas', etc.) más una capa de Comentarios en la que cualquier Administración podría introducir cualquier tipo de información geográfica y añadirle los comentarios



correspondientes, que podrán ser visualizados y respondidos por otras administraciones.

Indicadores para el Informe de Sostenibilidad Ambiental: Se pretende construir módulos de software aplicables en un SIG estándar para el cálculo automático de los indicadores necesarios para la realización del Informe de Sostenibilidad Ambiental de un plan de ordenación territorial.

Indicadores urbanísticos: Se pretende construir módulos de software aplicables en un SIG estándar para el cálculo automático de indicadores urbanísticos, tales como: porcentaje de nuevo suelo urbano, grado de consumo del suelo urbano, superficie de parques y zonas verdes en relación a la superficie urbana o al número de habitantes, accesibilidad a servicios públicos, etc.

4.5. Módulo de 'Documentación'

Esta sección estará disponible a todos los potenciales usuarios de la plataforma: ciudadanos, técnicos y Administraciones. Los técnicos y Administraciones podrán subir a esta sección, en cualquier formato, los documentos que deseen, asignarlos a la etapa correspondiente del plan (avance, anteproyecto, informe previo, aprobación inicial, memoria ambiental, aprobación provisional o aprobación definitiva) y dar permiso para su visualización y descarga a los usuarios que desee (sólo técnicos, sólo Administración, técnicos y Administración o todos los usuarios). Los ciudadanos sólo podrán visualizar aquellos documentos a los que técnicos o Administraciones les den acceso y que se corresponderán generalmente con los documentos definitivos y públicos de cada etapa de tramitación del plan.

5. La realidad ecuatoriana

En el Ecuador, tras la constitución del 2008, se aprueban los Códigos: Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización –COOTAD–, que establecen competencias y lineamientos de planificación. Esto obliga a que los GAD elaboren sus planes a fin de cumplir con la legislación. Esta normativa instituye además de la formulación de planes incluso su mínimo contenido: Diagnóstico, Propuesta y Modelo de Gestión, así mismo condiciona parte del presupuesto asignado a cada Gobierno seccional, al grado de cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y al plan de desarrollo de cada Gobierno Seccional.

Según información levantada en Ecuador, los GAD Municipales han elaborado y aprobado los correspondientes *PDOT*, en 181 municipios de los 221 (82%, a nov.2012). En la Zona 6 de 34 cantones, 29 cuentan con un *PDOT* concluido (85%, al 2013). De estos sólo cuentan con Modelo de Gestión 18 de los 34 cantones de la zona, 52%, (a 2013), pero se desconoce si éste fue ya implementado en algún cantón.

Si bien hubo precedentes, en el ámbito de la planificación territorial en Ecuador, es a partir de la Constitución de 2008 que el país se ha convertido en un referente regional en la apuesta por la ordenación territorial, no sólo por el hecho de retomar este proceso sino porque, a diferencia de etapas anteriores, se plantea la coordinación y articulación interinstitucional, así como la participación ciudadana (Lozano, 2013). Se ha generado información geográfica a diferentes escalas y de diferentes subsistemas, así como información estadística, que ha sido puesta a disposición de los GAD desde el Sistema Nacional de Información. Adicionalmente, en los últimos años ha aumentado la penetración de internet en este país, y ha llegado a implementar aproximadamente 500 *infocentros* comunitarios, muchos en parroquias rurales. Sin embargo la pregunta que se plantea desde muchos GAD es, ¿qué hacer con esa información?. La ausencia de metodologías, herramientas y de un modelo propio para ordenar el territorio para el Buen Vivir, con un fuerte componente de participación ciudadana ponen en riesgo esta nueva generación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Las herramientas presentadas en esta ponencia pretenden mostrar cómo la combinación de tecnología e información que actualmente existen en Ecuador mediante la investigación colaborativa, pueden resultar en una herramienta de gran ayuda para la generación y gestión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, mediante el desarrollo y adecuación de herramientas como SIXOT, al caso ecuatoriano.

6. Propuesta de futuro

SIXOT ha sido desarrollada por el Laboratorio del Territorio (Labora Te) de la Universidad de Santiago de Compostela; este grupo de investigación ha venido trabajando en Ecuador desde el año 2002 en cooperación con distintas instituciones e investigadores ecuatorianos. Específicamente en el año 2013 se constituye la Red de Investigación en Gestión del Territorio y Tecnologías de la Información Geospacial (RIGTIG), con el objetivo principal de fortalecer la investigación mediante el trabajo en red. A partir de todo lo ante-



rior, estamos trabajando en una propuesta para continuar el desarrollo de SIXOT, aplicándolo a la realidad ecuatoriana.

Entre los próximos pasos a dar están:

Plantear un programa de transferencia de conocimientos a los miembros de la Red RIGTIG sobre el alcance y funcionamiento de la herramienta, este programa estaría dirigido a los equipos de investigadores de las universidades ecuatorianas, con el objetivo de evaluar su aplicabilidad en el medio.

Adecuación del SIXOT a las institucionalidad del estado Ecuatoriano, acoplar los manuales, procedimientos conforme la legislación nacional, regional y local.

a) Implantar SIXOT en Ecuador en algún GAD:

Desarrollar nuevos módulos aplicando el principio de funcionalidad, esto es de aplicabilidad en el territorio ecuatoriano. Un nuevo módulo podría ser para la actualización de planes existentes, ya que la SENPLADES está exigiendo tal requerimiento.

La ejecución de esta propuesta requeriría de instituciones con competencias, interesadas en su puesta en práctica real.

7. Conclusiones

Las TIG son imprescindibles para una efectiva, eficaz y eficiente ordenación territorial.

Las plataformas como la descrita, al compartir información, facilitan la coordinación vertical (niveles de gobierno) y horizontal (administraciones sectoriales del mismo nivel de gobierno), auténtico reto de la ordenación en todos los países del mundo.

Las TIG fortalecen la participación de la población en todo el proceso de planificación, desde el inicio, diseño, toma de decisiones, gestión y evaluación. Esta al ser reforzada garantizará gobernanza, democracia, aceptación por la población, en definitiva planes más efectivos.

SIXOT ha recibido el aval científico a partir de las publicaciones citadas en la bibliografía y ha sido implementado y está funcionando como herramienta en la formulación de un plan municipal real.

La apuesta por la planificación basada en la participación que se da en Ecuador, constituyen un entorno ideal para la puesta en práctica de colaboraciones como la que se pretende desarrollar.

BIBLIOGRAFÍA

- ANRONG, D., Lei, W., HUIZHEN, S.; HAORYING, H. (2006). *Study on sharing digital urban planning information based on WebGIS*. Proceedings of SPIE, 6421: 64211V-1 – 64211V-4.
- ARNSTEIN, S. (1969). *A ladder of citizen participation*. Journal of the American Institute of Planners, 35(4): 216-224
- BALL, J. (2002). *Towards a methodology for mapping 'regions for sustainability' using PPGIS*. Progress in Planning, 58: 81-140.
- BURBY, R. J. (2003). *Making plans that matter*. Journal of the American Planning Association, 69(1), 33-49.
- 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, 172-181.
- CARVER, S.; EVANS, A.; KINGSTON, R.; TURTON, I. (2001). *Public participation, GIS, and cyberdemocracy: evaluating on-line spatial decision support systems*. Environment and Planning B: Planning and Design, 28, 907-921.
- CRECENTE, R.; SANTÉ, I. (2011). *Los SIG como herramienta para el planeamiento municipal*. En: Ferreira Neto, J. A., Einloft, C. J., Gonçalves, R. L. (Eds.), *Desenvolvimento Rural, Sustentabilidade e Ordenamento Territorial* (pp. 9-26). Brasil, Visconde do Rio Branco: Ed. Suprema.
- CULSHAW, M. G.; NATHANAIL, C. P.; LEEKS, G. J. L.; ALKER, S.; BRIDGE, D.; DUFFY, T.; FOWLER, D.; PACKMAN, J. C.; SWETNAM, R.; WADSWORTH, R.; WYATT, B. (2006). *The role of web-based environmental information in urban planning – the environmental information system for planners*. Science of the Total Environment, 360: 233-245.
- DAVIES, A. (2001). *What silence knows – planning, public participation and environmental values*. Environmental Values, 10, 77-102.
- DRAGICEVIC, S., BALRAM, S. (2004). *A Web GIS collaborative framework to structure and manage distributed planning processes*. Journal of Geographical Systems, 6, 133-153.
- GARCÍA, A. M.; SANTÉ, I.; BOULLÓN, M.; CRECENTE, R. (2013). *Calibration of an urban cellular automaton model by using statistical techniques and a genetic algorithm. Application to a small urban settlement of NW Spain*. International Journal of Geographical Information Science; vol 27(8); pp. 1593 – 1611.
- GARCÍA, A. M., SANTÉ, I., REYES, F., CRECENTE, R. (2013). *Estimación de la probabilidad de impacto del crecimiento urbano en áreas naturales a través de un modelo de autómatas celulares*. En: 1er Congreso Internacional Ciencias de la Tierra y la Construcción, Ecuador, Sangolquí, 14 Out 2013.
- GARCÍA, A. M.; SANTÉ, I.; BOULLÓN, M.; CRECENTE, R. (2012). *A comparative analysis of cellular automata models for simulation of small urban areas in Galicia, NW Spain*. Computers, Environment and Urban Systems; vol 36; pp. 291 – 301.
- GARCÍA, A. M., SANTÉ, I.; CRECENTE, R.; MIRANDA, D. (2011). *An analysis of the effect of the stochastic component of urban cellular automata models*. Computers, Environment and Urban Systems; vol 35; pp. 289 – 296.
- GHAEMI, P.; SWIFT, J.; SISTER, C.; WILSON, J. P.; WOLCH, J. (2009). *Design and implementation of a web-based platform to support interactive environmental planning*. Computers, Environment and Urban Systems, 33, 482-491.
- GOLOBIC, M.; MARUSIC, I. (2007). *Developing an inte-*



- grated approach for public participation: a case of land-use planning in Slovenia.* Environment and Planning B: Planning and Design, 34, 993-1010.
- GÓMEZ OREA, D. (2002). *Ordenación Territorial*. Madrid: Editorial Agrícola Española, Ediciones Mundi-Prensa.
 - GONZÁLEZ, J. (2007). *Urban planning system in contemporary Spain.* European Planning Studies, 15 (1), 29-50.
 - HAN, S. S.; PENG, Z. (2003). *Public participation GIS (PPGIS) for town council management in Singapore.* Environment and Planning B: Planning and Design, 30, 89-111.
 - HOSSACK, I.; ROBERTSON, D.; TUCKER, P.; HURSTHOUSE, A.; FYFE, C. (2004). *A GIS and web-based decision support tool for the management of urban soils.* Cybernetics and Systems: An International Journal, 35: 499-509.
 - KINGSTON, R.; CARVER, S.; EVANS, A.; TURTON, I. (2000). *Web-based public participation geographical information systems: an aid to local environmental decision-making.* Computers, Environment and Urban Systems, 24, 109-125.
 - Labiosa, W.B.; Forney, W.M.; Esnard, A.-M.; Mitsova-Boneva, D.; Bernknopf, R.; Hearn, P.; Hogan, D.; Pearlstone, L.; Strong, D.; Gladwin, H.; Swain, E. (2013). *An integrated multi-criteria scenario evaluation web tool for participatory land-use planning in urbanized areas: The Ecosystem Portfolio Model.* Environmental Modelling & Software, 41, 210-222.
 - LAPIERRE, A.; COTE, P. (2008). *Using open web services for urban data management: A testbed resulting from an OGC initiative for offering standard CAD/GIS/BIM services.* En: *Urban and Regional Data Management. Annual Symposium of the Urban Data Management Society*, 10-12 October 2007 (pp. 381-393). Germany: Stuttgart.
 - LOZANO, A. (2013). *Ordenamiento Territorial y Buen Vivir - Sumak Kawsay.* Retos del estado plurinacional ecuatoriano. *Runa Yachachiy*, 1, 1-35
 - MCHUGH, R.; ROCHE, S.; BÉDARD, Y. (2009). *Towards a SOLAP-based public participation GIS.* Journal of Environmental Management, 90, 2041-2054.
 - MANSOURIAN, A.; TALEAI, M.; FASIHI, A. (2011). *A web-based spatial decision support system to enhance public participation in urban planning processes.* Journal of Spatial Science, 56(2): 269-282.
 - MOOTE, M. A.; MCCLARAN, M. P.; CHICKERING, D. K. (1997). *Theory in practice: applying participatory democracy theory to public land planning.* Environmental Management, 21 (6), 877-889.
 - OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. (2010). *Sostenibilidad en España 2010.* (17/07/2014): <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0637065.pdf>.
 - OZTURAN, M.; EGELI, B.; BACIOGLU, F. (2004). *Web-GIS based urban management information system: the case of satellite cities in Istanbul.* GIS and Remote Sensing, 8: 13-21.
 - PORTA, J.; PARAPAR, J.; DOALLO, R.; Barbosa, V.; Santé, I.; Crecente, R.; Díaz, C. (2013). *A population-based iterated greedy algorithm for the delimitation and zoning of rural settlements.* Computers, Environment and Urban Systems, 39, 12 – 26.
 - PORTA, J.; PARAPAR, J.; DOALLO, R.; RIVERA, F. F.; SANTÉ, I.; CRECENTE, R. (2013). *High performance genetic algorithm for land use planning.* Computers, Environment and Urban Systems, 37, 45-58.





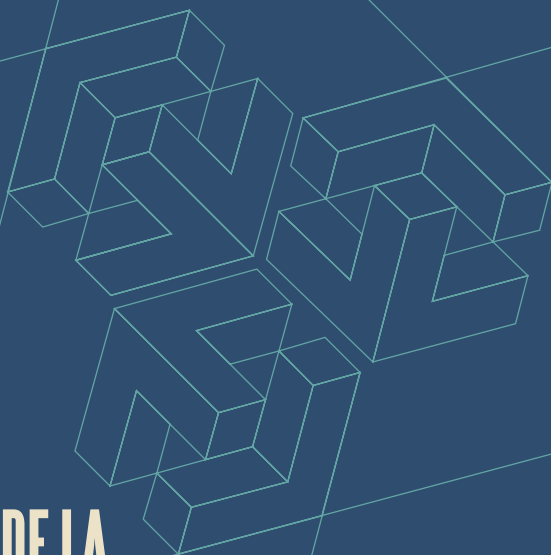
- POPLIN, A. (2012). *Web-based PPGIS for Wilhelmsburg, Germany: An integration of interactive GIS-based maps with an online questionnaire*. URISA Journal, 25(2), 75-88.
- RAO, M.; FAN, G.; THOMAS, J.; CHERIAN, G.; CHUDIWALE, V.; AWADEH, M. (2007). *A web-based GIS Decision Support System for managing and planning USDA's Conservation Reserve Program (CRP)*. Environmental Modelling & Software, 22, 1270-1280.
- SANTÉ, I.; GARCÍA, A. M.; MIRANDA, D.; CRECENTE, R. (2010). *Cellular automata models for the simulation of real-world urban processes: A review and analysis*. Landscape and Urban Planning; vol 96; pp. 108 – 122.
- SANTÉ, I.; CRECENTE, R.; MIRANDA, D. (2008). *GIS-based Planning Support System for rural land-use allocation*. Computers and Electronics in Agriculture; vol 63(2); pp. 257 – 273.
- SANTÉ, I.; BOULLÓN, M.; CRECENTE, R.; MIRANDA, D. (2008). *Algorithm based on simulated annealing for land use allocation*. Computers & Geosciences; vol 34(3); pp. 259 – 268.
- SANTÉ, I.; CRECENTE, R. (2007). *LUSE, a decision support system for exploration of rural land use allocation: application to the Terra Chá District of Galicia (N.W. Spain)*. Agricultural Systems; vol 94(2); pp. 341 – 356.
- SANTÉ, I.; CRECENTE, R. (2005). *Evaluación de métodos para la obtención de mapas continuos de aptitud para usos agroforestales*. Geofocus. International Review of Geographical Information Science and Technology, 5, 40-68.
- SUÁREZ, M.; SANTÉ, I.; RIVERA, F. F.; CRECENTE, R.; BOULLÓN, M.; PORTA, J.; PARAPAR, J.; DOALLO, R. (2011). *A parallel algorithm based on simulated annealing for land use zoning plans*. En: *The 2011 International Conference on Parallel and Distributed Processing Techniques and Applications*. EEUU, Las Vegas: 18 July 2011.
- SIKDER, I. U.; GANGOPADHYAY, A. (2002). *Design and implementation of a web-based collaborative spatial decision support system: organizational and managerial implications*. Information Resources Management Journal, 15(4): 33-47.
- SIMAO, A.; DENSHAM, P. J.; HAKLAY, M. (2009). *Web-based GIS for collaborative planning and public participation: An application to the strategic planning of wind farm sites*. Journal of Environmental Management, 90, 2027-2040.
- YAAKUP, A.; JAMA'AN, J.; BAKAR, Y. A.; SULAIMAN, S. (2001). *Web-based GIS for public participation in urban planning and management*. En: *ASIA GIS 2001* June 20-22. Japón, Tokyo.



NOTAS

¹ <http://www.xunta.es/hemeroteca/-/nova/031092/medio-ambiente-traballa-nunha-plataforma-urbanistica-dixital-para-garantir-transparencia>

² <http://laborate.usc.es>



RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD EN LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

MARÍA ELINA GUDIÑO

Dra. en Geografía, Instituto CIFOT
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad Nacional de Cuyo

RESUMEN

La experiencia de la Universidad Nacional de Cuyo, en el ámbito del Ordenamiento Territorial, es inédita y posiciona a esta casa de altos estudios como referente en Mendoza, Argentina y América Latina. En primera instancia se menciona que el Ordenamiento Territorial es una forma de planificación que permite analizar y diagnosticar lo que está pasando en los territorios, identificar e interpretar problemas y potencialidades, construir escenarios futuros y conforme a ellos definir acciones a corto, mediano y largo plazo en pos de un desarrollo más equilibrado, equitativo y sustentable. Posteriormente se hace mención al proceso por el que transita Argentina para poder contextualizar lo que sucede en Mendoza. Los principales hechos, que acontecen en esta provincia son el hilo conductor del relato y sirven para comprender el rol central que cumple la Universidad Nacional de Cuyo, la que se transforma en un referente del Ordenamiento Territorial al ser la institución promotora y coordinadora del proceso. La existencia de una estructura académica y de investigación sólida e independiente que produce conocimientos y fortalece la formación de grado y pos-

grado, sirve de base para transferir no solo lo técnico y científico sino para darle la institucionalidad al proceso. Se analiza y fundamenta el papel de esta institución como generadora de investigación y desarrollos para poder implementar la Ley N°8051/09 y elaborar los planes de Ordenamiento Territorial. Se profundiza en el diseño de programas *estructurantes* y en la formulación de ejes de articulación del Plan Provincial con los Planes Municipales sustentados en la unicidad de criterios técnicos-científicos, la uniformidad en la aplicación de instrumentos de planificación y económicos y en la homogeneidad procedimental de los instrumentos de gestión. También como institución, formadora a nivel de grado y posgrado, al ser el Ordenamiento Territorial una especialidad que requiere contenidos teórico-metodológicos para un abordaje interdisciplinario, holístico y sistémico del territorio y el desarrollo sustentable desde distintas perspectivas y para diferentes escalas geográficas. Por último, como medio de transferencia de metodologías y criterios técnicos-científicos para elaborar y articular el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial con los Planes Municipales,



como también de desarrollos como el prototipo de funcionamiento de un observatorio para monitorear y controlar las acciones en el territorio y el ambiente. El trabajo finaliza con una reflexión sobre el camino transitado y sobre los nuevos desafíos que quedan por delante ante la responsabilidad social que la Universidad no puede delegar y que debe asumir frente a los intereses ideológicos, políticos y particulares que están obstaculizando el proceso. Al respecto se menciona la necesidad de diseñar un nuevo contrato social entre Universidad y Sociedad en el que, tal como expresa François Vallaey en el año 2008, *“la Sociedad le garantiza a la Universidad, autonomía y recursos y en el que la Universidad le otorgue a la Sociedad, más democracia a través de la formación de estudiantes y ciudadanos responsables, más ciencia responsable, lúcida y abierta a la solución de problemas sociales de la humanidad y mejor desarrollo equitativo innovador y sostenible, con profesionales competentes y comprometidos”*.

Introducción

El objetivo de esta presentación es reflexionar sobre el rol de la Universidad en temas vinculados al desarrollo social sostenible. Al respecto, en el III Encuentro Internacional de Rectores Universitarios realizado en Río de Janeiro, en julio del año 2014, espacio en el que se debate sobre el presente y futuro de las universidades latinoamericanas y las expectativas de la sociedad en el siglo XXI; se menciona:

“El papel de las universidades en estrecha colaboración con los gobiernos, empresas y otras instituciones y agentes resulta decisivo para la puesta en marcha de programas y proyectos que conecten la formación e investigación con las necesidades del entorno...” (Carta Universia Río 2014:4).

Es uno de los compromisos de actuación asumidos y hace referencia a la responsabilidad social que tiene la Universidad en relación a la producción del conocimiento, la formación de líderes y ciudadanos comprometidos y la transferencia de desarrollos a la sociedad.

Tal como se había manifestado en el año 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se necesita forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos, propuesta en la Universidad tiene una responsabilidad indelegable por la función social que cumple.

El cómo hacerlo implica vincular y articular la gestión interna de la universidad, con la docencia e investigación, incorporando en la práctica diaria principios y hábitos para formar en valores, renovando métodos de enseñanza-aprendizaje a través de puesta en marcha de proyectos tendientes a la resolución de problemas sociales reales, incorporando el uso de tecnologías digitales y promoviendo la investigación aplicada la creatividad y el trabajo interdisciplinario.

La Universidad Nacional de Cuyo con sede en Mendoza, Argentina, viene trabajando en esta línea y si bien queda mucho por hacer, la experiencia desarrollada en el ámbito del Ordenamiento Territorial es inédita y posiciona a esta casa de altos estudios como referente en Mendoza Argentina y América Latina en cuanto a la responsabilidad social asumida.

1. Ordenamiento Territorial, base de un desarrollo social sostenible

La integración a la economía mundial en un mundo cada vez más interdependiente, llevan a una mayor competitividad y búsqueda de eficiencia en el uso de los recursos. En consecuencia se acentúan los procesos de concentración en los llamados “territorios competitivos” mientras que en otros “los marginados”, aumenta la pobreza, el desempleo y la exclusión social y económica. Aparecen además nuevos enclaves, los “territorios estratégicos”, en donde la consigna es la explotación de recursos escasos que son imprescindible para el futuro del mundo, lo que lleva a la pérdida permanente y progresiva de capital natural, cultural y social.

Los desequilibrios territoriales, las disparidades e inequidades socioeconómicas y el deterioro ambiental aumentan y frente a esta realidad, surge el Ordenamiento Territorial como una estrategia que puede contribuir a minimizar los impactos y efectos sociales que esto ocasiona. Se trata de una forma de planificación que permite analizar y diagnosticar lo que está pasando en los territorios, interpretar e identificar problemas y potencialidades, construir escenarios futuros y, conforme a ellos, definir acciones a corto, mediano y largo plazo en pos de un desarrollo más equilibrado, equitativo y sustentable.

El Ordenamiento Territorial no es nuevo. Los primeros antecedentes aparecen en la posguerra en Europa y en América Latina surge con la planificación urbana en la década de los

setenta, pero comienza a tomar fuerza en los ochenta. Sin embargo, recién en los últimos tiempos se ve enfrentado a una renovación sin precedentes. El cambio sustancial lo constituye la transición de un ordenamiento voluntarista, dirigido y centralizado desde el Estado hacia un ordenamiento coordinado y concertado aun cuando el que lidere el proceso sea el Estado. Un proceso continuo e interactivo entre la economía de mercado, los sectores privados y las actuaciones públicas, en el que la participación social es clave.

Esta visión exige transformar al Ordenamiento Territorial en una política de Estado para lograr el acuerdo entre todos los que toman decisiones en el territorio, porque necesita la construcción de consensos y aplicación de nuevas metodologías que permitan gestionar al territorio de una manera acorde a su naturaleza integral, sistémica y estratégica.

“El escenario actual de América Latina exige la implementación de nuevas estrategias que permitan alcanzar el tan deseado desarrollo territorial sostenible, una de ellas es transformar al Ordenamiento Territorial en una política de Estado” (Gudiño M.E., 2010:1).

Cabe preguntarse entonces si en los países latinoamericanos es posible su inserción en las actuales estructuras administrativas y de poder y cuánto de la esencia misma del Ordenamiento Territorial puede transformarse en verdad y cuanto puede quedar solo una utopía.

Estos y otros interrogantes son los que llevan a plantear la necesidad de reflexión por parte de las universidades, porque muchos de los que lideran las instituciones públicas y privadas y que toman decisiones sobre el territorio, han salido de estos ámbitos de estudio y aplican a diario muchos de los conocimientos adquiridos o en otros casos, se olvidan de lo aprendido en cuanto a buenas prácticas, principios éticos profesionales y el compromiso social asumido.

Es por este motivo que la responsabilidad social no puede ser solo declamatoria. Exige un compromiso de toda la institución que solo puede cumplirlo si logra articular sus funciones de gestión, formación e investigación a través de un proyecto común de promoción social, en el que la extensión y transferencia no sean un apéndice bien intencionado sino espacios de formación y producción de conocimiento.

2. Ordenamiento Territorial en Argentina

En Argentina, la situación de conflictos sociales y desequilibrios territoriales que provoca la crisis económica del año 2001-2003 es el detonante para que el Gobierno Nacional encomiende al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la definición y puesta en marcha de una Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el mediano y largo plazo.

Se concibe al Ordenamiento Territorial como una construcción política y social progresiva en función de la identidad territorial y cultural de cada lugar o jurisdicción y su objetivo es guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo en todo el territorio argentino.

El modo de intervención es a través de tres componentes básicos: el Plan Estratégico Territorial Nacional, que define los planes, programas y proyectos a poner en marcha; el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial, que genera la información necesaria para la planificación, articula y gestiona las relaciones entre los actores y asiste en términos técnicos, metodológicos y económicos y la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, que define las normativas y las reglas de juego de la planificación y los proyectos en marcha.

Sin embargo a más de 10 años de su puesta los resultados alcanzados han sido parciales, especialmente en lo referente a la normativa nacional, que es la que debe ordenar el proceso y definir la distribución de competencias entre nación, provincias y municipios, sin invadir las competencias inter-jurisdiccionales.

3. Experiencia de Mendoza

El relato del proceso de Ordenamiento Territorial en Mendoza, Argentina, para su mejor entendimiento se estructura en función de los principales hechos por los que transita la historia.

3.1 Promulgación de la Ley de Medio Ambiente, año 1992

Es la primera provincia en la Argentina que formula una Ley de Medio Ambiente, legislación modelo que sirve de ejemplo para otras provincias y en la que entre sus principios y



objetivos contempla aspectos vinculados al ordenamiento del territorio. Sin embargo, en su implementación las intenciones de articular ambiente y territorio se desvanecen, lo que da lugar a la aparición de una serie de normativas y reglamentaciones parciales referidas al territorio.

3.2 Proyectos/Ley de Ordenamiento Territorial, años 2002-2005

En el intento de dar respuesta a los desequilibrios territoriales existentes, se elaboran más de doce proyectos de ley que no llegan a concretarse. Los presentados en el 2002 y 2005 fueron los detonantes para que la Universidad Nacional de Cuyo convoque a todo el sector académico y científico de Mendoza ante el peligro que significaba al atacar contra el bien común y favorecer a inversores privados.

El análisis de los documentos fue hecho por más de 100 académicos y científicos y la metodología aplicada permitió conocer, sintetizar y fundamentar las deficiencias de la normativa, corroborando la coincidencia de opiniones de los que participaron, a pesar de la heterogeneidad de sus formaciones y especialidades.

El paso siguiente fue elaborar un Informe Interinstitucional sobre los resultados obtenidos, el que contó con el apoyo de toda sociedad mendocina, gracias a la campaña de difusión realizada por la Universidad en distintos medios de comunicación.

La presión suscitada por la población y las instituciones participantes permitieron frenar los proyectos y archivarlos un año después. La Universidad no queda en la crítica sino que convoca nuevamente a trabajar en una nueva propuesta de Ley.

3.3 Acta Acuerdo Interinstitucional, año 2006

En virtud de la decisión de la Universidad Nacional de Cuyo, se firma el Acta Acuerdo Interinstitucional el 28 de diciembre de 2006 entre el Gobierno de la provincia de Mendoza, a través del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, las Comisiones Legislativas, el Sector Académico y Científico y otras instituciones públicas y privadas.

Se conviene implementar acciones conjuntas para la elaboración y presentación de un ante-proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, conforme a un marco conceptual consensuado, debido a la existencia de distintas

posturas teóricas y filosóficas referente al Ordenamiento Territorial. El paso siguiente es definir una metodología de trabajo lo suficientemente flexible para receptar opiniones y aportes. Se constituyen cinco equipos técnicos interdisciplinarios, con representantes de diferentes instituciones, los que son coordinados por un equipo de la Universidad, cuya función es articular las acciones entre los equipos técnicos, sistematizar y documentar el proceso, hacer gestiones para la obtención de información, difundir los resultados y lograr canales de participación de todas aquellas instituciones con competencia en el tema, asociaciones intermedias o interesadas en sumarse al proyecto.

Los avances del trabajo son validados en talleres dirigidos a distintos actores sociales e informados en forma permanente a través de los medios de comunicación. De esta manera se logra el aval de toda la sociedad para ser presentado por el Ejecutivo provincial a la Legislatura de Mendoza en el año 2007.

3.4 Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza (Ley No. 8051), año 2009

Durante dos años se hacen consultas y correcciones y es aprobado por unanimidad en las Cámaras legislativas, siendo sancionado como Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en mayo del 2009 (Ley No. 8051).

Una serie de hechos contribuye a que la ley no se reglamente, razón por la cual se frena el proceso:

La modalidad de gestión aprobada

Si bien en el anteproyecto proponía una gestión del territorio sistémica esto no se consigue. El sistema fue entendido como la creación de una macro-estructura y no como una dinámica de funcionamiento distinta del mismo Estado y se determina que la autoridad de aplicación es la Secretaría de Ambiente del Gobierno de Mendoza. Esta propuesta se consideraba central para que el Ordenamiento Territorial y el tiempo ha dado la razón. Se pretendía simplemente cambiar parcialmente y en forma gradual la metodología de trabajo sectorial en la que cada ministerio e institución gubernamental define sus políticas y acciones según presupuesto asignado, por una de trabajo coordinado en el que cada ministerio e institución gubernamental debía definir sus políticas y acciones de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial y cronograma de acciones concertado.

La competencia de la Agencia y el Consejo de Ordenamiento Territorial

Conforme a la normativa se crea el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo, luego la Agencia de Ordenamiento Territorial y posteriormente el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial. De acuerdo a la ley, la Agencia surge como una unidad técnica desconcentrada, reforma sustancial de lo propuesto en el anteproyecto, en el que mencionaba que la unidad técnica debía ser autárquica y descentralizada por ser la responsable, entre otras cosas, de coordinar el accionar entre los ministerios y/u organismos con competencia en el territorio en forma sistémica y de acuerdo a lo establecido en el plan. Este cambio lleva a que la Agencia termine siendo una unidad más política que técnica y que su capacidad de decisión sea reducida al depender del ejecutivo provincial, por lo que queda sujeta a los tiempos e intereses del gobierno de turno, especialmente en lo referido a los recursos financieros, los que han sido destinados a otros fines. Con respecto al Consejo, recién en agosto del año 2011 entra en funciones como organismo consultor y asesor. En el deberían estar representados todos los actores sociales dispuestos en la ley pero no logra ser representativo ni funcional. La mayoría de los votos la tiene el sector gubernamental, no existe un compromiso de las instituciones frente a la responsabilidad que deben asumir y los procedimientos para su funcionamiento son muy engorrosos, lo que traba su accionar.

La pérdida de liderazgo de la Universidad como promotora de la participación ciudadana

El motor de este proceso fue la Universidad, la que además genera una sinergia en la comunidad y las instituciones para iniciar el camino que lleva a la aprobación de la normativa antes mencionada.

“El peligro que significó en su momento la existencia de proyectos de ley en el que se priorizaba el interés del inversor privado y no el bien común, llevó a movilizar a la mayoría de las instituciones para obtener una Ley de Ordenamiento Territorial en la que se plasma el sentir de una sociedad, proceso que es el germen de una política de Estado que ahora hay que construir” (Gudiño M.E., 2010:2).

Si bien hubo una gestión universitaria que generó e incentivó el proceso participativo de Ordenamiento Territorial, le sigue otra que hace peligrar lo construido simplemente por

priorizar los intereses políticos partidarios a los intereses académicos-científicos. Esta posición debilita lo construido. Según encuestas de opinión realizadas y publicadas en periódicos locales *“la credibilidad de la sociedad hacia la universidad superaba a los políticos de turno en el año 2008”*, mientras que en los últimos años los mismos medios cuestionaban la posición adoptada por la universidad en algunos temas.

En consecuencia:

Los vaivenes políticos, sucesión de tres cambios de gobierno de un mismo partido político pero con visiones diferentes sobre la forma de reglamentar y aplicar la Ley; la existencia de poderes e intereses políticos y económicos contrapuestos y la pérdida de liderazgo de la Universidad contribuyen a frenar el proceso. Lo cierto es que los problemas se agudizan y no se logra poner en marcha el Ordenamiento Territorial debido a que no existe voluntad política para hacerlo ni se hace partícipe a otros actores no gubernamentales. A pesar de esta situación, la comunidad reclama la implementación de la ley, el Consejo de Ordenamiento Territorial, presiona para poder actuar por lo que el gobierno está fuertemente condicionado frente a los reclamos. Mientras tanto la Universidad se sigue trabajando e investigando sobre mecanismos y metodologías que contribuyan a aplicar la ley de manera correcta pero resulta muy difícil hacerlo.

4. La Universidad como referente del Ordenamiento Territorial

Tal como se menciona en la Carta Universitaria Río 2014, las universidades tienen como misión indelegable formar en valores, principios y capacidades, como también, investigar y producir conocimientos que lleven a la solución de las problemáticas que enfrenta Latinoamérica.

La tarea no es fácil, pero eso no quiere decir que sea imposible. Se requiere de una mirada introspectiva de las universidades para detectar problemáticas y limitaciones para poder descubrir el rol que cumple en su región, el país y el continente, como también para detectar fortalezas y oportunidades para la ejecución de proyectos de vinculación Universidad-Estado-Sociedad.

Así lo ha demostrado la Universidad Nacional de Cuyo en el proceso que lleva a la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza (Ley No. 8051/09).



La existencia de una estructura académica y de investigación sólida e independiente que produce conocimientos y fortalece la formación de grado y posgrado, sirve de base para transferir no solo lo técnico y científico sino para darle la institucionalidad al proceso, lo que solo es posible alcanzar con la participación de todos los actores sociales involucrados.

Será misión de las nuevas autoridades universitarias que asumen en el año 2014, posicionar al Ordenamiento Territorial como un eje transversal de la gestión, condición necesaria para reforzar la integración de los equipos que trabajan en el tema y construir espacios de participación y compromiso con los sectores educativos, productivos, sociales y culturales, tanto públicos como privados.

4.1 La Universidad como generadora de investigación y desarrollo

Una vez aprobada la normativa y consciente del desafío que implica el proceso de implementación de la Ley N°8051/09, la autoridad de aplicación, Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de Mendoza, decide convocar a la Universidad Nacional de Cuyo para la puesta en marcha de los planes de Ordenamiento Territorial, invitación que se hace extensiva al Laboratorio de Desertificación y Ordenamiento Territorial de la delegación de CONICET en Mendoza, dedicado a estudiar las zonas áridas.

Para afrontar este desafío la Universidad Nacional de Cuyo cuenta con el Instituto de Cartografía Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial, perteneciente a la Facultad de Filosofía y Letras y con una trayectoria de más de 25 años en investigaciones interdisciplinarias sobre el territorio y el ambiente desarrolladas con metodologías innovadoras y geo-tecnologías, la Maestría en Ordenamiento Territorial, el Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Ciencias Ambientales de carácter más multidisciplinario.

Los equipos designados son los responsables de elaborar y presentar un proyecto de investigación y desarrollo, el que es aprobado en diciembre del año 2009 por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (ANPCyT Resolución No. 314/09, Proyecto PID 08/09).

Su puesta en marcha se inicia en el año 2010 con la firma de un convenio entre la Agencia Nacional de Promoción

Científica y Tecnológica, la Universidad Nacional de Cuyo, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y el Gobierno de Mendoza. Los objetivos a alcanzar se enuncian a continuación:

- Implementar estrategias de Ordenamiento Territorial tendientes a disminuir las disparidades sociales, los desequilibrios territoriales y el deterioro ambiental en el marco de un uso más equitativo, eficiente y sustentable de los recursos naturales.
- Fortalecer al Estado a través de la propuesta de metodologías que favorezcan el trabajo interdisciplinario, la coordinación interinstitucional y la participación social.
- Formular directrices y criterios básicos para elaborar, articular e implementar un plan de ordenamiento territorial con vistas al largo plazo.
- Diseñar un prototipo de funcionamiento de observatorio de desarrollo territorial sustentable que permita el monitoreo y control de las acciones sobre el territorio y el ambiente.
- Desarrollar capacidades en el ámbito gubernamental para el diseño e implementación de planes de ordenamiento territorial.

A través del enfoque de sistemas complejos y en el marco de los paradigmas de Desarrollo Sostenible, Desarrollo Territorial y Seguridad Humana, se procede a efectuar el diagnóstico y elaborar los modelos territoriales para poder definir directrices y criterios que guían la realización del Plan de Ordenamiento Territorial Provincial y los Planes Municipales, tal como lo estipula la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Se profundiza en el diseño de programas *estructurantes* y en la formulación de ejes de articulación con los planes municipales a través de la unidad de criterios técnicos-científicos, la uniformidad en la aplicación de instrumentos de planificación y económicos y en la homogeneidad procedimental de los instrumentos de gestión.

4.2 La Universidad como formadora

El Ordenamiento Territorial es una especialidad que requiere una formación específica sustentada en contenidos teórico-metodológicos necesarios para un abordaje interdisci-

plinario, holístico y sistémico del territorio y el desarrollo sustentable desde distintas perspectivas y para diferentes escalas geográficas.

El primer antecedente de profesionales en esta especialidad en la Universidad Nacional de Cuyo se encuentra en la Carrera de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras que se inicia en el año 1947 y da lugar a la creación del Instituto de Geografía en el año 1954. El prestigio que alcanza esta institución le permite establecer contacto y convenios con grupos especializados en Ordenamiento Territorial en Francia en donde se forman algunos investigadores quienes, junto a egresados que se forman en CEPAL-ONU en planificación regional y políticas públicas, fundan el Centro de Investigación y Formación en Ordenamiento Territorial en el año 1986 y el Instituto de Cartografía, Investigación y Formación en Ordenamiento Territorial en el año 2003. La trayectoria cumplida por este centro e instituto, la cantidad de egresados que se desempeñan en municipalidades o instituciones públicas y la demanda creciente por esta especialidad son los fundamentos en los que se sustenta la creación en el año 1989 de la Maestría y Especialización en Organización y Ordenamiento Territorial y la de la carrera de geógrafo profesional en el año 2003.

La tarea no quedó allí, sino que se hace extensiva a otras unidades académicas para organizar el Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en el año 2009, carrera en la que participan la Facultad de Filosofía y Letras, como sede y unidad académica con más antecedentes en el tema, la Facultad de Ciencias Económicas, la de Ciencias Políticas y Sociales y la de Ciencias Agrarias, la que es aprobada y puesta en marcha en el año 2010. Esta estructura ha permitido optimizar el actual sistema de posgrado de la universidad al fortalecer las relaciones entre distintas Unidades Académicas, aprovechar más eficientemente los recursos económicos y generar mecanismos para potenciar la masa crítica especializada en diferentes áreas tras un objetivo común.

Se pretende proporcionar sólidos conocimientos sobre la organización actual del territorio frente a la dinámica de los cambios que los adelantos de la ciencia, la tecnología y la globalización provocan en las distintas escalas territoriales, centrando la atención en las más recientes líneas de pensamiento, en nuevos conceptos y teorías, modelos de nuevas prácticas y estrategias de desarrollo que respondan a principios propios del Ordenamiento territorial tales como: los

de cohesión social, gobernabilidad, equidad, solidaridad, justicia y democracia participativa.

La investigación constituye el eje vertebral sobre el que se articula las carreras de posgrado, lo que potencia la calidad de la formación de los recursos humanos, enriquece la vinculación de la universidad como la extensión, la cooperación y la transferencia al medio, e incrementa las posibilidades de inserción estratégica de sus egresados en los distintos ámbitos de trabajo a nivel nacional e internacional.

Las iniciativas académicas-científicas que ha generado el Ordenamiento Territorial ha producido un efecto multiplicador en toda la universidad. Esto es posible comprobarlo con la inserción de nuevos espacios curriculares a nivel de grado, incremento del número de proyectos de investigación sobre Ordenamiento Territorial, generación de nuevas carreras de grado y posgrado afines a esta especialidad.

4.3 La Universidad como medio de transferencia

Una de las funciones básicas e indelegable de la academia es la transferencia de conocimientos a la sociedad pero el cómo hacerlo no es tarea fácil. No basta con difundir o divulgar a través de publicaciones científicas dirigidas a un público selecto ni tan solo con formar a profesionales y especialistas en los temas de su competencia.

Si bien por medio de la investigación se genera nuevos conocimientos, la transferencia permite transmitir ese conocimiento para poder aplicarlo. Esto implica adaptar los resultados a los propósitos de la institución que lo está requiriendo sin desvirtuar la naturaleza de lo que se está transfiriendo, actividad que da lugar a la generación de nuevos desarrollos. El propósito era transferir metodologías y criterios técnicos-científicos para elaborar, articular e implementar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y diseñar el prototipo de funcionamiento de un observatorio para monitorear y controlar las acciones en el territorio y el ambiente.

Con respecto al Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, el equipo de la Universidad propone una metodología sistémica, estratégica-situacional y prospectiva, la que aprobada en la VIII Sesión Ordinaria Plenaria del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y el reglamento para la elaboración del mencionado plan, el que es validado en sesión Plenaria en marzo de 2014, en virtud de lo establecido en el Artículo 16 de la Ley No. 8051. Tal reglamento define los contenidos y procedimientos que el documento



Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y esto es posible lograrlo gracias al análisis de la ley los conocimientos adquiridos y los resultados alcanzados en la investigación.

El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, elaborado por los especialistas de la Universidad Nacional de Cuyo e investigadores del Consejo Nacional de investigaciones Científicas y Técnicas, contiene un conjunto de directrices y lineamientos, acciones, programas, criterios técnicos-científicos, ejes de articulación provincia-municipio e intermunicipales, instrumentos de planificación, gestión, ejecución, control y coordinación que permiten orientar y administrar el desarrollo del territorio¹.

Su finalidad es indicar las medidas correctivas, de conservación y de desarrollo territorial, que las autoridades provinciales, municipales, o ambas de modo concurrente deberán cumplir y hacer cumplir en el corto, mediano y largo plazo, garantizando la interacción entre las distintas instituciones y los mecanismos de participación social.

En él se definen programas que pretenden en el largo plazo producir cambios que lleven a un mayor equilibrio e integración del territorio; identifica responsables de elaborarlos y ejecutarlos, como también procedimientos y presupuestos para concretarlos. También propone instrumentos para el ordenamiento territorial vinculados a la delimitación y zonificación de usos del suelo y a instrumentos económicos y de gestión.

En relación al Observatorio de Desarrollo Territorial Sustentable, tal como se lo denominó, responde a la necesidad de trabajar con aquellas variables que permitan analizar el sistema territorial e indicadores que permitan medir y monitorear diferentes procesos y acciones que conlleven a una aproximación de los objetivos del ordenamiento del territorio basados en la sustentabilidad, equidad y equilibrio territorial en la provincia.

Se lo concibe como un instrumento de investigación, gestión y divulgación que permite el diseño estructurado de un sistema de indicadores y su medición en el tiempo a partir de una teoría o un conjunto de objetivos políticos que se evalúan a través de la medición repetida en el transcurso del tiempo (Vries, 2009).

La propuesta se sustenta en una plataforma informática que permite *catalogar, estandarizar la información, producir cartografía, construir y publicar a todo público indicadores*

territoriales a través de un servidor de mapas y una aplicación de desarrollo, visualización e interrelación del sistema de indicadores, cuyo objetivo es el monitoreo constante y permanente del territorio.

La parte innovadora del observatorio es el modelo de gestión que propone, la *Red Territorio* la que está conformada por múltiples instituciones del sector público, privado, científico y organizaciones de la sociedad civil que son productora de información territorial y tienen la necesidad de disponer y acceder, de manera fácil, cómoda, eficiente y confiable de datos geográficos existentes y monitorear indicadores a través del tiempo.

5. Situación actual y perspectivas futuras

A fines del año 2013 el órgano de aplicación de la Ley, la Secretaría de Ambiente, pasa al rango de ministerio, denominándose Ministerio de Tierras, Recursos Naturales y Ambiente. Ante las presiones existentes y el compromiso asumido por el Gobernador de Mendoza ante la Asamblea Legislativa el mandato de las nuevas autoridades es lograr en tres meses el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

La falta de formación, financiamiento e intereses políticos dentro de la Agencia de Ordenamiento Territorial son impedimentos para lograrlo. Esto queda demostrado en el documento que elaboran para someterlo a Consulta y Audiencia Pública que es fuertemente criticado por todos los que participan en este proceso.

Ante esta realidad el Gobierno recurre nuevamente a la Universidad en busca de ayuda, razón por la cual se conforma un equipo cuya misión es elaborar el Plan conforme a lo que establece la Ley y el reglamento aprobado en el año 2014. El documento elaborado por los especialistas de la Universidad Nacional de Cuyo e investigadores del Consejo Nacional de investigaciones Científicas y Técnicas, es presentado a la Agencia, la que se encarga de eliminar contenidos sustanciales del mismo antes de su elevación al Consejo de Ordenamiento Territorial y la Legislatura de Mendoza. Eliminan todo lo que puede producir cambios en la gestión y esto no es casual. Se desvirtúan los programas que pueden provocar verdaderas transformaciones en la estructura y dinámica del sistema territorial y los instrumentos de planificación, económicos y de gestión para la ejecución, seguimiento y control. Desaparecen los ejes de articulación provincia-municipios, entre ellos los criterios técnicos-cien-

tíficos en los que se sustenta el Ordenamiento Territorial como la evaluación de la aptitud para el desarrollo de actividades económicas y la capacidad de carga de los ecosistemas naturales y del hábitat, la atención en la peligrosidad, vulnerabilidad y riesgo a escala municipal, la delimitación y zonificación de usos del suelo, entre otros,

Frente a este hecho, el equipo que elabora el Plan, consciente de la gravedad del hecho, presenta su versión a la Legislatura, lugar en el que este momento se están tratando ambos expedientes. La lucha continúa pero esta vez la sociedad desconoce lo que está sucediendo, los medios de comunicación no informan y los que deben legislar están condicionados por intereses partidarios.

Las perspectivas futuras son inciertas...

El proceso iniciado por la Universidad Nacional de Cuyo en el año 2006 ha sufrido avances y retrocesos pero lo cierto es que lo que en su momento se sembró no cayó en tierra estéril sino en tierra fértil. La historia y las condiciones adversas del lugar son dos móviles que han llevado a consolidar un entramado social que lucha por su terruño. A pesar del tiempo transcurrido la sociedad sigue reclamando Ordenamiento Territorial como un medio que puede permitir mejorar sus condiciones de vida, presión que influye en el sector político, el que se ve obligado a dar respuesta.

Está demostrado que no existe voluntad política de parte de quien tienen las mayores responsabilidades con el Ordenamiento Territorial y esto se debe a los intereses en juego, aún dentro de la misma administración del Estado. El desafío es vencer los obstáculos que se presentan pero para ello hay que transformar al Ordenamiento Territorial en una verdadera política de Estado y “construir” en forma participativa y comunitaria cada instancia de este proceso, detectando oportunidades, problemas, tratando de consensuar acciones, tal como lo establece la Ley N°8051/09.

Si no se respetan los contenidos sustanciales que deben estar presentes en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial los esfuerzos que se hagan serán en vano y pueden hacer fracasar al Ordenamiento Territorial. ¿Cómo lograrlo?

La respuesta a este interrogante es “fortaleciendo el rol de la universidad en este proceso”, para lo cual esta institución deberá reflexionar sobre el camino transitado y el que

tendrá que recorrer para consolidar lo logrado como también para corregir aquellas acciones que está impidiendo avanzar.

La responsabilidad social universitaria debe enfocarse en cuatro líneas de acción institucional (Vallaes, F, 2008: 5):

- La gestión universitaria debe ser capaz de generar una comunidad socialmente ejemplar a través de la práctica cotidiana de principios y buenos hábitos comunes para formar personas en valores democráticos, de equidad, transparencia, pertenencia y desarrollo sustentable.
- En lo que concierne a la docencia capacitarlos en responsabilidad social universitaria y el aprendizaje basado en proyectos de carácter social y práctica aplicada a la solución de problemas reales.
- La meta en la investigación es promover proyectos interdisciplinarios para el desarrollo a través de convenios con municipios o localidades.
- En cuanto a la proyección social se debe trabajar con los grupos de investigación y docentes de distintas facultades para implementar proyectos de desarrollo que puedan ser fuente de investigación aplicada y recursos didácticos para la comunidad universitaria.

El desafío para la Universidad Nacional de Cuyo es trabajar para seguir siendo un referente en el Ordenamiento Territorial y esto se consigue dando el respaldo institucional al proceso. Tiene una responsabilidad social que no puede delegar y en pos de ella, debe asumir una posición frente a los intereses ideológicos políticos y particulares que están obstaculizando el proceso.

La Universidad, como generadora de conocimiento científico y técnico, debe continuar desarrollando nuevas investigaciones referidas a los procesos de transformación que suceden en el territorio para encontrar nuevas estrategias que permitan producir cambios que mejoren las condiciones de vida de todos; generar consensos o acuerdos entre los intereses y poderes en juego y elaborar nuevos mecanismos de información y comunicación para hacer efectiva la participación social. Un ejemplo es la generación de nuevos desarrollos como el *Observatorio de Desarrollo Territorial Sustentable* que pretende innovar en cuanto a la gestión y mecanismos que permitan la toma de decisiones en tiempo





y forma con menor nivel de incertidumbre para poder monitorear las acciones en el territorio.

Estas acciones deben ir acompañadas de un programa de formación de grado y posgrado en Ordenamiento Territorial en el que se trabaje con nuevos modelos educativos que promuevan la *interdisciplina*, se inculquen valores y principios éticos superadores de apetencias personales o partidarias y se incentive una participación ciudadana proactiva para la construcción de verdaderas políticas de Estado y de control de la “cosa pública”.

Tal como bien lo expresa François Vallaey, diseñar un nuevo contrato social entre Universidad y Sociedad en los que la Sociedad le garantice a la Universidad autonomía y recursos y en el que la Universidad le otorgue a la Sociedad, más democracia a través de la formación de estudiantes y ciudadanos responsables, más ciencia responsable, lúcida y abierta a la solución de problemas sociales de la humanidad y mejor desarrollo equitativo innovador y sostenible, con profesionales competentes y comprometidos.

NOTA

La autora sustenta el trabajo en la experiencia vivida como principal responsable de la elaboración del anteproyecto de ley al ser nombrada como coordinadora de los equipos técnicos constituidos a tal efecto del equipo

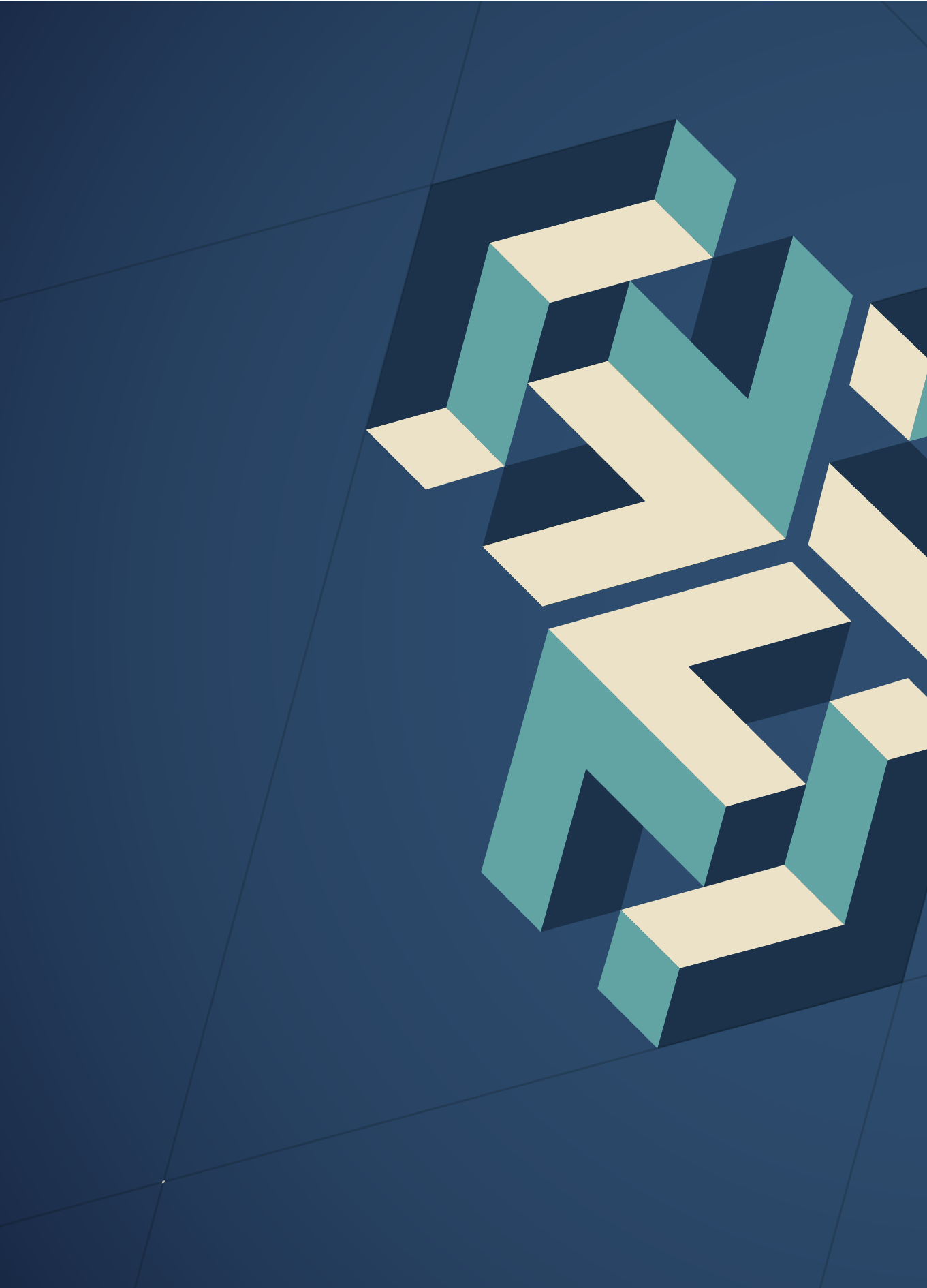
de especialistas que elaboran el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza y además, en las investigaciones que realiza sobre este tema, las que dan lugar a una serie de publicaciones, entre las que se destacan:

- GUDIÑO, María Elina. (2012). *El ordenamiento territorial como política de estado*. En: Seminario Internacional sobre Ordenación y Desarrollo Territorial Sostenible en Iberoamérica, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá.
- GUDIÑO, María Elina. (2009). *Instrumentos para la gestión del territorio. Ley de Ordenamiento Territorial y Sistemas de Información Geográfica*. En: II Jornadas Regionales de información geográfica y ordenamiento territorial. Río Gallegos, Santa Cruz, 2 al 6 de diciembre de 2008, www.sitsantacruz.com.ar, Río Gallegos, Santa Cruz.
- GUDIÑO, María Elina. (2007-2008). *Realidad o utopía: Ley de Ordenamiento Territorial*. En: Revista Proyección N° 4, Instituto CIFOT, Mendoza, Argentina.
- GUDIÑO, María Elina. (2006). *Normativa y realidad del Ordenamiento Territorial en Argentina*. En: Seminario "Ordenando nuestro territorio, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, 20 años Magíster en Asentamientos Humanos y medio ambiente, Universidad Católica de Chile.
- GUDIÑO, María Elina; D' INCA, Verónica; Otros. (2003). *Un instrumento para la gestión: La Ley de Ordenamiento del Territorio*. En: II Seminario internacional: la interdisciplina en el Ordenamiento Territorial, Mendoza.
- GUDIÑO, María Elina. (2002). *Desafíos para el neoliberalismo. Ordenamiento territorial y Planificación Estratégica*. En: Revista Proyección, Mendoza, N° 2, p. 33-40.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ La coordinación ha estado a cargo de la Dra. María Elina Gudiño, directora del Instituto CIFOT de la Facultad de Filosofía y Letras y del Doctorado en Ordenamiento Territorial de la Universidad Nacional de Cuyo y el equipo redactor se ha constituido por Dra. Andrea Lara; Doctorandos Emilia García, Mauricio Buccheri y Matías Dalla Torre; Dra. Cecilia Rubio; Magister y doctoranda Silvina Liceda. Se ha contado también con otras colaboraciones en temas específicos.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, 1992, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/acconf15126-1annex1s.htm>
 - III ENCUENTRO DE RECTORES UNIVERSIA. *Carta Universia Río 2014, Claves estratégicas y propuestas para las universidades latinoamericanas*. Río de Janeiro, julio 2014.
 - VALLAEYS, François. (2008). *¿Qué es la responsabilidad social universitaria?*, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
 - DE VRIES, A. (2009). *Gestión de información territorial para la toma de decisiones*. En: FARINÓS, J.; ROMERO, J.; SALÓN, J. *Cohesión e Inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. España: Universidad de Valencia.

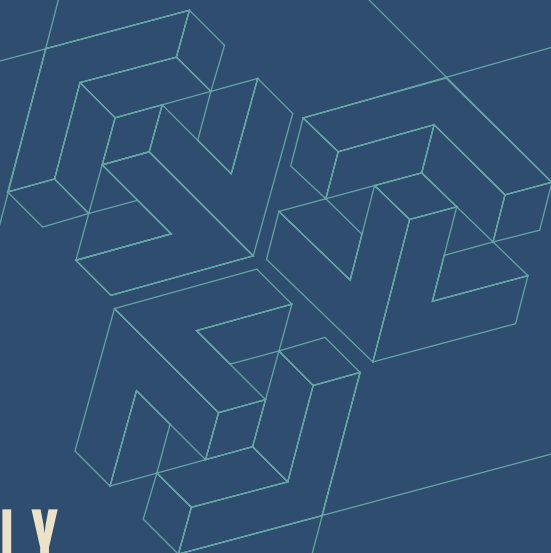






PARTE 4

**MARCO LEGAL E INSTITUCIONALIDAD PARA
LA ORDENACION TERRITORIAL Y URBANISTICA**



EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

CARLOS CASTRO RIERA
Universidad de Cuenca

RESUMEN

Con la Constitución de Montecristi (R.O 449:20-X-2008), se puso en vigencia en el país, el Estado Constitucional de Derechos y Justicia y un nuevo régimen de Organización Territorial del Estado, con sus correspondientes Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que llevó a establecer Competencias Exclusivas del Estado Nacional, Competencias Exclusivas de los GAD Regionales, Provinciales, Municipales, Distritales Metropolitanos y Parroquiales Rurales.

El objeto de esta ponencia es aproximarnos a establecer la relación entre el Estado Constitucional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la experiencia vivida en nuestro país.

1. La herencia histórica

El Ecuador se constituyó como Estado independiente, arrastrando la herencia colonial del Estado absolutista español, que se reflejó en la estructuración de un Estado unitario y centralista, en base al cual se impulsó la formación de un débil Estado Nacional.

Signado desde su nacimiento como un Estado unitario y centralista, el Estado

ecuatoriano, mantuvo dicho carácter durante muchas décadas de vida republicana, con ciudades y municipios, que contribuyeron decisivamente a la consolidación del Estado, en medio de las permanentes tensiones generadas por tendencias autonomistas que por diferentes motivos y circunstancias se han expresado a lo largo de la historia ecuatoriana.

Fue García Moreno, que con un ejercicio centralista y autoritario del poder, sustituyó la conformación departamental del Estado (Guayaquil, Cuenca y Quito) con una estructura de provincias, que consolidó la unidad nacional, ante la amenaza de la descomposición nacional¹.

A la labor “*garciiana*”, le siguió otro hito de mayor magnitud en la consolidación del Estado Nacional con la gestión política y las obras integracionistas del gobierno de Eloy Alfaro. El Dr. Efraín Pérez Camacho, cita como ejemplo de centralización la “*Ley de Centralización de Rentas*” de 1908, que afirmaba en su considerando que “*el abuso de la Descentralización de Rentas es la causa principal del desequilibrio del Estado, lo que origina un continuo descrédito del Gobierno*”².



A estas tendencias centralizadoras, debe sumarse la modernización del Estado con las transformaciones introducidas por la *Revolución Juliana* y el gobierno de Isidro Ayora con la asesoría de la Misión Kemmerer.

La evolución ulterior del Estado ecuatoriano siguió la línea del fortalecimiento del modelo de Estado unitario y centralizado, hasta llegar a la Constitución de 1979, en cuyo Artículo 1 se señala que *"El Ecuador es un Estado soberano independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano, electivo, responsable y alternativo"*.

Con el advenimiento de la globalización, el neoliberalismo y la internacionalización de la economía, que exigen estructuras políticas y administrativas más flexibles para que fluyan los procesos de apertura de los mercados, se incentivaron las tendencias descentralizadoras del Estado.

2. La transición al Estado Neoliberal

La superación de la crisis capitalista mundial de 1973-75 se condujo por la transición al neoliberalismo y la reacción conservadora, que llevó al poder a M. Thatcher (1979) y R. Reagan (1980), y luego el derrumbe del socialismo soviético y de las llamadas *"democracias populares"* (1989), afianzándose un desarrollo unipolar del mundo, la internacionalización de la economía y la globalización.

Esas transformaciones económicas y políticas mundiales, llevaron a que en el Ecuador (sobre todo en el gobierno de Febres Cordero y en el de Durán Ballén) se implantaran políticas de ajuste del *FMI*, el achicamiento (llamado modernización) del Estado, la desregularización y supresión de las barreras del mercado, la privatización de las empresas y los servicios públicos y el desmontaje de las medidas intervencionistas de un tibio Estado Social de Derecho.

El discurso neoliberal partía del desprestigio del ámbito de lo estatal y lo público y la revalorización del mercado y lo privado, de forma que se posicionaron las teorías apologeticas del capitalismo *"exitoso"* y *"eterno"*.

Las transformaciones neoliberales llevaron a la reestructuración del marco jurídico, acorde con la ampliación e integración del mercado que se expresó en la expedición de la legislación relacionada con las telecomunicaciones, Internet, comercio electrónico, transmisión de datos, transacciones electrónicas, protección al consumidor en red,

normalización técnica, competencia mercantil, propiedad intelectual, sistemas de pagos y transferencias electrónicas, dinero plástico, trámites administrativos en red e infracciones informáticas.

Se forjó un nuevo derecho económico y se expidieron leyes de desregularización económica, facilitación e incentivo de procesos de privatización, transformación de empresas, liberalización de precios de productos y servicios, libre flotación de tasas de interés y de servicios bancarios, flexibilización de la legislación laboral, impulso a la intermediación laboral y tercerización de servicios.

Las reformas tributarias y financieras favorecieron los emprendimientos empresariales privados, con exoneraciones impositivas, facilidades crediticias y eliminación de barreras arancelarias, se generaron mecanismos de fomento para la producción y libre determinación de los precios por el mercado, y se diseñó una nueva arquitectura financiera con negocios y operaciones absolutamente especulativos. Emergieron nuevas concepciones del Derecho Administrativo que legitimaban la necesidad de flexibilizar las estructuras jurídico-político en función del mercado e impulsar la descentralización y las autonomías, los procesos de delegación del Estado para la explotación de los servicios y de los recursos naturales, llegándose a constitucionalizar la garantía a dichos contratos, se fortaleció la delegación de competencia legislativa al ejecutivo, y hasta se otorgó capacidad de regulación a las empresas concesionarias de los servicios.

En el plano internacional, se estableció un ordenamiento jurídico supra estatal, garante del libre comercio y la flexibilización total de las fronteras de los Estados en materia aduanera y arancelaria, para lo cual en nombre de procesos integracionistas se desarrollaron mercados regionales, tratados de libre comercio y torcidos mecanismos de arbitraje y mediación internacional.

3. Las tendencias descentralizadoras y autonomistas

Algunas tendencias, descentralizadoras y autonomistas en la historia de nuestro país, estaban ligadas a disputas por cuotas de poder político y por distribución de las rentas y presupuesto del Estado. Así por ejemplo: *"las décadas de los cuarenta y los cincuenta vieron multiplicarse en el Ecuador las autonomías administrativas y sobre todo presupuestarias legalmente establecidas. La obra política del cinco"*

veces Presidente de la República Velasco Ibarra, estuvo principalmente orientada a lograr una centralización política y administrativa del país³.

En nuestro país, estas tendencias se expresaron con más claridad en los procesos modernizadores del gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, y en forma más concreta al expedirse la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada y la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, proceso que se remata con la expedición de la Constitución de 1998.

En la Ley de Modernización (R.O. 349: 31-XII-1993), se entrega la dirección del proceso de descentralización al Consejo Nacional de Modernización del Estado – CONAM, concebido como la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de los recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales.

En marzo de 1997, se promulga la Ley Especial de Distribución del 15 % del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, sin que se transfieran competencias.

En octubre de 1997, se expide la Ley de Descentralización y Participación Social, que intentó llevar a la práctica la descentralización, sin resultados efectivos, y curiosamente solo en el año 2001, se dicta el Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social, con lo que se dio un pequeño impulso al proceso descentralizador.

En la Constitución de 1998 en su Artículo 224 se señala que: *“El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley”* y luego en el Artículo 225, se establece que: *“El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente”*.

Al referirse a las competencias “descentralizables”, se determina en el Artículo 226 que: *“Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.*

En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla”.

Por el contenido de las disposiciones constitucionales y legales antes señaladas, se ha dicho que el modelo descentralizador desde la Ley de Descentralización y Participación, pasando por la Constitución del 98 y el Reglamento a dicha Ley, fue de carácter “voluntario obligatorio”, o “a la carta” o también “uno a uno” (por tenerse que negociar convenios para transferir cada competencias).

En el año 2001, se expide el Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social, como respuesta frente a las tendencias autonomistas expresadas en las consultas populares provinciales de Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro, y Sucumbíos, impulsadas por los Consejos Provinciales para avanzar a un régimen autonómico, llegando a formular inclusive el Proyecto de Ley de Autonomías Provinciales.

Los resultados del proceso descentralizador en el período 2001-2006, fueron magros, expresándose más bien como procesos de delegación y desconcentración que al decir de Vedel es *“una técnica de organización que consiste en trasladar importantes poderes de decisión a los agentes del poder central ubicados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios”*⁴, antes que estrictamente descentralización, pero que en todo caso colocaron el tema en la vitrina política, lo cual condujo a una nueva normatividad en la Constitución de Montecristi.

El mismo autor, antes citado, haciendo un balance de la descentralización en este período, manifiesta: *“La centralización administrativa ecuatoriana recién se alcanzó en forma incompleta a mediados de los años setenta (...) Desde el punto de vista jurídico, sin duda que la Ley de Modernización de 1993,*





contiene referencias a la descentralización en sus Artículos 1 literal b) y 5 literal b); y la hace operativa en su Artículo 7. Las leyes de distribución del 15 % y descentralización se dictaron en 1997, sin que se hayan aplicado mayoritariamente hasta la fecha. Esta última ley no fue reglamentada y recién a fines del 2000 el Ejecutivo dispone la elaboración del proyecto de reglamento. Por otra parte, su enfoque más que de descentralización administrativa y menos aún descentralización política, es principalmente fiscalista⁶.

4. La Constitución de Montecristi y el Estado Constitucional de Derechos y Justicia

4.1. El carácter del Estado ecuatoriano

Las características del Estado ecuatoriano definidas en la Constitución de la República, imprimen un sello en toda la institucionalidad jurídica y política del país, marcan los rasgos del sistema económico, social y cultural, y por supuesto incide en las determinaciones de la organización territorial y del ordenamiento territorial.

Al respecto el Artículo 1 de la Constitución de la República, manifiesta 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”.

El establecimiento del Estado Constitucional, marca un verdadero hito en la historia del constitucionalismo ecuatoriano, ya que la Constitución subordina a todo el ordenamiento jurídico y a todos los poderes del Estado, de manera que *“... la Asamblea Nacional ni podrá extender sus competencias en detrimento del poder constituyente, ni restringirlas en beneficio del poder reglamentario, en tanto que el Presidente de la República, se limitará a la ejecución de las leyes, la regularidad de sus actos administrativos, y la justicia ordinaria aplicar en forma inmediata y directa la Constitución, haciendo prevalecer los derechos fundamentales. Del régimen de la ley transitamos al régimen de la Constitución”*⁶.

4.2. Gobierno descentralizado

Para efectos de esta ponencia nos interesa, ahondar en la característica relacionada con el gobierno descentralizado. De conformidad con el Artículo 141 de la Constitución, el

Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública, y en el inciso segundo del mismo artículo se establece que la Función Ejecutiva, está integrada por:

- La Presidencia y Vicepresidencia de la República.
- Los Ministerios de Estado.
- Los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.

Por su parte el Artículo 2 del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), precisa que la Función Ejecutiva se integra por:

- La Administración Pública Central compuesta por la Presidencia, Vicepresidencia de la República y órganos dependientes o adscritos a ellos; y
- La Administración Pública Institucional: compuesta por personas jurídicas del sector público adscritas a Presidencia, Vicepresidencia y Ministerios; y personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central.

De lo que hemos señalado, se puede colegir que al señalar la Constitución que el Estado se gobierna de manera descentralizada, quiere decir que se transferirán funciones de la Administración Pública Central a otras entidades diferentes de dicha administración.

En efecto el Artículo 51 del ERJAFE define a la descentralización como la transferencia definitiva de funciones de órganos de la Administración Pública Central a entidades de la Administración Pública Institucional (descentralización funcional) o a los GAD (descentralización territorial).

4.3. Organización Territorial del Estado, Gobiernos Autónomos Descentralizados y Ordenamiento Territorial

En el país, la organización del poder político en el territorio, se ha estructurado en base a dos modalidades, una tradicio-

nal, expresada en la llamada División Política Administrativa, y una contemporánea, denominada en la Constitución vigente simplemente como la Organización Territorial del Estado.

i. La tradicional División Política Administrativa

Constituida por los territorios de las provincias, cantones y parroquias, que para efectos de la representación política y la administración del Estado, distinguía:

- a) El régimen seccional dependiente personificado en las figuras del gobernador (provincia), jefe político (cantón) y teniente político (parroquia); y,
- b) El régimen seccional autónomo que en la Constitución de 1979 se integraba por los consejos provinciales y municipios; y en la Constitución de 1998 por los llamados gobiernos seccionales autónomos: consejos provinciales, municipios, juntas parroquiales y las instituciones que la ley previera para circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, ley que nunca llegó a expedirse.

ii. La nueva Organización Territorial del Estado

Constituida por los siguientes territorios a los que corresponden los llamados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD):

- a) Región - Territorio Regional - Consejo Regional
- b) Provincia - Territorio Provincial - Consejo Provincial
- c) Cantón - Territorio Cantonal - Concejo Cantonal
- d) Parroquia - Territorio Parroquial - Junta Parroquial Rural
- e) Regímenes Especiales por razones de conservación ambiental, étnico - culturales o población:
 - Por población: Distritos metropolitanos autónomos - Territorio Metropolitano - Concejo Metropolitano
 - Por conservación ambiental: Provincia de Galápagos - Territorio Insular de Galápagos - Consejo de Gobierno

- Por razón Étnico-cultural: Circunscripciones indígenas, afroecuatorianas y Montubias –Territorios Indígenas, afroecuatorianos, Montubios - GAD correspondiente.

A estos territorios resultantes de la nueva organización territorial, podríamos añadir otras especies de territorios:

- Mancomunidad – Territorio de la Mancomunidad.
- Cantón Fronterizo – Territorio Fronterizo
- Territorio de Provincia Amazónica – Territorio Amazónico
- Territorios de comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas.

iii. El modelo descentralizador de la Constitución de Montecristi

- El modelo tiene como punto de partida la declaración del Artículo 1 de la Constitución: el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia y se gobierna de manera descentralizada.
- La organización territorial se constituye por regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; y, por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población pueden constituirse regímenes especiales.
- Por razones de contigüidad y mejoramiento de gestión de competencias pueden formarse mancomunidades.
- Por continuidad territorial, superficie regional y población pueden formar regiones autónomas.
- Por contigüidad, conurbaciones y población se pueden constituir distritos metropolitanos.
- A la región, provincia, cantón, parroquia rural le corresponde un gobierno autónomo descentralizado – GAD (junta parroquial, concejo municipal, concejo metropolitano, consejo provincial y consejo regional), que gozan de autonomía política, administrativa y financiera. La provincia de Galápagos tiene un Consejo de Gobierno.





- Los GAD tienen facultades legislativas, y ejecutivas en el ámbito de sus competencias y territorios. Las juntas parroquiales facultades reglamentarias.
- En el marco de la organización político administrativa pueden conformarse circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas o montubias con las competencias del GAD correspondiente y su Estatuto de constitución y funcionamiento.
- El Estado central y cada GAD tienen sus competencias exclusivas, que no excluye el ejercicio concurrente de la gestión de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno y sólo en casos excepcionales, por omisión o deficiente ejecución de una competencia se puede intervenir en la gestión del GAD en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta superar la causa de la intervención.
- El régimen de los GAD se rige por el sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo que contará con un organismo técnico (Consejo Nacional de Competencias) con las funciones de: regular el procedimiento de transferencia de las competencias exclusivas, adicionales; regular la gestión de las competencias concurrentes; asignar competencias residuales; resolver en sede administrativa conflictos de competencia.
- Los GAD generarán sus propios recursos financieros y participarán de al menos el 15% de ingresos per manentes y de un monto no inferior al 5 % de los no permanentes del Estado central, excepto los de endeudamiento público.
- Para la distribución de los recursos entre los GAD se considera: Tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente; logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal, administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD.
- Solo en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales.

- Los GAD en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tienen derecho a participar de las rentas del Estado por esta actividad.
- Las competencias que asuman los GAD serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin transferencia de recursos. Los costos directos e indirectos del ejercicio de competencias descentralizables se cuantifican por el Consejo Nacional de Competencias.

iv. Sectores estratégicos, competencias ambientales y competencias de ordenamiento territorial

De conformidad con lo que hasta aquí hemos analizado, el Estado Central tiene sus competencias exclusivas determinadas en el Artículo 261 de la Constitución y en otras disposiciones de la Ley Fundamental, y del mismo modo están establecidas las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, entre ellas la de planificar el desarrollo y formular los respectivos planes de ordenamiento territorial.

Por lo tanto tendremos los planes de ordenamiento territorial, regional, provincial, cantonal y parroquial rural.

Por su parte, el Estado Central de conformidad con el Artículo 261 de la Constitución tiene entre otras las siguientes competencias exclusivas señaladas en sus numerales 4, 7 y 11:

- La planificación nacional.
- Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
- Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.

La competencia exclusiva del Estado sobre los sectores estratégicos, está ratificada en el Artículo 313 de la Constitución, por el cual, el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, siendo los sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

De igual forma de acuerdo con el Artículo 314 de la Constitución es también de responsabilidad del Estado la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley; tiene el control y regulación de los mismos y dispone los precios y tarifas por dichos servicios.

Para la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas, el Estado constituirá empresas públicas tal como dispone el Artículo 315 de la Constitución; y podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria, delegación que se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico, pudiendo además de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley (Artículo 316).

En el caso de la gestión del agua, esta se considera, según el Artículo 318 de la Constitución, patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios.

El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.

Ahora bien, definidas así las competencias exclusivas del Estado Central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, debemos considerar el hecho de que los gobiernos provinciales tienen entre sus competencias exclusivas la de la *gestión ambiental provincial* según lo prescribe el Artículo 263.4 de la Constitución, en tanto que los gobiernos municipales tienen entre sus competencias exclusivas la 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*, según lo prescribe el Artículo 264.1 y 264.2 de la Constitución.

En estas circunstancias, estamos pues, ante un verdadero concurso de competencias cuyas dimensiones y alcances jurídicos se pueden comprender de mejor manera en el caso del conflicto del yacimiento de oro y plata ubicado en el sector de Quimsacocha, conflicto entre la competencia ambiental del Gobierno Provincial del Azuay, la competencia de ordenamiento territorial del Gobierno Municipal de Cuenca y la competencia del Gobierno Nacional, conflicto que subsiste hasta la presente fecha.

Este ejemplo nos sirve a la vez para ilustrar como este tipo de conflictos, pueden trasladarse al campo de la planificación y la formulación de los planes de ordenamiento territorial a la hora tanto de su elaboración como de su ejecución práctica, al entrar en juego diversos tipos de competencias de los diversos niveles de gobierno.

5. Teoría y praxis del Estado Constitucional de Derechos y Justicia

Los cambios iniciales de la denominada “Revolución Ciudadana”, ha devenido en un proceso de restauración conservadora, bajo la faz de una modernización neocapitalista del país que se ha ido acelerando. El programa político inicialmente formulado en el proceso constituyente que se inició en el 2006, sufrió sus primeros recortes y distorsiones en la elaboración de la Constitución de Montecristi en cuya trama normativa, junto a los derechos y garantías, se tejió un sistema político de concentración del poder en el Ejecutivo, que se ha expresado en las relaciones Estado Central-GAD, como un proceso de recentralización. Los últimos apuros por descentralizar la competencia de tránsito y transporte no desvanece la tendencia recentralizadora.

En efecto, la *Revolución Ciudadana* y sus cinco ejes programáticos, se han vaciado de su contenido inicial, y se los ha reorientado hacia un neocapitalismo estatista, cuyos cambios aparecen como transformaciones revolucionarias, especialmente por el intervencionismo estatal, la modernización de la infraestructura vial, sanitaria, educativa, eléctrica y de telecomunicaciones y en general el desarrollo de nuevas fuerzas productivas para reacomodar el viejo capitalismo oligárquico hacia un capitalismo de nuevo cuño expresado en el discurso del “*cambio de la matriz productiva*”, cuyos ejes fundamentales son el *extractivismo* minero y petrolero, la agroindustria, los *agronegocios*, la *reprimarización* de la economía y la transformación del conocimiento en ciencia y tecnología útil para las demandas y necesidades del nuevo modelo de acumulación.

La conformación de un poder *hiperpresidencialista* se inició con la captación del órgano de control de la constitucionalidad, luego de la función electoral; luego se continuó con la toma del aparato judicial y el control de la opinión pública a través de la creación de un sistema oficial de medios de comunicación y de una ley de mordaza a la libre expresión, el control de la sociedad civil y la organización, la liquidación de las iniciativas ciudadanas de consulta y la ilegalización de partidos políticos, hasta lograr la subordinación de todas las funciones del Estado, de los órganos de control y el intento de perpetuarse en el poder.

El resultado final de las transformaciones políticas operadas desde el 2006, ha sido la creación de un gigantesco aparato Estatal que envuelve y absorbe a la sociedad civil, y cuya concentración del poder político ha permitido dictar una legislación contraria a la letra y el espíritu democrático de la Constitución de Montecristi, a la cual se le ha llegado a considerar como una camisa de fuerza que impide avanzar más rápido en la instauración del neocapitalismo, por su espíritu garantista, rematándose el proceso de restauración conservadora con la subordinación total del sistema judicial, el proyecto de enmiendas a la Constitución que acelera el desmantelamiento del Estado Constitucional de Derechos, y promueve un Estado autoritario y centralista, y el proyecto de acuerdo comercial con la Unión Europea, que es en esencia un tratado de libre comercio (TLC).

Para garantizar la restauración conservadora, se ha montado un nuevo sistema represivo del país que se remata con la expedición del COIP, que más que instrumento de control de la delincuencia lo es de control político e ideológico. El viejo

Código Penal de corte fascista ha sido reemplazado por un instrumento moderno que tras su velo ideológico modernizador, esconde su verdadero rostro represivo que se evidenció en proceso abreviado de juzgamiento a los estudiantes del Colegio Mejía.

De conformidad con los antecedentes señalados, entre los rasgos fundamentales que caracterizan en la realidad práctica al Estado, se pueden resumir en los siguientes:

- a) Inexistencia en los hechos de la división de funciones del Estado que se ha reducido a la mera formalidad, en virtud de la subordinación de las mismas al ejecutivo.
- b) Control político de la función electoral que impide procesos electorales en igualdad de condiciones y favorece la utilización del aparato del Estado en los procesos electorarios.
- c) Control de la función judicial y utilización de fiscales, jueces y tribunales para la represión judicializada.
- d) Establecimiento de un ordenamiento jurídico que permite acelerar la modernización capitalista.
- e) Militarización del país, fundada en la seguridad ciudadana y el control a la delincuencia.
- f) Inobservancia de los derechos fundamentales individuales, a los derechos económicos, sociales, culturales, de la naturaleza, comunidades, pueblos y nacionalidades, y de las garantías especialmente jurisdiccionales.
- g) Institucionalización de un Estado Reglamentario o Decretal en sustitución del Estado Constitucional de Derechos y Justicia que ha quedado en el papel.
- h) Control de la opinión pública, de las libertades de información y comunicación.
- i) *Desinstitucionalización* de las organizaciones sociales, populares, gremiales, profesionales, organizaciones no gubernamentales y en general de la sociedad civil, así como desprestigio y aniquilación de partidos políticos.
- j) Estructuración partidaria del aparato Estatal y de la burocracia.

- k) Control político del aparato educativo en todos sus niveles e ideologización de la educación, establecimiento de un sistema de instituciones de educación superior con criterios elitistas y desmantelamiento de la institucionalidad democrática del sistema de universidades públicas.
- L) Intervencionismo Estatal en todos los ámbitos de la sociedad civil, regulación asfixiante de la esfera privada y control de la información personal.

6. Teoría y práctica de la descentralización

- Es necesario partir reconociendo de que se alcanzado una importante precisión normativa en el COOTAD respecto de la autonomía y la descentralización, pero allí mismo se establece una curiosa disposición contenida en el Artículo 125 que dice: *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son titulares de las nuevas competencias exclusivas constitucionales, las cuales se asumirán e implementarán de manera progresiva conforme lo determine el Consejo Nacional de Competencias”*. No ha sido entonces la Constitución norma de aplicación directa e inmediata.
- En general se percibe que las comunidades y comunas ancestrales son irrespetadas en sus territorios ancestrales y particularmente no se respeta lo que proclama el inciso segundo del Artículo 101 del COOTAD: *“Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral, irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva”*.
- Se ha mejorado la planificación y la organización presupuestaria del Estado en general, con una fuerte centralización, habiéndose expedido una importante ley como es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Para el desembolso de recursos se exige armonía entre planificación y presupuesto, pero existe tratamiento político discriminatorio a los GAD de acuerdo a la consideración amigo-enemigo, no siendo un manejo institucionalizado sino político partidario, es decir clientelar o populista de recursos.

- Existen algunas desconcentraciones administrativas a nivel de la institucionalidad del poder ejecutivo, pero que son revocables, al igual que delegaciones administrativas, pero que son igualmente revocables, como efectivamente ya ha sucedido, con la delegación al Gobierno Provincial el Azuay de la gestión con peaje de la carretera El Descanso Paute-Chicti y Descanso-Gualaceo-Sigsig-Matanga.
- Las únicas competencias exclusivas que funcionan a plenitud son las del Estado central, pero también se dan casos en que algunos GAD o no tienen la capacidad operativa para gestionar determinadas competencias o no tienen la voluntad política de asumirlas quizás en ciertos casos por su proximidad ideológica con el gobierno central, viéndose lo suficientemente atendidos por el aliado central.
- El Estado central con la cantidad de recursos económicos disponibles irrumpe con obras y servicios en las competencias de los GAD, con una total omnipotencia y omnipresencia, que los invisibiliza políticamente. Solo hay uniformidades, estatismo central, no descentralizaciones y autonomías.
- Como acontece con otras esferas de la vida país, la relación Estado Central-GAD, no se privilegia la aplicación de disposiciones constitucionales o legales sino en base a una maraña de normativa inferior: decretos, acuerdos, resoluciones, instrucciones.
- En general la descentralización y la autonomía ha quedado en la teoría y en la normatividad constitucional y legal.

7. El Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

La Constitución de la República establece como competencias exclusivas de las municipalidades, planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural y ejercer su control en el cantón.

Por su parte el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD, ratifica y desarrolla estas competencias, al prescribir que corresponde



exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón, por lo cual los planes y políticas de ordenamiento territorial racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

En el mismo Código, se establece que la finalidad de dichas competencias es lograr el desarrollo armónico sustentable y sostenible, a través de la mejor utilización de los recursos naturales, la organización del espacio, la infraestructura y las actividades conforme a su impacto físico, ambiental y social, para mejorar la calidad de vida de los habitantes y alcanzar el buen vivir.

Para hacer posible la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la regulación y el control del uso y ocupación del suelo, el COOTAD otorga a las municipalidades los medios para lograr esos objetivos como son entre otros, la afectación de predios, control de edificaciones y de enajenación de predios afectados, regulación y control de fraccionamientos de suelo urbano y agrícola, particiones judiciales, extrajudiciales y administrativas, reestructuración de lotes, regulación de lotes, fajas y excedentes, integración de lotes, y establecimiento de servidumbres.

Estos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, se constituyen como referentes obligatorios para la elaboración de los planes operativos anuales, programas, proyectos, instrumentos presupuestarios y demás herramientas de gestión del gobierno autónomo descentralizado.

Por lo tanto, si se pierde la potestad autónoma de planificar, ordenar, regular y controlar el territorio y el uso del suelo en el cantón, y si las normas técnicas de ordenamiento territorial, las asume la Junta Reguladora del Territorio y el Suelo, y la vigilancia y control de las actividades sobre el territorio y el uso del suelo, las asume la Superintendencia del Territorio y el Suelo, tal y como se formula en el Proyecto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo, se habrá perdido la esencia misma y la razón de ser de un gobierno autónomo descentralizado.

Si los municipios dejarían de tener la autonomía para decidir en última instancia lo que se debe hacer con la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la regulación y el control del uso y ocupación del suelo, se convertirían en oficinas cantonales de aplicación de las políticas y decisio-

nes de la Junta Reguladora del Territorio y el Suelo, y de la Superintendencia del Territorio y el Suelo.

De aprobarse el contenido esencial del referido proyecto de Ley, motivado por la pérdida del oficialismo de algunos gobiernos autónomos descentralizados en las últimas elecciones, se aceleraría y ahondaría el proceso de recentralización administrativa, con lo que se avanzaría más en la estrategia de concentrar todo el poder y configurar un Estado de corte absolutista en medio de lo que sería una violación monstruosa a la Constitución.

8. El apuro en la descentralización de las competencias de tránsito

Mientras la recentralización ha sido más bien la conducta del Estado Central, tendencia que inclusive se expresa en la tentación de asumir para sí en última instancia la decisión sobre el ordenamiento territorial, causa sorpresa que en materia de la competencia de tránsito y transporte, el gobierno nacional, tenga apuros en que los GAD Municipales asuman la misma a la mayor brevedad posible, cuando en otros ámbitos han existido resistencias y obstáculos para transferir las competencias como en el caso de las que se refieren al control ambiental.

En el caso de la transferencia de las competencias de tránsito que incluye la fijación de las tarifas de taxis y buses urbanos, el gobierno nacional quiere traspasar esta *"papa caliente"* a los GAD Municipales por el costo político que tiene asumir la fijación de las mismas.

En cambio en el caso de otras competencias como las relacionadas con temas ambientales, el Estado Central es reactivo a la descentralización, en virtud de que aquellas están relacionadas con la explotación minera y petrolera, lo cual de descentralizarse puede ser un obstáculo en sus planes *extractivistas*.

Estos ejemplos, sirven para reiterar lo manifestado anteriormente en el sentido de que en el país lo relacionado con la descentralización y autonomía se maneja no con criterios institucionales, sino con cálculos políticos partidistas, sin que sea posible que la política se supedita al derecho.

9. Enmiendas constitucionales a competencias del Estado Central y de los GAD Municipales

Los Artículos 12 y 13 del proyecto de Enmiendas Constitucionales a los Artículos 261.6 y 264.7 respectivamente de la

Constitución, señalan lo siguiente:

Artículo 11.- En el artículo 261 numeral 6, a continuación del “.”

Inclúyase la siguiente frase *“En consecuencia, planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos correspondientes”*.

Artículo 12.- En el artículo 264 sustitúyase el numeral 7, por el siguiente texto:

“... 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública podrán construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación”.

Al respecto, los Artículos 261.6 y 264.7 de la Constitución de la República señalan que:

“Artículo 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda”.

“Artículo 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley”.

Con estas reformas se pretende afianzar la competencia del Estado Central sobre las competencias públicas de educación, salud y vivienda que han sido ejercidas por los GAD Municipales, cuyos planes, programas y proyectos disputaban la hegemonía política en sus respectivas jurisdicciones con el gobierno nacional; de tal forma que, en el fondo es una disputa de carácter clientelar. De manera que, si los GAD Municipales pretenden construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud, educación, desarrollo social, cultural y deportivo, deberán obtener la autorización del ente rector de la política pública; es

decir, del Estado Central, lo cual en el fondo constituye una política de recentralización en nombre de arrebatarle a las municipalidades campos de acción que en dichas materias les daba réditos políticos.

Ahora bien, desde el punto de vista de la procedencia de las enmiendas constitucionales, debemos anotar que, el proyecto de “enmiendas” a la Constitución acelera el desmantelamiento del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, y promueve un Estado autoritario, centralista y concentrador del poder. Este proceso de vaciar los contenidos progresistas y democráticos de la Constitución, culminó su primera fase con consulta popular del 2011.

La segunda fase culmina con este paquete de “enmiendas inconstitucionales” que limita derechos y garantías e inobserva el Artículo 84 de la Constitución que dice:

“La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”.

Esta disposición es un límite para no alterar la voluntad del pueblo, que por lo mismo, solo puede modificarse con la manifestación de una nueva voluntad del mismo pueblo.

Ahora bien, la Constitución y la ley establecen los procesos para la enmienda y reforma constitucional: a) La enmienda de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, o que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará mediante referéndum solicitado por el presidente de la república o por iniciativa de la Asamblea Nacional (Art. 441); b) La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución será tramitada por la Asamblea Nacional y una vez aprobada se convocará a referéndum (Art. 442). En cualquiera de los casos la Corte Constitucional calificará cuál de los procedimientos previstos corresponde en cada caso.





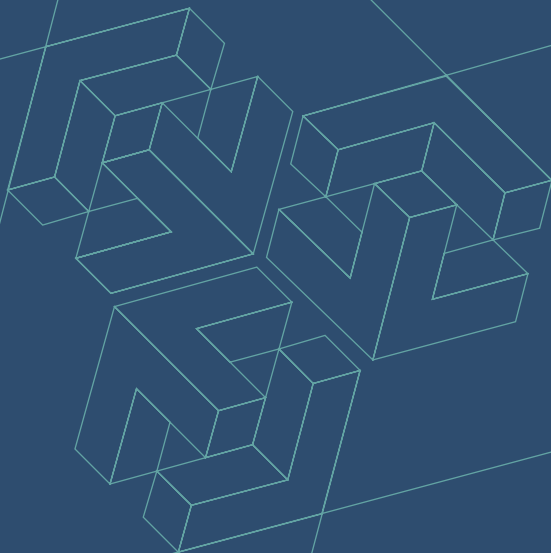
Para ello, conforme al Artículo 101 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional deberá considerar que: *"1) Cualquier proyecto normativo que tenga por objeto o efecto restringir el alcance de los derechos y garantías constitucionales fundamentales o modificar el régimen procedimental de reforma a la Constitución, solo podrá tramitarse de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 444 de la Constitución, a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente; y, 2) Cuando el proyecto normativo no encuadre en el supuesto del numeral anterior, se tramitará de acuerdo con el procedimiento para las enmiendas o reformas constitucionales, según sea el caso".*

Por lo tanto, como en el presente caso, se trata por un lado de restringir los derechos de: la acción de protección, (Art. 1 del proyecto), consulta popular (Art. 2), *alternabilidad* política (Arts. 3 y 5), intangibilidad de los derechos laborales (Arts. 10 y 13), conversión de la comunicación a servicio público (Art.16); y, por otro, altera la estructura fundamental de la Constitución y el carácter y los elementos constitutivos del Estado (participación en democracia, estructura de la función ejecutiva, y organización territorial del Estado), solo podrán tramitarse estos cambios de acuerdo con lo previsto en el Artículo 444 de la Constitución. En consecuencia el procedimiento de *"enmienda"* sugerido por la Asamblea Nacional, es manifiestamente inconstitucional.



NOTAS

- ¹ Muñoz Jaramillo, F. (1999). Introducción. En Francisco Muñoz Jaramillo (Compilador), Miguel Carvajal y otros, *Descentralización*. Quito: Tramasocial Editorial. Pág. 20, 21.
- ² Pérez Camacho, E. (2001). *Descentralizaciones y Autonomías*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones. Pág. 25
- ³ Op.Cit. Pág. 26.
- ⁴ Citado por Efraín Pérez Camacho. Op-Cit. Pág. 24
- ⁵ Op. Cit. Pág. 19.
- ⁶ Castro Riera, C. (2008). Valoración Jurídico-Política de la Constitución del 2008. En Ávila Santamaría, R., Grijalba Jiménez, A., y Martínez Dalmau, R. (Coords), *Desafíos Constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Pág. 111.



UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE TUNGURAHUA: UNA EXPERIENCIA CON RESULTADOS

FERNANDO NARANJO LALAMA
Prefecto de Tungurahua

RESUMEN

La provincia de Tungurahua se encuentra en el Centro del País en la región Sierra, está integrada por nueve cantones, con 19 parroquias urbanas y 44 parroquias rurales.

La propuesta de Gobierno Provincial parte de la comprensión de que el enfoque local de desarrollo puede constituirse en un espacio privilegiado de repensar el sentido de la economía, las lógicas productivas, las interrelaciones sociales y de activar la participación ciudadana como elemento fundamental de la democratización del espacio y la institucionalidad.

Se constituye sobre la base de principios que pretenden establecer un nuevo concepto de ejercicio del gobierno, basado en la definición de prioridades y ejes comunes: agua, trabajo y gente; la participación; la construcción de consensos y la decisión colectiva que supedita las acciones de los actores públicos, privados, así como de las organizaciones de la sociedad civil. Los principios que guían su construcción son: Representatividad, Corresponsabilidad y Gobernabilidad.

De manera general, podemos señalar que el Gobierno Provincial es un escena-

rio en el que se ha fortalecido el reconocimiento y la participación de actores que tradicionalmente se encontraban excluidos de las decisiones provinciales; se ha abierto un espacio en el que se puede discutir con instancias del poder político y económico de Tungurahua. Además el ejercicio de gobierno fortalece el tejido social, permite la concertación entre las autoridades electas, designadas, los sectores productivos y de la sociedad civil; cuestiona el sistema político vigente y al Estado unitario nacional, al mismo tiempo que construye una nueva institucionalidad democrática.

En la presente ponencia se realiza una evaluación crítica de los logros y límites, así como las herramientas que se han utilizado en la construcción del Gobierno Provincial para la democratización y el desarrollo de la provincia y la región. Sin duda, en este proceso hay avances y desafíos; los procesos democráticos pueden en un primer momento generar efectos contrarios a los esperados, pero enfrentarlos constituye el mecanismo para afianzar las apuestas y permitir que el objetivo de “todos somos gobierno” se convierta en una guía para fortalecer el tejido social y construir nuevas formas del ejercicio de la política en Tungurahua.



1. La construcción del Gobierno Provincia

1.1. ¿Qué se propuso en Tungurahua?

Se propuso ser un gobierno diferente. Un gobierno de todos quienes viven y colaboran para el desarrollo de la provincia. Un gobierno en donde todos decidan sobre su futuro, que puedan comprometerse con qué se quiere ser y puedan movilizarse alrededor de objetivos comunes orientados a impulsar el desarrollo de Tungurahua. Esta tarea ha sido posible, en tanto los actores de Tungurahua han decidido cómo gobernarse.

Se ha concebido una nueva forma de gobierno al servicio de objetivos compartidos y en el que se han dispuesto por parte de los actores todos sus derechos en un fondo común de la democracia concebida en la provincia. En Tungurahua se ha instaurado un proceso en el que se han unido la participación y corresponsabilidad con el desarrollo de la provincia.

Se ha planteado unir firmemente los intereses y lograr una gestión mancomunada de todos, rural y urbana, públicos y privados, a través de la concertación de objetivos provinciales comunes. Por lo tanto, se ha planteado construir un Gobierno Provincial en el que participen todos los actores de la provincia, animados por una visión común de largo plazo. Se ha propuesto construir un Nuevo Modelo de Gestión mediante el cual, a partir de esos intereses comunes e integrando el manejo sostenible de los recursos naturales, se impulse el desarrollo humano y se potencie la capacidad productiva de la provincia

Los principios que sustentan la nueva forma de Gestión en Tungurahua son:

- a) La representatividad de los actores involucrados, mediante el cual, quienes participan en el proceso lo hacen bajo el reconocimiento de los grupos sociales a quienes representan, y que con su intervención e involucramiento, garantizan la visualización y posicionamiento de sus intereses. Este principio asegura además que quienes lleguen a formar parte del Gobierno Provincial lo hagan por un reconocimiento del resto de actores. La representatividad se traduce también en la necesidad de que todos los sectores de la provincia sean parte del proceso.

- b) La participación de los actores debe desembocar en compromisos concretos, en la ejecución misma de las propuestas. Esta participación pierde legitimidad y riqueza si se limita al enunciado de las propuestas, debe concretarse a través de un ejercicio mancomunado del gobierno en el que se conjuguen los esfuerzos de los diversos actores de la provincia.
- c) La gobernabilidad, que se relaciona con el concepto de que todos deciden, pero a la vez, todos acatan. Este principio, se aplica inclusive para los actores externos, sean del gobierno central, agentes de cooperación internacional u ONGs. En esta forma, la gestión del desarrollo de la provincia es resultado de un consenso de todos los actores y responde a procesos transparentes de gobierno y administración de los proyectos implementados. La gobernabilidad implica contar con un *"programa de gobierno"* claro y concertado, que garantice su aplicación por vía de su acatamiento de parte de todos, internos y externos a la provincia.

1.2. Nuevo Modelo de Gestión: Perspectiva

El Gobierno Provincial de Tungurahua se constituye sobre la base de principios que pretenden establecer un nuevo concepto de ejercicio del gobierno basado en la definición de prioridades y ejes comunes, la participación, la construcción de consensos y la decisión colectiva que supedita las acciones de los actores públicos, privados, así como de las organizaciones de la sociedad civil.

Con la implantación del Nuevo Modelo de Gestión¹ se establecieron tres principios fundamentales de su funcionamiento: Representatividad, Gobernabilidad y Corresponsabilidad.

Estos principios luego fueron asumidos por la Cámara de Representación Provincial, con ellos se persiguen:

- Poder Provincial. Poder hacia afuera: Es el Gobierno Provincial, conformado por todos los actores de la Provincia, quien decide y negocia con el Gobierno Central y otras entidades para el desarrollo de la provincia. Poder hacia adentro: Se basa en el principio de que *"Todos deciden y todos acatan"*.
- Sinergias: Los beneficios que logremos, individualmente, podrán multiplicarse a través de la cooperación y alianza en los espacios.

- **Transparencia:** En la gestión y uso de recursos. La participación de los actores en los espacios y en el Gobierno Provincial es legítima si su actuación es efectiva y honesta, y su carácter democrático y participativo lo torna transparente.
- **Capacidad Local:** La apropiación e implementación real de roles y competencias de los actores en los procesos de solución de los problemas conlleva a la generación de capacidades locales, donde la universidad con una perspectiva más general del desarrollo local, articule procesos interinstitucionales, sobre la valorización de los sistemas productivos locales mediante distintos instrumentos (como las políticas de competitividad local, las iniciativas de promoción, los estímulos al empleo y las prácticas de la economía social, entre otras) y del análisis de su impacto en territorio.
- **Planificación Integrada:** Planificación provincial integrada que supera visiones y actuaciones sectoriales. El Gobierno Provincial articula tres objetivos comunes que aglutinan diversos sectores y por lo tanto supera visiones e intervenciones puntuales y aisladas. Este proceso pretende ser un instrumento para mejorar las condiciones y calidad de vida de los habitantes de la provincia
- **Sostenibilidad:** Mantener y consolidar el proceso independientemente de la voluntad de las autoridades de turno y a los cambios políticos y administrativos.
- **Respeto a la diversidad:** El Gobierno pretende avanzar en la construcción de sociedades tolerantes, que construyen interculturalidad, promueven la equidad de género y generacional y desarrollan especial atención en los grupos vulnerables

2. Institucionalización del Gobierno Provincial

Una vez consolidados los principios de representatividad, corresponsabilidad y gobernabilidad y que se dispone de una “carta de navegación”, elaborada por los actores interesados en los temas priorizados, constituida por conjuntos de propuestas provinciales de desarrollo, es decir el programa del futuro gobierno provincial, los actores decidieron institucionalizar el Gobierno Provincial.

Es así que el 15 de abril del 2004 se constituyó el Gobierno Provincial, bajo un nuevo modelo de gestión, generando y

manteniendo espacios en los que se integren intereses, voluntades y trabajo mancomunado.

Este espacio se constituye en un escenario estratégico político de acompañamiento del proceso para garantizar que su conducción no sea basada únicamente en criterios técnicos sino que sea legitimada por quienes, desde los propios grupos de trabajo, den luces y orientaciones estratégicas.

La institucionalización del gobierno provincial por su parte ha exigido tener un marco legal que lo respalde, equipos operativos trabajando en perfeccionar las propuestas hasta convertirlas en proyectos factibles, disponer de los recursos tecnológicos, financieros y humanos necesarios y un sistema administrativo eficaz y eficiente.

En este sentido se ha logrado a través de la ordenanza provincial emitida por Consejo Provincial y de resoluciones de instancias municipales, parroquiales e institucionales. Esta ordenanza se sustenta en la disposición del Artículo 1 y 228 de la Constitución Política que establece que la soberanía radica en el pueblo y garantiza la autonomía de los gobiernos seccionales, la participación y la descentralización. Además en la ley de Régimen Provincial (Arts. 29 y 56) que reconoce el derecho a expedir ordenanzas para el progreso de la provincia y en la ley de descentralización (Arts. 4 y 6) que señala que la participación social se sustentará en los principios de democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los valores de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos.

Esta a su vez esta fortalecida por medio de la suscripción del Pacto Provincial (ver Anexo 2), por parte de 956 representantes de organizaciones públicas y privadas de la provincia en la Segunda Asamblea Provincial, en que se comprometieron con la consolidación de un Gobierno Provincial (abril 2004) participativo y que genere consensos alrededor de objetivos comunes provinciales (agua, gente, trabajo). (Ver Figura No.1)

El Gobierno Provincial debe cumplir los siguientes roles:

- Provocar y conducir la orientación estratégica de los espacios.
- Coordinar las decisiones y acciones de los espacios de concertación.



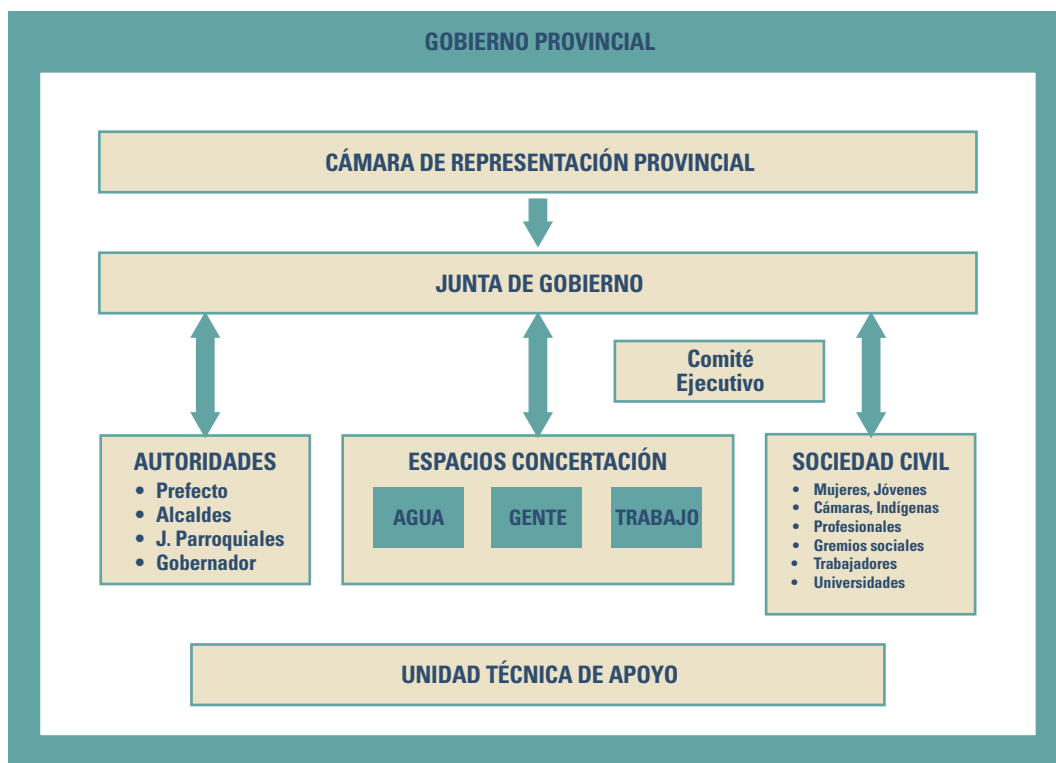


Figura 1.
Estructura del Gobierno Provincial

- Concretar acuerdos de coordinación entre actores.
- Concertar con actores externos.
- Preparar y validar los acuerdos para la consolidación del Gobierno Provincial.
- Realizar el seguimiento y monitoreo de avance para el cumplimiento de los objetivos.

3. Logros alcanzados

- a) Tener una visión provincial: La sistematización de los más de 50 planes realizados en la provincia por diferentes actores sociales e institucionales, permitió discernir que los ejes: Agua, Gente y Trabajo son los tres principales objetivos comunes para todos los habitantes de la provincia. La posterior aprobación de la Asamblea y luego el trabajo continuo y profundo realizado por los

actores tungurahueses en cada uno de los ejes, dio como producto una visión integral de la provincia.

- b) Relación horizontal de actores y debate amplio de acciones: El Gobierno Provincial significa ahora para los actores un foro en que los actores tradicionalmente excluidos pueden participar conjuntamente con el poder político y económico de la provincia en la definición de un nuevo enfoque de desarrollo local. El Gobierno Provincial ha generado un cambio de mentalidad en los ciudadanos sobre sus derechos creando una plataforma territorial con visión provincial visualizando objetivos comunes y acciones a nivel regional (vías, energía, descentralización, etc.).
- c) Diferenciación de roles y referencialidad: Se han definido nuevos roles del Consejo Provincial de Tungurahua y municipios y diferenciación del rol del Gobierno Provincial que han permitido establecer referencialidad

propia del Gobierno Provincial que permiten considerarlo como instancia más allá de los poderes públicos existentes y de las voluntades circunstanciales.

- d) Ratificación por parte de los actores de principios de trabajo: Que los principios de representatividad, corresponsabilidad y gobernabilidad pasen a ser las bases de gestión y de gobierno en la provincia. Esto se ha logrado a través de:

- Difundir y debatir las propuestas del Nuevo Modelo de Gestión hacia los actores claves para garantizar que sus contenidos y que los líderes que surgen del proceso, sean legítimos y validados desde todos los sectores de la provincia.
- Crear y mantener un espacio estratégico-político de acompañamiento del proceso para garantizar que su conducción no sea basada únicamente en criterios técnicos sino que sea legitimado por quienes, desde los propios grupos de trabajo, den luces y orientaciones estratégicas.
- Establecer las propuestas provinciales de desarrollo, con un norte que permita establecer la Agenda de Desarrollo Provincial como herramienta de planificación de los distintos niveles de gobierno.

- e) Contar con una “Carta de Navegación” para el Gobierno Provincial: El trabajo realizado en los Espacios, en los grupos de interés y en los grupos técnicos de cada uno de los ejes de desarrollo, permitió concebir una “carta de navegación” para el Gobierno de la Provincia, producto representativo, que cuenta con serios compromisos de corresponsabilidad de instituciones y personas.

- f) Tener propuestas, metas y estrategias para cada uno de los objetivos: Los insumos de la “*carta de navegación*” están constituidos por las propuestas concretas formuladas para cada uno de los objetivos: Agua, Gente y Trabajo. Preparada por los grupos de interés y validadas en los espacios de concertación. Desde el interior de los espacios se generaron grupos de interés, en donde los actores representantes del sector público y privado de la provincia han venido trabajando y concertando esfuerzos, que proponen desarrollar las capacidades locales y construcción de ciudadanía,

así como también lograr una planificación integrada de todos los actores públicos y privados, definiendo entre todos los problemas y soluciones posibles que se han concretado en 19 propuestas de alcance provincial. Las propuestas definen metas prácticas y obedecen, como factores de priorización, a los criterios de:

- Ser de alcance provincial.
- Generar resultados a corto o mediano plazo.
- Ser detonantes para el desarrollo.
- Generar compromisos y corresponsabilidad.
- Articular los tres ejes.
- Responder al mandato del espacio.
- Contar con líderes visibles.

4. Conclusiones sobre el Gobierno Provincial como herramienta de democratización y empoderamiento ciudadano

- El Gobierno Provincial de Tungurahua es un proceso que pretende articular esfuerzos y compromisos de los principales actores de la provincia, no sólo es un cambio de nombre del HCPT, ni tampoco el cumplimiento de un requisito formal, como en muchos de los casos han significado los “planes estratégicos, es ante todo la definición de una estrategia común que define ejes: agua, trabajo y gente; pretendiendo el involucramiento de los poderes públicos, privados y sociales para el cumplimiento de los objetivos considerados prioritarios. Un problema actual es la falta de comprensión o de compromiso para cumplir por parte de todos los poderes públicos las decisiones colectivas, lo cual puede debilitar el proceso.
- El Gobierno Provincial en este momento procura profundizar el criterio de representatividad, pero, su mayor desafío consiste en que se convierta en una realidad la corresponsabilidad y que la misma se materialice tanto en las políticas como en los presupuestos y acciones que realizan cada uno de los actores sólo en esta perspectiva podremos hablar de gobernabilidad concertada y democrática.
- El Gobierno Provincial mediante los espacios como la Cámara de Representación Provincial y de manera especial La Junta de Gobierno Provincial han significado un foro en el que actores que tradicionalmente estaban excluidos de las decisiones pueden participar conjun-





tamente con el poder político y económico de la provincia en la definición de un nuevo enfoque de desarrollo local; sin embargo, el límite de este proceso es aún su poca capacidad de generar acciones redistributivas y políticas destinadas a atender los sectores más vulnerables, las decisiones dependen todavía de la capacidad y fortaleza de los actores involucrados.

- El Gobierno Provincial constituye una plataforma territorial de nivel medio que va construyendo capacidades para enfrentar procesos como la descentralización, la reforma del estado y la transnacionalización de la economía, por tanto su dinámica está atravesada por tensiones con lo global y nacional. Lo provincial o regional (impulso al G8) aparecen como nuevas identidades de disputa social, sin que por ello dejen de estar presentes las contradicciones internas, estas se subordinan en una demanda de “creciente autodeterminación”, pero al mismo tiempo presionan por la direccionalidad del proceso.
- El Gobierno Provincial se ha fortalecido con la expedición de una propia normativa que crea nuevas instituciones y nuevos mecanismos de decisión, si bien, existe una ordenanza provincial que legitima el proceso, las decisiones fundamentales sobre la problemática provincial o nacional son requeridas a la Junta de Gobierno Provincial; aunque todavía está lejos de ser una realidad el lema “Todos somos gobierno” se va construyendo una nueva legitimidad que replantea las formas tradicionales de la política y permite la participación y el empoderamiento de nuevos actores.
- Un elemento importante del nuevo gobierno provincial es que los ejes prioritarios: agua, trabajo y gente, son al mismo tiempo, mecanismos de identificación de los

intereses de los actores y por tanto tienen una expresión socio-organizativa, aunque ha existido diferentes dinámicas en los espacios y el cumplimiento de los objetivos.

- Algunas de las decisiones y acciones han implicado nuevos roles para el HCPT, que aunque de forma aparente disminuye sus atribuciones se legitima como espacio de coordinación del desarrollo provincial; el reto actual es que las planificaciones de los municipios y el régimen seccional dependiente puedan coincidir con las prioridades establecidas por el Gobierno Provincial
- La Junta de Gobierno provincial es un ejercicio de gobierno colectivo en el que participan autoridades electas y designadas, sectores productivos y organizaciones sociales lo que obliga al establecimiento de consensos y rompe la unilateralidad que caracteriza a nuestro sistema político. Es cierto que es necesario perfeccionar las formas de funcionamiento, decisión y cumplimiento de los acuerdos, de la misma manera se debe mejorar la elección de los representantes de los espacios y básicamente los mecanismos de socialización y consulta con la ciudadanía, pero su potencialidad radica en vislumbrar otras posibilidades de gobierno y poder local, que incentivan la descentralización o regionalización también como una posibilidad de democratización del poder.

Sin duda, hay límites, los procesos democráticos pueden en un primer momento generar efectos contrarios a los esperados, pero enfrentarlos constituye el mecanismo para afianzar las apuestas y permitir que el objetivo de “todos somos gobierno” se convierta en una guía para fortalecer el tejido social y construir nuevas formas del ejercicio de la política en Tungurahua.



NOTAS

- ¹ El nuevo modelo de gestión es un proceso por el cual se plantea una nueva forma de vincular y articular los actores orientados a la conformación del Gobierno Provincial.
- ² El Camino recorrido abril 2003-febrero 2004, Equipo de Apoyo del NMG, Gobierno Provincial de Tungurahua, Ambato, 2004.



PROPUESTA PARA UNA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO Y GESTIÓN DEL SUELO

RICHARD CALDERÓN SALTOS

Asamblea Nacional del Ecuador

Presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización,
Competencias y Organización del Territorio

1. La ley para ordenar el territorio y el suelo: Un reto pendiente

A

finales del 2012, los candidatos a la Asamblea Nacional por Alianza País inscribimos en el Consejo Nacional Electoral nuestro Plan de Trabajo, en el que consta como parte de la Revolución Urbana (uno de los nuevos tres ejes de la Revolución Ciudadana) la propuesta de la ley de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo. En el mismo sentido consta, como parte del plan de gobierno de Rafael Correa, el compromiso de atender el desarrollo urbano para alcanzar el buen vivir. En el simposio de Cuenca del 2012, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, propuso importantes directrices para una ley de uso de suelo.

En enero de este año en el marco de un convenio entre la Asamblea Nacional y la Unión Europea se realizó una consultoría para obtener una propuesta de ley que estuviera acorde a los avances más recientes del derecho urbanístico internacional, considerando la realidad local.

La consultoría en mención se ejecutó en base de talleres, encuestas y entrevistas in situ con la participación de gobiernos

locales y representantes del Gobierno Central; aportes de actores relacionados del sector privado y expertos internacionales y nacionales así como el análisis de la legislación comparada.

A partir de estos insumos se está elaborando un proyecto por parte del Legislativo (CGADOT) y el Ejecutivo (MIDUVI y SENPLADES). Dicho proyecto aún está en análisis, pero el trabajo está avanzando y la mayoría de temas se encuentra actualmente consensuados.

En vista de que este proyecto se refiere al territorio y al suelo es importante empezar estableciendo su relación, el primero tal como lo define la misma Constitución, comprende el espacio continental y marítimo, las islas, el mar, la plataforma submarina, el subsuelo y por supuesto el suelo. Es decir el suelo es un elemento del territorio, y consiste en el soporte físico de las actividades que la población lleva a cabo en búsqueda de su desarrollo integral sostenible, y en el que se materializan las decisiones y estrategias conforme a las dimensiones social, económica, cultural y ambiental.

El territorio incluye los recursos naturales, nuestro hábitat, el ámbito en el



que ejercemos nuestros derechos y sobre el que el Estado proyecta su soberanía. El suelo es uno de los recursos naturales y económicos del territorio, pero también el agua y la biodiversidad lo son. En suma, el territorio reúne a muchos elementos y muchos intereses, por lo que sólo una política integral de gobierno en el territorio, capaz de articular y coordinar las diferentes perspectivas y competencias que inciden sobre él puede garantizar eficazmente los derechos constitucionales al hábitat y a una vivienda, a los servicios básicos y a la ciudad proclamados por la Constitución en el marco de los principios de desarrollo sostenible y del buen vivir.

Desde la aprobación de la Constitución de 2008, el legislativo ha ido avanzando progresivamente en el desarrollo de sus lineamientos sobre el ordenamiento territorial, el uso del suelo y los principios y derechos mencionados. Los dos mayores hitos de este avance han sido hasta ahora los Códigos Orgánicos de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y de Planificación y Finanzas Públicas. Gracias a ellos, se ha empezado a desarrollar en los gobiernos autónomos descentralizados una cultura del ordenamiento territorial estrechamente coordinada con la planificación del desarrollo. Sin embargo, también es cierto que han sido avances parciales, fragmentarios, dispersos y no siempre bien articulados entre sí, por lo que conviene consolidarlos y seguir avanzando en un cuerpo legal sistemático y concordante con el resto de la legislación vigente.

En este sentido, es la misma Constitución la que finalmente determina la construcción de una ley, particularmente el Artículo 409 que prescribe la conservación del suelo como un tema de interés público y prioridad nacional, en especial su capa fértil y la obligación de establecer un marco normativo para su protección y uso sustentable concordante con lo que indica el Artículo 132 y 133 que permiten regular y atribuir competencias, deberes y responsabilidades a los gobiernos autónomos descentralizados.

2. Algunos indicadores preocupantes en el Ecuador

USO DEL SUELO: El 46.39% de la superficie del territorio ecuatoriano presenta incompatibilidades entre el uso actual y la aptitud agrícola del suelo. De este porcentaje 25,16% se encuentra subutilizado y el 21,4% de suelo del país se encuentra sobre utilizado (INEC 2013); la erosión afecta al 50% del suelo cultivado, y el 15% de las tierras degradadas están en el callejón interandino según el INIAP.

SERVICIOS BÁSICOS: La cobertura de alcantarillado llega al 18,3% de las viviendas rurales y al 86,5% de las urbanas. En diciembre de 2011, el porcentaje de viviendas con acceso a la red pública de agua alcanzó el 35,4% en zonas rurales, frente al 93,2% en áreas urbanas (INEC 2013).

FRONTERA AGRÍCOLA: Según el MAE, en el año 2011 la tasa de deforestación fue de 61.765 Ha/año es decir el 0,6%; debido principalmente a la expansión de la frontera agrícola, así como también por actividades extractivas de recursos naturales y por nuevos asentamientos humanos.

ÁREAS VERDES: Apenas 10 municipios (5% del total), cumplen con la recomendación internacional de la OMS de tener 9m² de espacios verdes por habitante (9m²/hab) (INEC).

INFORMALIDAD: Según el Presidente de la Cámara de la Construcción, el 70% de las construcciones del país son informales y no cumplen requisitos técnicos mínimos para garantizar la seguridad de las personas. Además de que existen asentamientos humanos irregulares (invasiones), en 15.400 Há. aproximadamente en todo el país.

RIESGOS: En gran medida, la informalidad de las construcciones y de los asentamientos humanos se dan en zonas de alto riesgo: laderas, riberas de ríos, rellenos de quebradas; que evidencian una alta vulnerabilidad ante eventos climáticos o movimientos telúricos.

ESPECULACIÓN DEL SUELO: La obra pública emprendida en los últimos 8 años, ha hecho mucho más evidente una práctica de acumulación de riqueza totalmente inequitativa y no correspondiente al esfuerzo particular de quien posee la tierra, esto es el aumento desproporcionado del valor del suelo por la especulación.

DÉFICIT HABITACIONAL: En el país hay un déficit aproximado de 1'200.000 viviendas (700.000 unidades nuevas y 500.000 están en estado precario), que corresponde al 30% de los hogares constituidos en el Ecuador.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN: En el año 2014, según proyecciones del INEC, el 63% de la población vive en áreas urbanas y el 37% en áreas rurales; y, para el año 2020 serán del 64% y 36% respectivamente. La bipolaridad política y económica histórica (Quito-Guayaquil) abarca a más del 30% de la población del país.

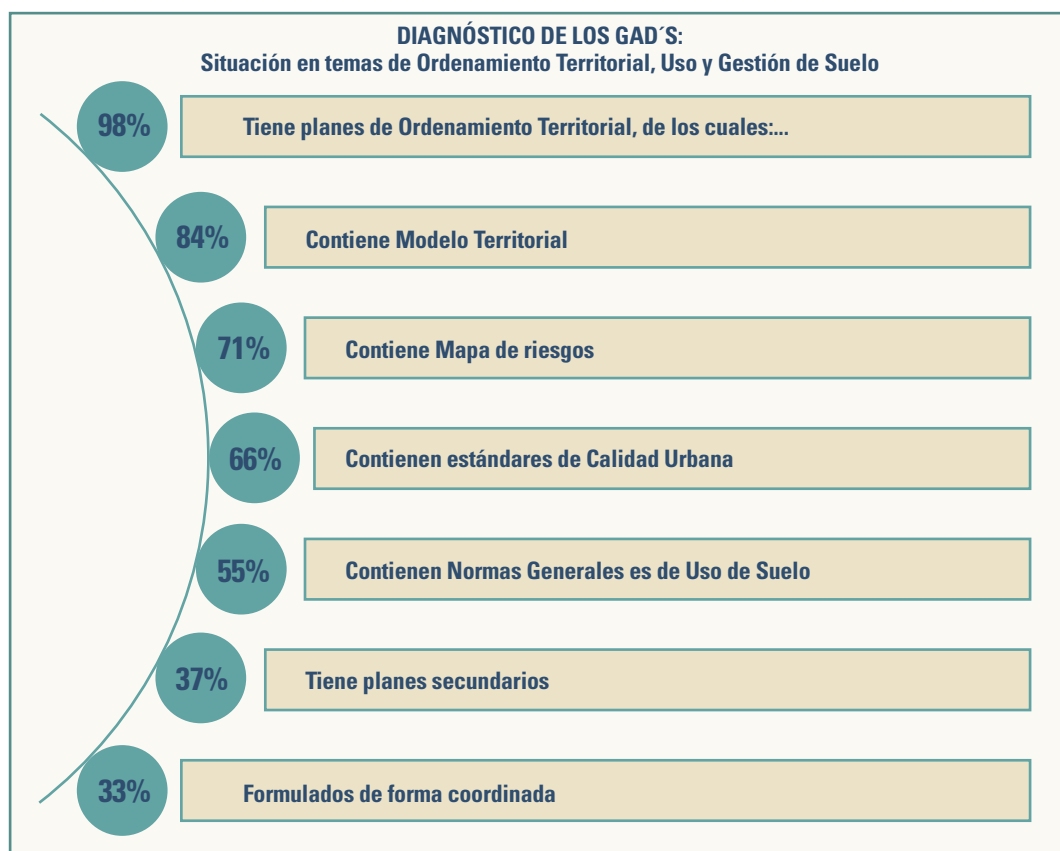


Figura 1.
DIAGNOSTICO DE LOS GAD's: Situación en temas de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo

El ordenamiento territorial en nuestro país, particularmente en cuanto al desarrollo urbano ha estado, en buena medida, expuesto a la informalidad y a un limitado control lo que afecta a: la provisión de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, redes viales; propicia los asentamientos humanos en zonas de riesgo; aspectos que van en desmedro del derecho de los ecuatorianos de contar con un hábitat seguro y saludable y, con una vivienda adecuada y digna. Igualmente en cuanto al sector rural, es notoria la falta de una planificación y gestión eficiente del suelo que proteja su vocación agrícola, turística, ambiental, ecológica, natural o estratégica para el país.

Los resultados obtenidos en la encuesta realizada por la consultoría en referencia a la situación de los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos municipales arrojaron lo siguiente: (Ver Figura No.1)

Estos datos nos muestran que existen grandes diferencias en los planes y en algunos casos ciertas carencias, por lo que se requiere establecer contenidos mínimos.

Esta realidad hace necesario el reforzamiento de las capacidades municipales para realizar un ordenamiento territorial acorde a sus condiciones físicas y socio culturales, así como ejercer un efectivo control del suelo que permita que esa planificación se concrete en la realidad. Una adecuada planificación permite un crecimiento racional de las ciudades que garantiza que los sectores poblados tengan acceso a servicios básicos, una adecuada calidad de las construcciones que pueda resistir de mejor manera desastres naturales, y garantizar la preservación de las zonas productivas agropecuarias y naturales del país.



3. Ordenamiento Territorial

La Constitución, en sus Artículos 262, 263, 264 y 267, determina que todos los gobiernos autónomos descentralizados tienen la competencia de ordenamiento territorial. Pero eso no significa que deban ejercerla de forma indiferenciada y paralela, porque entonces no hay compartición sino duplicidad, que sólo dificulta la debida articulación entre planes de distinto nivel. Así pues, habida cuenta de que el territorio sobre el que se proyectan dichos planes es único, conviene diferenciarlos desde un punto de vista funcional en el marco de las competencias asignadas, lo que evitará la duplicidad y favorecerá su articulación mediante la complementariedad. Lo anterior está en concordancia con lo establecido en el Artículo 226 de la Constitución que obliga a las instituciones del Estado, dentro de los cuales se encuentran los GAD, a coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

En el caso de los municipios y dadas sus competencias, a más del ordenamiento territorial, deben planificar el uso y control del suelo. Para hacer efectiva esta competencia dentro de los planes de ordenamiento territorial municipal o metropolitano deben aprobar un plan de uso y gestión del suelo, cuyo objeto es ordenar cabalmente el territorio, y además especificar y detallar los usos del suelo y la gestión del mismo. Su finalidad es regular pormenorizadamente intervenciones sectoriales sobre el suelo, arbitrar medidas de protección de áreas naturales o patrimoniales y, en su caso, programar los ámbitos que vayan a ser objeto de actuaciones urbanísticas, sean de nueva urbanización o de rehabilitación y mejora de la existente. De esta forma, los planes de ordenamiento territorial cantonales pueden reservarse una función ordenadora más estratégica y remitir a los urbanísticos otra complementaria, más detallada y operativa. En todo caso, al prever los tipos de planes y sus contenidos, la ley tiene muy presente la diversidad tanto geográfica como institucional del país, que aconseja hacer una regulación flexible, capaz de adaptarse a las variadas capacidades y medios de los gobiernos autónomos descentralizados y de respetar la expresión autónoma de sus diferentes sensibilidades políticas y culturales.

Con la finalidad de racionalizar las competencias de los diferentes niveles de gobierno, incluido el Gobierno Central, respecto al ordenamiento territorial el proyecto de Ley busca establecer de manera clara las competencias de las

diferentes entidades, de tal manera que la planificación de cada GAD se articule entre sí y ésta con la planificación nacional.

4. Planeamiento del suelo

En el Artículo 261, numeral 1, se le atribuye a los municipios la competencia exclusiva de planificar el uso y ocupación del suelo urbano y rural por lo que se vuelve necesario dentro de la ley contemplar los siguientes aspectos:

- a) Definir claramente las reglas sobre clasificación del suelo para que puedan ser aplicadas por los gobiernos municipales ya que es notorio que la categorización del suelo se efectúa de una manera indiscriminada y anti-técnica.

Para el efecto se ha definido como suelo urbano el ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados.

Por otro lado el suelo rural es el destinado principalmente a actividades agro-productivas, extractivas o forestales, o que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos.

La correcta clasificación del suelo permitirá su aprovechamiento de manera eficiente y se garantizará que los suelos rurales productivos mantengan su uso para la producción agropecuaria, con la finalidad de proteger la seguridad alimentaria y detener el crecimiento desordenado y anti-técnico de la parte urbana.

- b) La posibilidad de elaborar planes complementarios y sectoriales en caso de que la realidad local así lo demande, lo que permite establecer normas urbanísticas más detalladas en determinado sector que requiera un desarrollo más intensivo como por ejemplo el caso del suelo urbano no consolidado que podría ser densificado o dotado de mejores patrimonios o la regulación específica de zonas declaradas patrimoniales.
- c) Para permitir la elaboración del planeamiento urbanístico se contemplan ciertas herramientas, que apoyan

una correcta zonificación del cantón, tales como: polígonos de intervención territorial, tratamientos y estándares urbanísticos.

Los polígonos de intervención territorial permiten delimitar áreas del cantón que poseen características homogéneas y por tanto requieren una normativa urbanística similar que garantice una mezcla de usos que fomenten los derechos al hábitat y la ciudad.

Los tratamientos son las disposiciones que orientan las estrategias de planificación y gestión de suelo urbano y rural en determinado polígono. En ese sentido el tratamiento implicará las acciones que deben ser realizadas tanto por el municipio como los privados para el desarrollo de ese suelo.

Los estándares urbanísticos son las regulaciones y normativas específicas que se aplicarán en un polígono, estos pueden ser la altura mínima o máxima de las edificaciones, los retiros, el coeficiente de ocupación, entre otros.

5. Gestión del suelo

En el Artículo 264, numeral 2, la Constitución manda a los municipios no solo planificar sino también controlar el uso y ocupación del suelo y para lograr este objetivo se debe establecer los lineamientos de su gestión; de ahí que se les pone a disposición algunos instrumentos técnicos que pueden facilitar esta responsabilidad contribuyendo de esta manera a la efectividad de los planes, dinamizar los mercados de suelo, procurar que se respete la función social y ambiental de la propiedad y evitar o, en su defecto, corregir la especulación con el suelo y las infracciones que se cometen contra el ordenamiento urbanístico. En definitiva estas herramientas permiten concretar el ordenamiento territorial en la realidad y son:

a) Unidad de actuación urbanística.

Para la urbanización –entendida como la dotación a los terrenos de las infraestructuras y los servicios propios de los asentamientos concentrados de población- se prevén distintas formas de gestión, que quieren responder a las variadas necesidades de transformación de suelo que pueden darse a nivel local. Aquellos municipios que necesiten expandir el suelo urbano o regenerarlo, podrán delimitar unidades de

actuación urbanística, que son ámbitos no sólo para la ejecución de las obras, sino también para la reestructuración de la propiedad y la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados de las intervenciones.

b) Intervención en la morfología del suelo

Esta herramienta permite modificar la conformación predial de un determinado terreno, lo que significa que terrenos muy grandes se puedan lotizar, o que aquellos que han sufrido un proceso de fraccionamiento muy intensivo se puedan unificar y de esta manera se puedan hacer construcciones en altura.

c) Regulación del mercado del suelo

Estos instrumentos establecen mecanismos para evitar las prácticas especulativas sobre los bienes inmuebles y facilitar la adquisición de suelo público para el desarrollo de actuaciones urbanísticas. Entre estos instrumentos están el derecho de adquisición preferente, la declaración de desarrollo y construcción prioritaria, la declaración de zona de interés social, el anuncio de proyecto, las afectaciones, el derecho de superficie y los bancos de suelo.

Estos instrumentos permiten que el Estado adquiera suelos a precios reales o pueda disponer de predios públicos para la implementación de viviendas de interés social, así como evitar que se mantengan predios sin construir y por tanto afectando su función social y ambiental.

Edificar sobre los terrenos que ya han sido urbanizados y tienen ese destino y conservar las edificaciones existentes son deberes propios de la propiedad inmobiliaria, que cumple una función social a cuyo servicio se atribuyen en la ley también ciertas potestades de vigilancia y supervisión a la administración metropolitana o municipal.

d) Financiamiento del desarrollo urbano

Las decisiones públicas, como la adscripción de un suelo a la categoría de expansión urbana. Su urbanización o dotación de infraestructuras y servicios o la atribución de nueva o mayor edificabilidad generan plusvalías a sus propietarios, aun en los casos en que las obras sean de iniciativa privada. Por esa razón, las legislaciones territoriales y urbanísticas más avanzadas del panorama comparado prevén que la comunidad -a través de la administración pública- participe



asimismo en dichas plusvalías, en una proporción razonable que no ahogue a la iniciativa privada pero tampoco inhiba a la pública.

e) Legalización de los asentamientos de hecho

La existencia de asentamientos humanos genera un grave problema social que afecta a una gran parte de la población ecuatoriana. Este fenómeno se produce por los altos costos del suelo que obliga a las familias de escasos recursos a desplazarse a suelos ubicados en la periferia de las ciudades o que dada su ubicación en zonas de riesgo o su posesión irregular, sus precios son más baratos.

Esta situación conlleva la afectación a varios derechos constitucionales y todos los niveles de gobierno deben adoptar medidas para regularizar estos asentamientos con la finalidad de garantizar los derechos constitucionales, así como de ser el caso reubicar a las familias ubicadas en zonas de riesgo.

De esta manera se da operatividad a lo que dictamina el Artículo 415 de la Constitución que ordena al estado Central y a los gobiernos locales a adoptar políticas integrales y participativas de ordenamiento urbano y de uso de suelo.

Este organismo busca establecer unos estándares mínimos de calidad ambiental, seguridad, cohesión social y accesibilidad del hábitat, sea éste urbano o rural, dejando un amplio margen para que los distritos metropolitanos y los municipios los adapten a su diversidad territorial y de poblamiento. De esta forma se quiere conciliar la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados con unas garantías mínimas de igualdad de todos los ecuatorianos y las ecuatorianas en el disfrute de su derecho al hábitat y a los espacios públicos.

Por otra parte, una superintendencia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo tendrá atribuidas funciones de vigilancia y control del cumplimiento de la ley, así lo permite el Artículo 213 de la Constitución, para actividades y servicios que prestan las entidades privadas y públicas, siendo estas últimas las que pertenecen al Estado incluidas las del Gobierno Central y descentralizado.

6. Institucionalidad

Para impulsar y garantizar la efectividad práctica de esta ley, a más de las atribuciones del Gobierno Central a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, como organismo rector de la política nacional en materia de hábitat y vivienda y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que actúan de acuerdo a sus competencias en lo local, se crean dos instituciones de ámbito nacional: una de carácter regulador, llamada a impulsar el desarrollo de la ley y facilitar a todos los niveles de gobierno su cumplimiento ofreciéndoles orientaciones, y otra de control complementario, porque de poco sirven las normas si no se garantiza su cumplimiento y no se combate con decisión a sus defraudadores.

El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo es un órgano colegiado plural, que se servirá del aparato administrativo de apoyo e impulso que le preste el órgano rector que ejerza su presidencia, de manera que su funcionamiento sea además eficiente y apenas genere gasto público. Este consejo tendrá funciones de desarrollo normativo e informativo de la ley. Estará conformada por representantes tanto de los entes rectores más directamente afectados del ejecutivo central como también de los gobiernos autónomos descentralizados porque el territorio es de todos, así que el gobierno del territorio y la construcción del ordenamiento territorial deben ser una responsabilidad compartida por to-

El grado masivo de construcciones y asentamientos informales alcanzado en el Ecuador en las últimas décadas evidencia que los controles actuales no están funcionando de forma eficaz. La proximidad al territorio y a la población de los gobiernos autónomos descentralizados es muy positiva para el proceso participativo de planificación y gestión de los usos del suelo, pero no tanto para ejercer el necesario control de legalidad. Por ello se requiere una autoridad nacional independiente que pueda hacer cumplir la ley a todos -sean particulares o gobiernos, incluido el gobierno central- con un respeto escrupuloso por las competencias, la legitimidad democrática y la consecuente autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados.

La actuación de control de la Superintendencia es complementaria a la realizada por los gobiernos autónomos descentralizados. Dicho de otro modo, si éstos ejercen regularmente sus competencias de control y sanción, la Superintendencia debe abstenerse de actuar, de modo que sólo intervendrá ante su inactividad.

Al servicio de la efectividad de la ley se crea asimismo el sistema de información territorial integrado, concebido como una rama sectorial del sistema nacional de información que dé completo cumplimiento al mandato constitucional de



generar y entregar a los gobiernos autónomos descentralizados la cartografía que necesitan para el ejercicio de sus competencias de ordenamiento territorial y urbanístico. El sistema será creado y sostenido a nivel nacional, pero alimentado a nivel local, en un proceso de retroalimentación de arriba abajo y de abajo arriba en beneficio de todos los gobiernos implicados. Compartir la información y evitar su duplicación innecesaria es un aspecto asimismo crítico para un ordenamiento territorial eficientemente eficaz.

7. Sanciones

Régimen sancionatorio contiene las normas generales del régimen sancionador, además de la tipificación de infracciones y sanciones sujetas al control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos. Dichas sanciones buscan disuadir que los diferentes operadores que intervengan en el territorio, ya sean públicos o privados, infrinjan el ordenamiento territorial.

8. Concordancia con el COOTAD y Código de planificación

Con la finalidad de articular esta ley con el COOTAD y el Código de Planificación se realizan las reformas necesarias para un correcto manejo legal respecto del territorio y el suelo. En lo que se refiere al Código de Planificación se reforman algunas disposiciones en el sentido de que en un mismo documento se encuentre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Además se modifica el procedimiento con la finalidad de garantizar que todos los niveles de gobierno participen en los procesos de elaboración de su planificación. De esa manera se podrán articular todos los planes de ordenamiento territorial.

En cuanto al COOTAD se adecúan ciertas normas sobre uso de suelo y se mejoran las normas tributarias relativas a la recuperación de plusvalía.

9. Conclusiones

La competencia de ordenamiento territorial, de los distintos niveles de gobierno, se ejerce sobre el mismo suelo; de tal manera que, en determinada porción de territorio habrá tantos planes de ordenamiento como niveles de gobierno y para garantizar que exista una coherencia entre todos se debe articular y coordinar los planes. Por lo anterior es necesario que el procedimiento de aprobación permita una participación activa tanto de la ciudadanía como de los otros niveles de gobierno, para que todos los intereses que recaigan sobre el ordenamiento sean considerados.

Es importante recordar que urbanizar es hacer ciudad y la ciudad es un bien colectivo, no apropiable por nadie, al que todos tenemos derecho, así como a disfrutar de sus espacios públicos. Por ello, aunque la ley deja un amplio espacio a la iniciativa privada de los propietarios del suelo para promover las actuaciones de urbanización en los terrenos habilitados para ello en los planes, también arbitra técnicas para incentivarles a hacerlo o incluso sustituirles si no lo hacen una vez transcurrido un plazo razonable, de manera que el interés general prevalezca sobre los intereses privados.

En el marco de esta ley, quien decide dónde se hace ciudad, con qué usos y calidad no son los sucesivos fraccionamientos del suelo, sino los planes de ordenamiento territorial y urbanístico aprobados con participación ciudadana, de forma que los fraccionamientos o reestructuraciones de la propiedad y las obras de urbanización necesarias son instrumentos técnicos aprobados por la administración para gestionar la ejecución de dicho ordenamiento. La formación de asentamientos humanos trasciende ciertamente del contenido del derecho de propiedad, que no puede ejercerse en contra de los derechos de las generaciones futuras si se apuesta por un desarrollo sostenible.





LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: UN PASO MÁS EN LA PLANIFICACIÓN PANÓPTICA

TARQUINO ORELLANA SERRANO

Universidad del Azuay

I

onvocados, como hemos sido, para que los cultores de la planificación nos cuenten y enseñen la experiencia y la ventaja de planificar, su necesidad y su valor, permítanme instalar, introducir la sospecha, seguir la huella, describir el proceso disciplinario y de control que la normativa ha ido creando, en movimientos sucesivos, en avanzadas por las cuales en nombre de la planificación y su necesidad, encubierto en su retórica, el control sobre los también - retórica y eufemísticamente llamados Gobiernos Autónomos Descentralizados- se impone y concreta. Revisar y denunciar el modo por el que las competencias exclusivas que la Constitución del 2008 consagró para los gobiernos municipales sobre la planificación y el control sobre el uso y ocupación del suelo¹, son reducidas, subordinadas, sometidas a las decisiones políticas de gobierno.

La planificación enunciada y declarada en su valor ideológico, convertida en artículo de propaganda que resiste o impide la crítica, transfigurada en dogma y anatema, hipóstasis del control, es el Caballo de Troya, el vehículo y la estrategia, la herramienta tecnocrática de la avanzada por el control, la sumisión, la disciplina, el chantaje y el poder absoluto.

Si bien, el panóptico es la forma espacial, la arquitectura del control, no es la mirada o la vigilancia el elemento sustancial; es el control directo del espacio y el territorio para fines económico políticos lo que hace a la planificación panóptica. Es este modelo y sus instrumentos, la construcción de esta maquinaria, descrita en su gramática legislativa, la normativa disciplinaria la que nos proponemos diseccionar, mostrar en sus articulaciones de garantía de un poder absoluto.

Desde luego, el panóptico que ahora se construye, no es como en el caso de Jeremías Bentham, el invento original de una mente genial, es más bien un subproducto, el resultado y el residuo de un proceso de transmutación y reciclaje, una genealogía por la cual el poder en su movimiento y en la necesidad de persistir en su ser, de imponerse y sobrevivir, aún en y con su incapacidad y sus deficiencias, el que provoca y prodiga el libreto y el relato de su justificación: la planificación definida y ajustada, limitada a su necesidad de sobrevivencia. Ya no la ilusión ni la utopía, la realización de un proyecto, al contrario, el poder que se inventa la justificación, el relato, el si-



mulacro con el cual seduce, la impostura con la cual oculta su deficiencia y su desnudez, la mentira con la que engaña y con la que necesita engañarse, ocultarse a sí mismo.

El poder predica desde la cima de su fuerza y construye el espacio, produce un territorio, los territorios a la medida de su realidad, en las magnitudes y posibilidades, dentro de los límites de su incapacidad.

Los elementos, la literatura legislativa, la gramática encubierta de la dominación ha tenido, tiene unos aparatos institucionales, la SENPLADES y el Consejo Nacional de Competencias, traducidos y convertidos a la heurística del poder; no órganos del ejercicio de los deberes para la realización de los derechos, al contrario, instrumentos funcionales del poder, antes que en la lógica de la sumisión y para concretar el clientelismo institucional, la gravitación obligatoria y concéntrica de los GAD, la eliminación de la autonomía y la acción descentralizada de las competencias exclusivas, precisan otra herramienta, un artefacto completo de la discrecionalidad, la arbitrariedad, la sanción, el chantaje, la amenaza y el control totalitario: la Superintendencia del Territorio y el Suelo.

La legislatura, Asamblea Nacional como se predica de sí misma, fabrica la gramática terrible y confusa, la demagogia y la retórica de la legislación, la norma indeterminada para el abuso, las leyes inconstitucionales que en pasos sucesivos han ido construyendo los artefactos adecuados, el funcionariado sumiso y obediente, los códigos que fabrican los renglones torcidos de la dominación: el COOTAD, El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y ahora, encubierta en el discurso justificatorio de la planificación, la llamada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo.

Sin duda, la Constitución es la cúspide de unos esfuerzos que traducen un momento de la historia en su comprensión, oposición y reflexión intersubjetiva, síntesis que en su empeño no resuelve las oposiciones sino que las dispone en una tensión, en una composición de vectores que deberán construir y encontrar los caminos y las válvulas, definir los procesos para el conocimiento, la gestión, la administración de la complejidad y el conflicto. La Constitución es también el espejo en que se miden y con la que cabe confrontar las invenciones legislativas y las operaciones administrativas que trazan los senderos o abren los cauces por donde se tramita la tensión y el conflicto. La Constitución es el ho-

rizonte y el límite por donde deben y pueden transitar los esfuerzos de la composición, el diálogo y el conflicto de las fuerzas sociales, y las tensiones, las superposiciones, los solapamientos que con respecto al ejercicio de sus deberes cumplen los entes públicos, los órganos del Estado.

La Constitución que declara y propone un modelo de Estado unitario, que se organiza como República y se gobierna de manera descentralizada; la Constitución que ha declarado como deber primordial del Estado, razón de ser, el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización², ha establecido un sistema de gestión de competencias exclusivas y un postulado de primacía regulatoria, atribución autónoma normativa de estos gobiernos autónomos en el ejercicio de sus competencias exclusivas.³ Este modelo, desde luego, no ignora ni puede ignorar la obligación de la coordinación, colaboración y complementariedad, coordinación⁴ que no puede entenderse como subordinación, dependencia o imposición. La Constitución, sin embargo, no resuelve el medio y el modo, sí el órgano propio donde se han de escenificar las disputas, los conflictos interadministrativos del ejercicio de las competencias⁵, escenario en el cual, por supuesto, el control del aparato, la apropiación del órgano no debería poder definir el contenido. Sin embargo, como pasamos a demostrar, estos principios y postulados, este modelo que supuestamente deja atrás la descentralización a la carta y promueve una descentralización regulada, consistente, obligatoria y definitiva, tal como se declara y reitera por parte de sus propagandistas, sirviéndose entre otras muletillas que bien vale desnudar, ha construido, viene configurando un proceso de recentralización y subordinación progresiva, de imposición y jerarquía estratégica y autoritaria, bien podría decirse *recolonizadora* de los territorios, de los gobiernos, de las competencias reducidas a un conjunto de actividades operativas secundarias, siempre funcionales, siempre dependientes, siempre controladas, siempre subordinadas a un poder jerárquico superior en el que, una función del Estado, la función ejecutiva, se asume representante de la sociedad y rectora de todas las competencias.

Este proceso, estas distorsiones no ocurren de manera automática, van ocurriendo, primero de modo oscuro y confuso, inseguro y ambiguo, como se descubre en el Código Orgánico de Autonomía y Descentralización (COOTAD), donde se cuelan las primeras perlas legislativas, la avanzada por la cual sin saber ni poder diseñar un modelo de gestión que respete las autonomías, las competencias exclusivas

y un modelo descentralizado de potestades paralelas no sometidas ni jerarquizadas, un sistema de atribuciones especializadas e independientes, dentro de un modelo de planificación descentralizado⁶, prefiere el atajo de la jerarquía y la imposición, el modelo tradicional, modelo primario de la autoridad concentradora del poder, no tutelar y garante de los derechos sino titular de ellos, no una autoridad subordinada a la norma sino una Autoridad concentradora del poder, dispensadora de los derechos y disipadora de los recursos.

En dos ámbitos sustanciales de regulación y control sobre el territorio: el ordenamiento territorial, planificación y control del régimen de uso y ocupación del suelo, y la gestión ambiental⁷, en los que la función ejecutiva carece de competencias, el COOTAD se encarga de crearlas artificiosa e inconstitucionalmente. El Artículo 137 del COOTAD no obstante que en el primer inciso repite el texto constitucional, en la segunda y siguientes proposiciones nos remite a una supuesta autoridad ambiental nacional no conformada e inexistente, asumida de hecho por el Ministerio del Ambiente, imponiendo que los gobiernos locales deban acreditar, valga decir calificar su gestión, obtener la autorización, la licencia, la atribución de este organismo. Adicionalmente, no sólo que la competencia se concentra y controla en un ente ajeno al diseño constitucional sino que, como señala la norma: *“En el caso de los proyectos de carácter estratégico la emisión de la licencia ambiental será responsabilidad de la autoridad ambiental nacional”*. El mismo COOTAD, en abierta oposición constitucional, casi de modo burdo, contra las competencias exclusivas definidas y establecidas para los diferentes niveles de gobierno, otorga y atribuye de manera implícita unas competencias extraordinarias, más allá de la constitución en favor de la función ejecutiva con la invención de los desde ahora llamados sectores privativos y los sectores estratégicos, redefinidos y *reconceptualizados* por la ley. El COOTAD los define así, Artículo 110: Sectores privativos: *“Son aquellos sectores en los que, por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al gobierno central”*; Artículo 111: *“Sectores estratégicos son aquellos en los que el Estado en sus diversos niveles de gobiernos se reserva todas las facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental. La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sector estratégico corresponden de manera exclusiva al gobierno central.”*

Estos son los predicados de la arbitrariedad, de la elevación a instancias supraconstitucionales las posibilidades de intervención y decisión del Gobierno Central en todas las instancias y en todos los sectores de la actividad pública o privada, en todo el territorio y en todas las actividades. De este modo, por este medio, cualquiera de las decisiones del Gobierno Central, pueden colocarse, se colocan y elevan a la categoría de poder total, absoluto y decisivo, superior a la Constitución y, por supuesto, superior y jerárquico sobre las competencias exclusivas de los demás órganos del poder público y los todavía, ya sólo cínicamente, llamados Gobiernos Autónomos Descentralizados. Ningún órgano y ninguna función en la historia de los últimos treinta años de la democracia del país ha concentrado sin control tanto poder, ningún siniestro personaje de la larga noche neoliberal se hubiese atrevido a tanto. Poder estratégico, poder militar, de avanzada, de captura, de invasión sobre los territorios, poder que el COOTAD inventa en abierta contradicción con la Constitución que, según dispone el Artículo 313⁸, impulso para los sectores estratégicos unos cometidos de deber y responsabilidad mayor que ahora son disueltos en esta identificación por la que el Estado Central, la función ejecutiva, asume y concentra el poder del Estado, de todos los órganos del poder público, siendo éste mismo órgano, esta misma función la que define la extensión y la posibilidad del contenido de su intervención.

La Ley de Minería, publicada en el R. O. 517 del 29 de enero del 2009, norma anterior al COOTAD, había establecido una débil restricción de respeto a la planificación de los gobiernos municipales. El Artículo 26 imponía como obligación, como trámite previo a la ejecución de actividades mineras la manifestación fundamentada del Concejo Municipal, acorde al ordenamiento territorial. Esta norma, en las reformas de la Ley de Minería, fue eliminada. Mientras tanto, en la precipitación del control, de la imposición unilateral de las decisiones políticas de concesión de recursos naturales para la explotación minera, el Consejo Nacional de Competencias, conformado el 31 de enero de 2011, dispuso, sin trámite, previa solicitud del entonces Ministro de los Sectores Estratégicos que, *“(...) tratándose de sectores estratégicos, le corresponde de manera exclusiva (al Gobierno Central) la rectoría y la definición de los modelos de gestión, así como la planificación nacional sectorial en la que se definirá la ubicación de las distintas zonas susceptibles de exploración, explotación, concesión y toda otra forma de aprovechamiento y desarrollo de actividades vinculadas a los sectores estratégicos...”*, resolución que,



evidentemente, desconoce las leyes vigentes a ese tiempo y lo que manda la Constitución. La planificación, ahora llamada estratégica de la explotación minera, en el territorio nacional, prescinde, ignora, la competencia exclusiva municipal, las competencias ambientales y todas las atribuciones de los distintos órganos de gestión. En este marco de resoluciones y distorsiones normativas, por supuesto, la explotación del Yasuní ocurre ajena a la planificación regional amazónica dispuesta en la Constitución⁹. En este marco de resoluciones, la planificación es una declaración retórica y las competencias exclusivas y paralelas de los GAD, en el mejor de los casos, un artículo secundario y propagandístico, un oropel para encubrir la arbitrariedad y las decisiones unilaterales.

Pero el COOTAD es todavía, pese a lo analizado, una normativa precaria y confusa respecto de lo que desarrolla el llamado Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que crea el Consejo Nacional de Planificación como un órgano presidido y gobernado por la función ejecutiva, según dispone el Artículo 24 de la indicada Ley, haciendo que la SENPLADES, órgano de la función ejecutiva, sea el ente técnico, ejecutivo y operativo de este organismo con facultades extraordinarias. La cualidad superior de prerrogativa logística de control sobre los GAD, más allá de los instrumentos técnicos de información necesarios y útiles, consiste en el control presupuestario directo a través del llamado Sistema Nacional de Finanzas Públicas, cuya "rectoría" — otra vez la metáfora del control— corresponde al Presidente de la República que lo ejerce a través del Ministerio a cargo de las finanzas públicas (Art. 71). Sin que se desarrolle ni defina en lo que habrá de consistir la planificación, más allá de unas declaraciones generales, la Ley, en la ausencia o la deficiencia de la comprensión, ajena a los contenidos sustantivos que una ley debe desarrollar, crea los aparatos, los órganos, las entidades del control, diríamos mejor, la "arquitectura" por la que, el órgano de planificación ocupa la atalaya, el lugar de la vigilancia y el control, el despacho del control panóptico.

Construido el aparato del control, diseñado el dispositivo de la vigilancia para la sumisión, las normas ampulosas, las declaraciones retóricas, los contenidos de textura abierta, las cláusulas generales y de contenido indeterminado, esto es, aquellas en las que cabe cualquier decisión, cualquier arbitrio, cualquier ejercicio discrecional, resultan precisas al cometido, al objetivo de centralización, concentración y control del poder en un mando único, jerárquico, superior, definitivo,

ajeno a la posibilidad del control de la legalidad, razón de ser del Estado de Derecho. Así entonces, Artículo 10: "*Al Gobierno Central le corresponde la planificación a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el Artículo 261 de la Constitución de la República, de los sectores privados y de los sectores estratégicos definidos en el Artículo 313 de la Constitución de la República, así como la definición de la política del hábitat y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial, y las demás que se determinen en la ley*". Dicho de modo brusco y directo, las competencias territoriales de los GAD son eliminadas, pues la "incidencia territorial" de las competencias del ejecutivo, las inventadas sin referencia constitucional, llamadas privadas y las estratégicas, del Gobierno Central, ya no competencias del Estado, se imponen y definen, se deciden en la torre del panóptico: el despacho presidencial. Artículo 45: "*El gobierno central podrá formular instrumentos de planificación territorial especial para los proyectos nacionales de carácter estratégico. Dichos instrumentos establecerán orientaciones generales que deberán ser consideradas en los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los niveles de gobierno respectivos*". Por tanto, dicho otra vez con franqueza, sin remilgos de supuesta suficiencia jurídica, las competencias exclusivas de los GAD, concretamente las del ordenamiento territorial, se subordinan, se adecuan, se subordinan a las decisiones estratégicas que ya no son del Estado sino del Gobierno Central.

De este modo, el "*Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*" prefigurado en la Constitución en el Artículo 279, el Plan Nacional de Desarrollo que impone la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado Central y los GAD (Art. 280), ha sido transformado, convertido en un aparato de control donde la llamada "rectoría" —término de origen monástico y ascendiente feudal— que la Constitución incorpora de modo preciso, exclusivamente para el ejercicio de las competencias exclusivas del Gobierno Central (Art. 141), es objeto de una transustanciación por la cual, la rectoría del gobierno central en sus competencias propias asciende a la categoría de competencia jerárquica general sobre todas las competencias, construyendo entonces una rectoría superpuesta que sobredetermina a las otras competencias que dejan de ser exclusivas, que no son coordinadas sino que se subordinan a las decisiones del Gobierno Central. Son estas supuestas rectorías, los sectores estratégicos, los sectores privados, el medio y el modo inconstitucional por el cual se ha

elaborado y se construye la restauración concentradora y centralizadora, impositiva, unidimensional y jerárquica de un poder absoluto.

Unir, en un solo aparato de control la planificación, no descentralizada sino dependiente y subordinada de los GAD, a un sistema de control económico, convierte a los GAD en clientes. El Estado Central, la Función Ejecutiva del Gobierno Nacional que suplanta al Estado, conforme demostramos, ha diseñado el modelo por el que de la llamada descentralización a la carta transitamos a una centralidad institucional clientelar, a la obligación del vasallaje, a una dialéctica de amo y esclavo en la que, el esclavo, el cliente, obligatoriamente zalamero y adulón, oportunista, víctima del chantaje, reproduce, continua y perpetua la condición de subordinación y dependencia.

En esta lógica, en esta cultura de imposición, en este modelo de acumulación y reproducción que hace de los sectores “privativos” y los proyectos “estratégicos”, el cambio de matriz productiva, el *extractivismo*, el horizonte y el vector de fuerza superior que condiciona y subordina a las planificaciones territoriales de los GAD, es oportuno preguntar, ¿por qué y para qué es necesaria una llamada “*Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo*”, por qué y para qué necesitamos esta ley?. La respuesta es simple y está contenida en el mismo proyecto de ley. La nueva ley sirve para consolidar el modelo, para completar el proceso sinuoso y retorcido que está disperso, que se ha ido acumulando, gestando en las otras normas analizadas. Así, es de la naturaleza y objeto de los planes de ordenamiento territorial, entre otras razones obvias y declarativas, como expresa el Artículo 6 del proyecto: “*Todos los planes de ordenamiento territorial forman parte del sistema nacional descentralizado de planificación participativa y están articulados al Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia del Territorio Nacional*” y, como establece el Artículo 8: “*(...) el gobierno central puede aprobar planes estratégicos de ordenamiento territorial con el objeto exclusivo de regular la localización espacial y el impacto territorial de los proyectos nacionales de carácter estratégico*”. Por tanto, los planes de los GAD se subordinan y están condicionados por el Plan del Gobierno Central que, por sí mismo, prescindiendo de los GAD, desarrolla planes estratégicos, define localizaciones, estos es, reservas de suelo, su uso y ocupación. A su vez, el Gobierno Central, como expresa de manera asistemática y aparentemente incoherente el Artículo 12, el Gobierno Central “*Reglamentariamente pueden establecerse es-*

pecificaciones técnicas obligatorias para el ordenamiento territorial, así como ordenanzas o soluciones tipo o modelos de ordenación a los que pueden acogerse voluntariamente los gobiernos autónomos descentralizados por remisión de su planes o por aplicación supletoria mientras carezcan de ellos”. Obviamente, las imposiciones reglamentarias obligatorias, pueden ser, según la necesidad y la disposición del poder, cualquier cosa, cualquier imposición, cualquier obligación. A su vez, el proceso de aprobación de los planes territoriales está condicionado a consultas con el gobierno central, según dispone el Artículo 14, bajo pena de nulidad. El Artículo 16 es más explícito y categórico: “*La remisión al gobierno central debe cursarse a los entes rectores cuya autorización o informe favorable sea obligatorio para poder aprobar alguna determinación del plan y a la Junta Reguladora del Territorio y el Suelo, quien se encarga de trasladársela a los ministerios y entes rectores representados en su composición y a los restantes a cuya competencia afecte el ordenamiento proyectado*”. Por tanto, el ordenamiento territorial deja de ser ordenamiento, deja de ser la condición y la base de la planificación a la que se subordinan o deben subordinarse las intervenciones de los organismos públicos y privados, pues, de ahora en adelante el territorio, el suelo, su condición natural y artificial histórica, está condicionada, depende las decisiones, de las iniciativas, de las imposiciones de los llamados entes rectores.

Sin entrar en consideraciones de gramática y redacción, otras de orden jurídico, cuyos absurdos como la obligación de inscribir en el registro de la propiedad las edificaciones que, como sabemos desde el derecho romano, son inmuebles por accesión, el cometido de la ley es la realización panóptica de la regulación indiscriminada y el control discrecional, esto es el diseño de los órganos, esto es el aparato, los aparatos de la vigilancia y la dominación. La Junta Reguladora del Territorio y el Suelo, conformada en su mayoría y con voto dirimente por una autoridad ejecutiva con competencias extraordinarias como las siguientes: la reglamentaria general, “*el desarrollo reglamentario de esta ley y el reglamento del catastro nacional integrado georeferenciado*”, “*Aprobar las normas técnicas que en el marco de esta ley y de su desarrollo reglamentario, sean de obligatorio cumplimiento para los planes de ordenamiento territorial y urbanístico, las intervenciones sobre el territorio, las obras de urbanización y edificación y las demás actividades de uso, gestión y ocupación del suelo*”, “*Aprobar las soluciones de ordenación de zonas homogéneas y otras ordenanzas-tipo de gestión y uso del suelo a las que pue-*



dan remitirse los planes de ordenamiento territorial y urbanístico o que puedan regir supleatoriamente, a falta de ellos”, normas que en su conjunto eliminan la competencia territorial histórica, calificada como competencia exclusiva por la Constitución para los GAD Municipales y la facultad normativa que en sus competencias exclusivas les ha correspondido y corresponde de manera indisputada a las municipalidades y gobiernos provinciales.

La Superintendencia del Territorio y el Suelo, “*órgano técnico de vigilancia y control*” (Art. 57), valga decir el ojo del poder, como lo llamara Foucault al panóptico, representado por el Superintendente, autoridad que es nombrada de una terna que presenta el Presidente de la República por el Consejo de Participación Ciudadana, organismo que ha demostrado su cualidad y virtud de alambique de la disciplina, la obediencia y la sumisión, tiene la función de, Artículo 57: “*Vigilar y controlar la legalidad del ordenamiento territorial y urbanístico y de las actividades de uso, gestión y ocupación del suelo, de hábitat y vivienda que realizan las personas físicas o jurídicas (sic) tanto privadas como públicas y los distintos niveles de gobierno*”. Dicho de otro modo, las facultades del control de la legalidad, propias de la administración de justicia son atribuidas a este organismo, así como todas las facultades de control y vigilancia sobre el ordenamiento territorial en general, gozando de potestades extraordinarias para, oficiosamente o por denuncia, establecer sanciones, disponer intervenciones, suspender actuaciones y cancelación de competencias de control a los GAD. La norma indeterminada, abierta, en blanco para la sanción se enuncia así: “*A estos efectos, se entenderá por funcionamiento anormal de un servicio público tanto la inactividad como la actividad legislativa, administrativa o por vía de hecho del gobierno central o de un gobierno autónomo descentralizado que sean contrarias al ordenamiento territorial y urbanístico o al resto de la legislación aplicable*”, esto es, cualquier cosa, como proclamaba Abadala Bucaram, “*lo que me dé la gana*”.

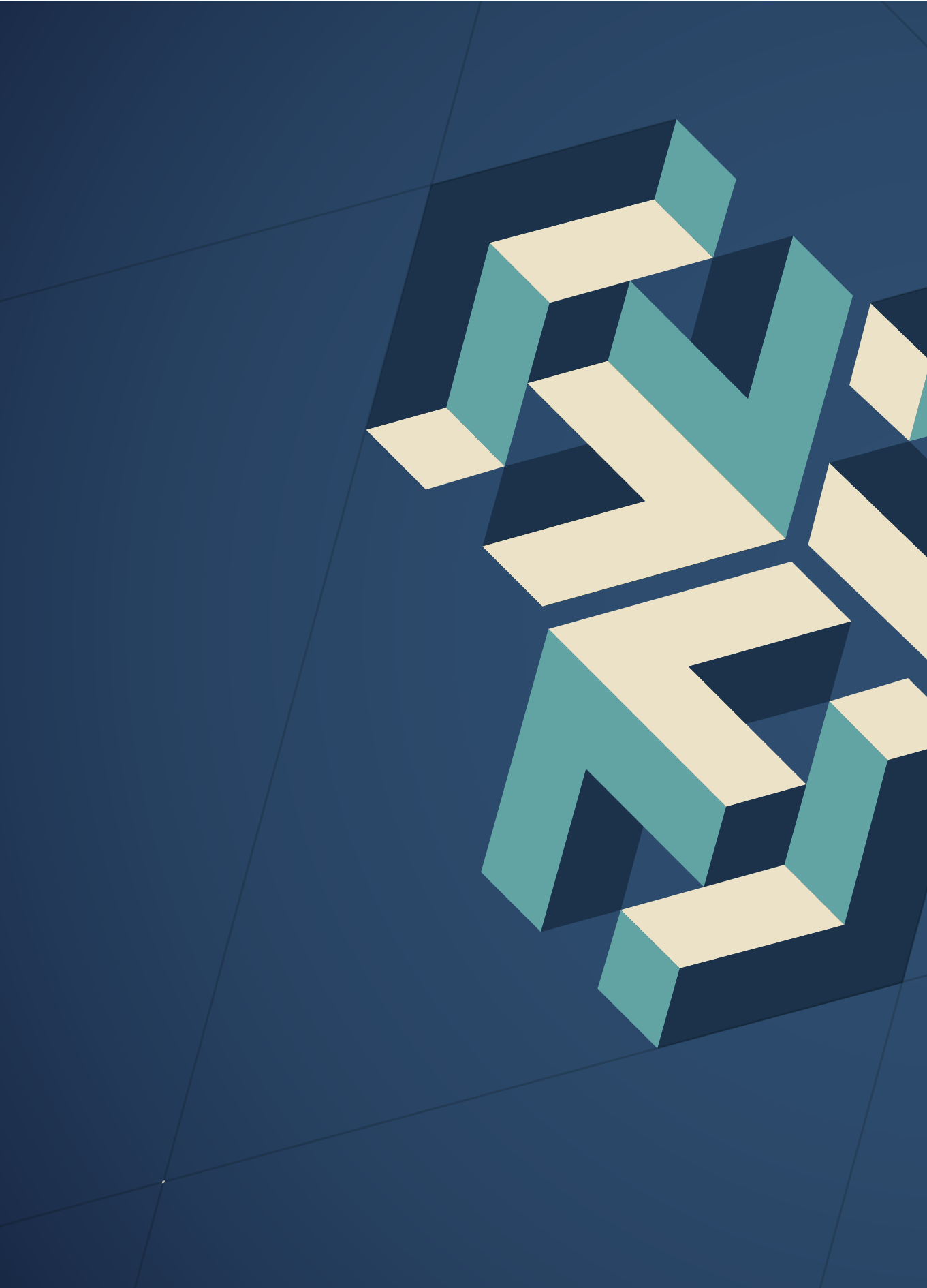
Desde luego, no está en duda ni debería ser motivo de discusión ni debate el que la actividad pública, la conducta de los GAD, del Gobierno Nacional, por supuesto, responda a una planificación, a una orientación técnica que reduzca los márgenes de discrecionalidad, el arbitrio, la decisión no sustentada o deficientemente motivada de la administración. No merece réplica que la actividad privada y comunitaria, también la pública, sin duda, estén subordinadas a la planificación y, fundamentalmente a la planificación territorial. Pero sería tonto, ingenuo o interesado, no reparar, no denunciar, ignorar que este proyecto de ley, las leyes que hemos analizado, en conjunto, han diseñado, completan el repertorio, de un modelo carcelario y panóptico de control. El territorio, el territorio nacional, los territorios administrativos de los GADS, están, son cada vez más reducidos, subordinados a una sola lógica de imposición arbitraria y discrecional en la que, como hemos sostenido, la planificación, el ordenamiento territorial, son el Caballo de Troya, el señuelo, el dispositivo supuestamente técnico con el cual se califica y justifica la imposición, la vigilancia y la obligatoria sumisión. La enmienda constitucional en curso, que reforma los Artículos 211 y 212 de la Constitución, por la que, la Contraloría General del Estado pierde atribuciones del control de la gestión pública, el control con relación a los planes y los fines, es también parte de esta avanzada de despotismo, de esta concentración, monopolización, centralización del poder que hace de la patria una cárcel y que hace del déspota el ojo de la vigilancia panóptica. La SENPLADES, como establece el famoso Código de Planificación, retirada la competencia constitucional a la Contraloría por esta “*enmienda*”, es el instrumento técnico, el fetiche de la supuesta sabiduría, el órgano del disfraz y el camuflaje sofisticado de la planificación para la discrecionalidad y el abuso llamado control.

En Cuenca, en noviembre de 2014, a los 194 años de su independencia.

NOTAS

- ¹ **“Artículo 264.-** Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial (...) 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el Cantón”.
- ² **“Artículo 1.-** 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”.
- ³ **“Artículo 3.-** Son deberes primordiales del Estado: (...) Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”.
- ⁴ **“Artículo 425.-** La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”.
- ⁵ “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio de concurrente de la gestión en la prestación de los servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”.
- ⁶ COOTAD: **“Artículo 269.-** El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones (...) Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional”.
- Constitución de la República del Ecuador: **“Artículo 275.-** El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”.
- ⁷ Téngase en cuenta que la función ejecutiva carece de competencias en gestión ambiental la cual está reservada a los Gobiernos Provinciales, Artículo 263.4, mientras que el órgano de tutela ambiental diseñado en la Constitución, ha sido ignorado, haciendo en los hechos que el Ministerio del Ambiente, sin competencia, asuma una de carácter general, arbitraria y jerárquica. El Artículo 399 de la Constitución ignorado, manda: **“El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza”.**
- ⁸ **“Artículo 313.-** El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia”.
- ⁹ **“Artículo 250.-** El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económico, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y la protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*”.

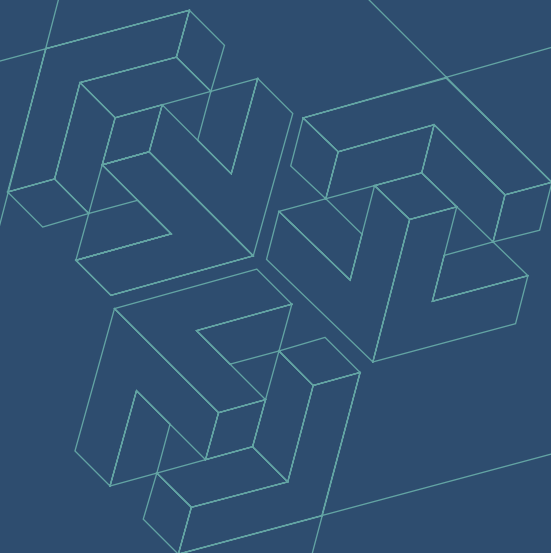






PARTE 5

CONCLUSIONES



DOMINGO GÓMEZ OREA

Catedrático. Universidad Politécnica de Madrid

1

Los Planes de Ordenamiento Territorial son un elemento fundamental de coordinación y articulación de los GAD de los niveles territoriales, de los sectores de actividad y de los agentes sociales, de ahí la importancia de contar con profesionales formados en materia de Ordenamiento Territorial. Se considera que se va avanzando en la formación de estos profesionales pero seguramente conviene reforzarla.

2. La creatividad y la innovación son una constante en el proceso ecuatoriano para generar metodologías, enfoques y conocimiento en general, lo cual no se debe perder de vista, aunque siempre en el marco del rigor científico.
3. Se considera que las universidades tienen una responsabilidad primordial en especializar profesionales con visión holística del territorio, fomentar el diálogo entre los diferentes actores y fortalecer las capacidades en la sociedad civil con énfasis en aquellos sectores con menor capacidad de intervención. En este papel se

considera que deben incorporar, en la medida de lo posible, el conocimiento e ideas que genera la sociedad de forma horizontal, en redes, etc.

4. Uno de los roles de la universidad consiste en establecer un potente Sistema de Observación, Análisis, Evaluación y Prospectiva Territorial, con información abierta para todos (*open data*).
5. El proceso de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial debe asumir los principios de coherencia, referencia y subsidiariedad y aunar en un esfuerzo conjunto el trabajo técnico, la participación social y la concertación de los agentes y actores.
6. Para una correcta formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, se deben considerar con mucho rigor las fases del proceso, el diseño y organización de los equipos, su composición multidisciplinar (ningún campo de conocimiento es ajeno) su funcionamiento interdisciplinar y el conocimiento directo del terreno y de la sociedad.





7. Los profesionales que forman los equipos, además de su formación técnico científica, deben contar con sensibilidad política, cultural y social.
8. Superar la confusión entre Ordenamiento Territorial y Urbanismo: Son complementarios, pero la primera supone un enfoque estratégico con respecto a la segunda.
9. Hacer del Plan de Ordenamiento Territorial, el elemento de coordinación, concertación y articulación de las instituciones sectoriales y territoriales a los diferentes niveles
10. El proceso de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial en Ecuador manifiesta una serie de fortalezas, entre las que destacan:
 - Se ha creado una cultura de la planificación.
 - Se ha generado un sistema de formación en Ordenamiento Territorial.
 - Se han creado equipos, lo que supone el mejor aprendizaje.
 - Se ha creado una base de datos importante, que debe ser accesible a todos.
 - Se han evidenciado la carencias de información básica.
 - Ecuador convertido en referencia latinoamericana en Ordenamiento Territorial. Un modelo planificado de desarrollo basado en el Ordenamiento Territorial y enfocado al *Buen Vivir*.
 - Se han unido dos conceptos indisociables: Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Se asume el enfoque de Ordenamiento Territorial para planificar el desarrollo sostenible
11. En relación con la futura Ley de Ordenamiento Territorial, se sugiere que establezca con claridad, en un texto directo y sencillo de "lectura amigable":
 - Los tipos de planes, incluyendo los de urbanismo, como una prolongación y complemento de los de Ordenamiento Territorial.
 - Sus objetivos, contenido, alcance y determinaciones.
 - Las condiciones de su formulación: de participación, concertación, coordinación, transparencia.
 - El procedimiento administrativo de impulsión, aprobación, etc.
 - Su vigencia y efectos.
 - Pero no la metodología pues ésta corresponde a los científicos y profesionales.
12. EL ESTADO DEBE SER UN ACTOR ACTIVO EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. No obstante debe encontrarse una armonización entre los intereses del estado central y los GAD. Esta es una tensión que por ahora no encuentra punto de equilibrio.
13. En todo caso se considera que el estado debe evitar que se violenten las competencias de los GAD. Asimismo debe atender cuestiones de ordenamiento territorial de carácter transfronterizo, que requieren la cooperación con los Estados vecinos.
14. El ordenamiento y la descentralización constituyen políticas públicas territoriales en tensión, dado que ambas involucran componentes políticos, sociales y económicos que, enmarcados en una economía de mercado y en el tipo de estructura social y política prevalente, enfrenta intereses sociales y territoriales contradictorios. Y ello debido a las asimetrías en la estructura de poder ya la lógica espacial de la economía de mercado globalizada: Concentradora, segregacionista y generadora de iniquidades y desequilibrios sociales y territoriales.
15. EL ESTADO DEBE CUMPLIR EL MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN, DE CREAR LAS REGIONES EN ECUADOR, las cuales deben ser actores protagonistas de la ordenación del territorio.
16. GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN ADECUADA DE LOS MUNICIPIOS EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE LAS PROVINCIAS Y DE LAS REGIONES. Por jerarquía

normativa los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial tienen que respetar las determinaciones de los POT regionales y adaptarse a las mismas, cuando los planes superiores se aprueban con posterioridad.

16. Para ellos es fundamental que la futura ley de Ordenamiento Territorial y suelo controle al principal desordenador del territorio: El mercado y la especulación.
17. La búsqueda del equilibrio, de la equidad y de la solidaridad social y territorial que caracterizan a una política de descentralización, constituyen una meta que guiará los cambios y transformaciones de mediano y largo plazo que deben ocurrir en la estructura político-territorial y socio-económica de los países latinoamericanos encaminada a lograr un nuevo orden orientado al *Buen Vivir*.
18. La política ecuatoriana de *Buen Vivir* construida a partir de la filosofía de vida de sus comunidades ancestrales, se erige como una opción de cambio y de futuro esperanzador no solo para la sociedad ecuatoriana sino para otras sociedades del mundo que viven la crisis actual del desarrollo y buscan nuevos caminos. El ordenamiento territorial constituye, sin duda, un elemento muy importante para la construcción del nuevo orden territorial buscado, por el que vale la pena trabajar.





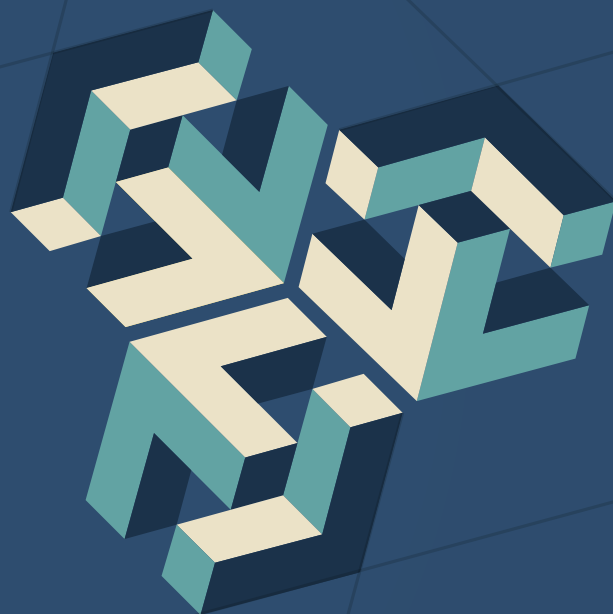
Secretaría Nacional
de **Planificación**
y **Desarrollo**



COMISIÓN ORGANIZADORA DEL SIMPOSIO
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



UNIVERSIDAD DE CUENCA
desde 1867





El Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial se ha realizado nueve veces en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, desde 1980 y se ha convertido en el foro académico y democrático de mayor jerarquía nacional para la discusión de los fenómenos urbano-regional del país.

Los simposios realizados han tenido enorme incidencia en una serie de acontecimientos e hitos que han marcado los procesos de Planificación Territorial y Desarrollo Urbano Regional. Destacamos el Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca en el primer simposio. La problemática habitacional y el crecimiento demográfico y físico de nuestras ciudades, el deterioro y destrucción de los centros históricos y las limitaciones de la Ley de Régimen Municipal para transformar a las municipalidades en coordinadoras del desarrollo urbano, en el segundo, 1984. La experiencias y perspectivas de la planificación urbana en el Ecuador en el tercer simposio de 1986. En 1990 en el cuarto simposio se insistió en los temas urbanos con el tema "La ciudad: acceso a la Vivienda y los Servicios Urbanos". En 1994, para apoyar las corrientes descentralizadoras se realizó el quinto simposio teniendo como tema central el "Desarrollo local en el Ecuador del siglo XXI".

Con una interrupción de casi 14 años, los simposios se retomaron en el año 2008 para insistir, en apoyo a la Asamblea Constituyente, en el tema de la "Descentralización Política y la Reorganización Territorial". Podríamos decir con orgullo académico que el Título V de la Constitución vigente tiene una fuerte influencia de las propuestas y debates de ese simposio del 2008. Igualmente en el 2010, para apoyar el trabajo de la Asamblea Nacional que se encontraba desarrollando la nueva Constitución aprobada en 2008 y formulando el nuevo "Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización" se realizó el séptimo simposio con el tema "Ordenamiento Territorial: un desafío constitucional". También en este caso el denominado código o COOTAD como lo llaman simplificado tiene una fuerte influencia de este foro académico nacional. En el 2012 el debate nacional se había concentrado en las competencias sobre el territorio, de los diferentes niveles de los gobiernos autónomos establecidos en la Constitución y el COOTAD y el octavo simposio por ello debatió sobre "Competencias y Gestión Territorial," aportando una vez mas importantes ideas que aspiramos se puedan plasmar en una Ley de Ordenamiento Territorial. Finalmente en 2014 se realizó el noveno simposio cuyo tema central fue "Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanística" para profundizar los temas competenciales de los gobiernos autónomos descentralizados y sus efectos en los territorios urbanos y rurales de nuestro país. También este simposio cuyas principales ponencias se incluyen en este libro aporta importantes ideas y estrategias para la promulgación de una Ley de Ordenamiento Territorial que complemente el COOTAD.

ISBN: 978-9978-14-327-8



COMISIÓN ORGANIZADORA DEL SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

