

# ANÁLISIS HISTÓRICO COMPARADO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUENCA

POLÍTICA PÚBLICA, ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL



# ANÁLISIS HISTÓRICO COMPARADO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUENCA

POLÍTICA PÚBLICA, ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, ORDENAMIENTO TERRITORIAL

*CONTRERAS, JESSOP, ROTH, SWYNGEDOUW, GÓMEZ OREA*



*Christian Contreras*

*Naturaleza y urbanización: una  
lectura de la política pública urbana*



*Bob Jessop*

*From micro-powers to  
governmentality*



*André-Noël Roth Deubel*

*Políticas Públicas: Formulación,  
Implementación y Evaluación*



*Erik Swyngedouw*

*Territorial organization and the  
space / technology nexus*



*Domingo Gómez Orea*

*Ordenación Territorial.*

Además, no existen análisis histórico comparado (diferencias y semejanzas) que se ha dado en las diferentes planificaciones realizadas para la ciudad de Cuenca (1942, 1947, 1971, 1982, 1996, 2002, 2011 y 2015).

## OBJETIVOS

Analizar las transformaciones y alteraciones de los POT - PDOT de la ciudad de Cuenca debido al ejercicio de poder local y nacional, para mapear los cambios territoriales generados por el ejercicio de las políticas públicas.

Se considera oportuno proponer un estudio que aporte información para observar cómo se produce el cambio de las políticas públicas urbanas en los diferentes planes de la Ciudad de Cuenca.

## METODOLOGÍA

La metodología del presente trabajo plantea una revisión de referencias y fuentes bibliográficas, sobre las políticas públicas, organizaciones territoriales y ordenamiento territorial como política pública.

El problema fundamental es que no existen estudios sobre los planes de ordenamiento territorial (POT - PDOT) de la ciudad de Cuenca, con el manejo de las políticas públicas.

## PROBLEMÁTICA

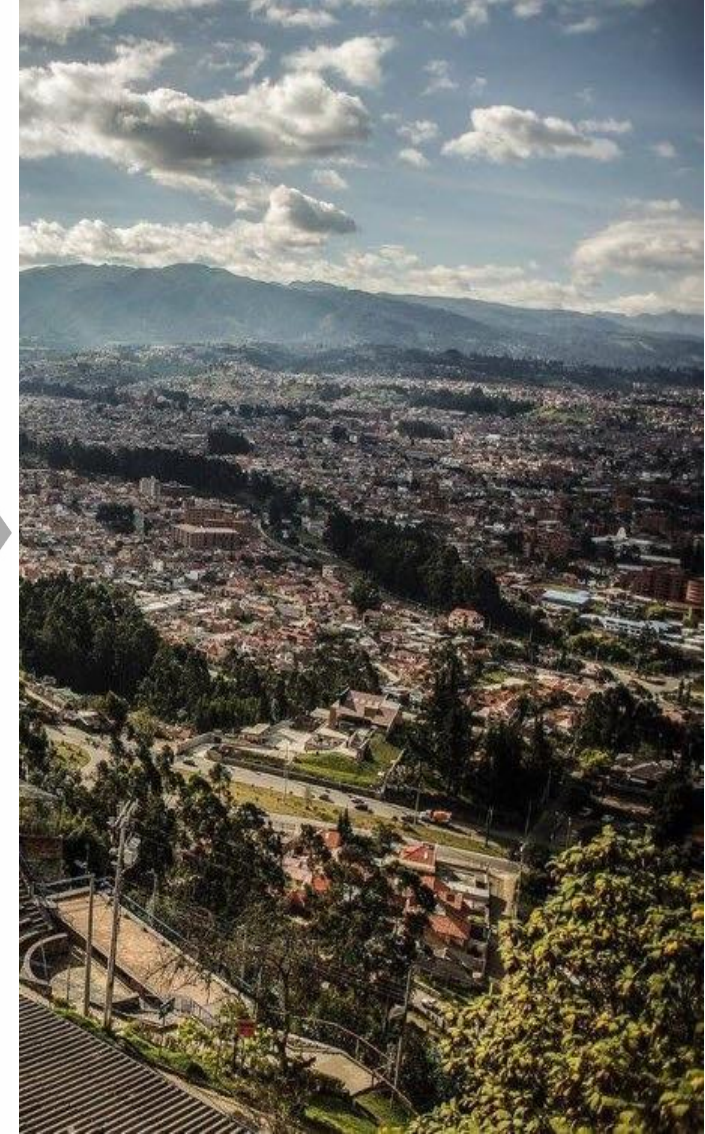
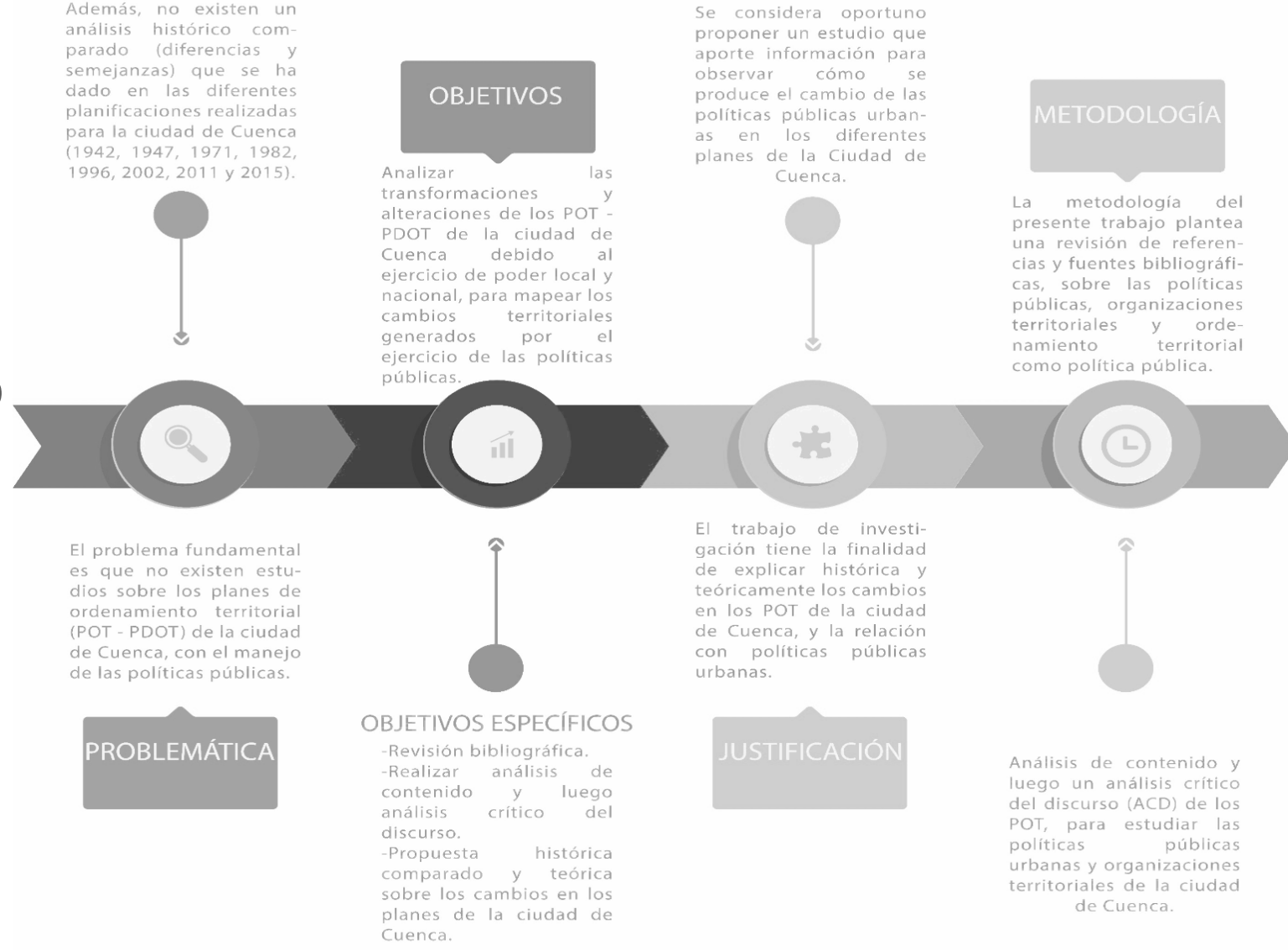
## OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Revisión bibliográfica.
- Realizar análisis de contenido y luego análisis crítico del discurso.
- Propuesta histórica comparado y teórica sobre los cambios en los planes de la ciudad de Cuenca.

## JUSTIFICACIÓN

Análisis de contenido y luego un análisis crítico del discurso (ACD) de los POT, para estudiar las políticas públicas urbanas y organizaciones territoriales de la ciudad de Cuenca.

# ANÁLISIS HISTÓRICO COMPARADO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUENCA

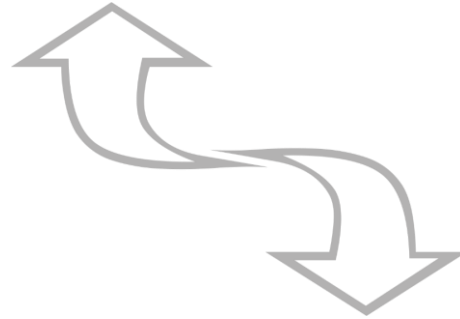


# POLÍTICAS PÚBLICAS

*Contreras, Velásquez, Graglia, Easton, Van Meter y Van Horn, Blanco y Gomá, Vasquez Cárdenas.*

---

**1975.** *La implementación de políticas abarca **acciones de individuos o grupos públicos y privados** que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos.*



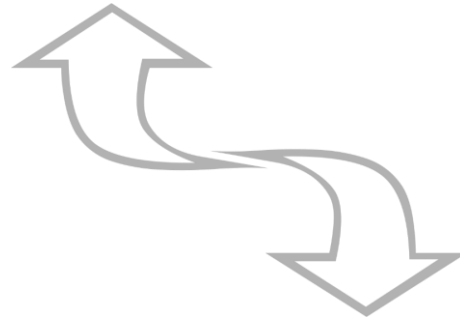
**2014.** *La política pública, se podría asumir con la noción simple del **Estado en acción**. Es decir, se considera a la política pública como aquella que pone en movimiento al **Estado y a actores involucrados***

# ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Naranjo Giraldo, G., Lopera Morales, J. E., & Granada Vahos, Lee, Roth, Cejudo, Fontaine, Blanco, Pierre y Peters.*

---

**2009.** *Integran el proceso de políticas con sus cuatro ciclos: los factores que inciden en la (1) formación de agenda; (2) formulación; (3) implementación; y, (4) evaluación de la acción o inacción del Estado, a través de políticas públicas.*



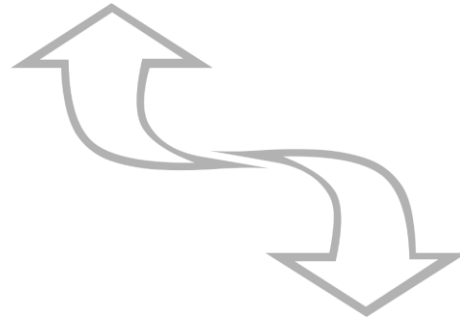
**2012.** *Conformarse por diferentes instrumentos: (1) un principio claro; (2) un instrumento legal que lo avale; (3) ente ejecutor que se encuentre en capacidad de llevar adelante la acción pública; y, justamente por un (4) un presupuesto que viabilice las acciones*

# ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

*Swyngedouw, Jessop, HABITAT, Cabeza, SENPLADES*

---

**1992.** Define qué organización territorial, se puede conceptualizar en una doble forma: (1) el territorio como una relación social, y (2) el cambio del territorio como una fuerza de producción.



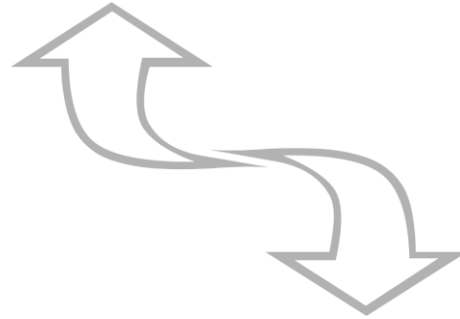
**2009.** Actual gobierno es el de “**redireccionar la relación del Estado con los territorios** y promover una **agenda específica de acción estatal territorial**”, con el propósito de construir “**un Estado desconcentrado y descentralizado para el bienestar colectivo y la articulación del territorio nacional**”.

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

*Comisión Ordenamiento Territorial, España, Gómez Orea, Massiris, Mertins, G.; Paal, CONSTITUCION DEL ECUADOR, COOTAD*

---

*2008. Definirlo como una política pública para **dirigir la localización de las intervenciones de desarrollo del Estado sobre su territorio**, con el fin de alcanzar un equilibrio regional.*



*2015. Ordenamiento Territorial, un conjunto de políticas democráticas y participativas que **promueven un apropiado desarrollo territorial, con autonomía para la gestión territorial.***

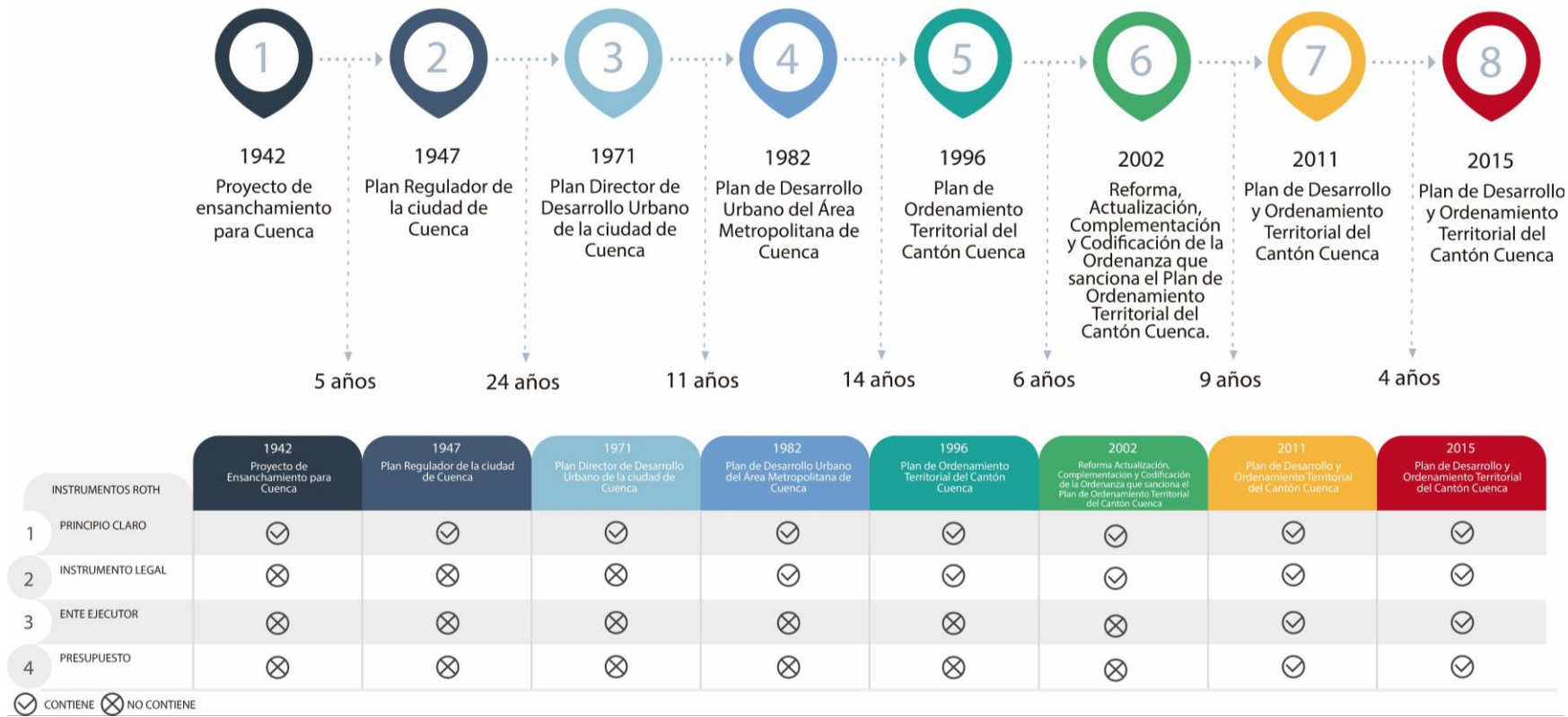
## ANÁLISIS DE CONTENIDO



ANÁLISIS DE CONTENIDO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS ORGANIZACIONES TERRITORIALES DE LOS POT - PDOT DE LA CIUDAD DE CUENCA

Considerando esto se propone analizar el contenido de las políticas públicas, y organizaciones territoriales en los planes de ordenamiento territorial de la ciudad de Cuenca.

# RESULTADOS



## ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO



ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO DE LA POLÍTICA PÚBLICA URBANA ELABORADA PARA LA CIUDAD DE CUENCA

De esta manera, para realizar un, ACD sobre las políticas públicas y el cambio que se ha dado en los POT - PDOT de la ciudad de Cuenca, se toma en consideración algunas estructuras y estrategias Al ser estructuras no verbales se establece en cuenta (1) mapas cartográficos, (2) análisis de documentos, que para el presente estudio son ordenanzas e ideas rectoras de los planes.



# ANÁLISIS DE MAPAS

*Van den Brink, M., & Metzke, 2006; Van Dijk*



*Margo Van den Brink*

*Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning.*



Análisis de estructuras no verbales (mapas cartográficos).

01



Análisis del argumento principales de los planes y actores principales involucrados.

02



Análisis de documentos (ordenanzas e ideas rectoras de los planes).

03



Análisis de las transformaciones y alteraciones producidos por las políticas públicas urbanas que han definido organizaciones territoriales bajo dos consideraciones, el territorio como: (1) una relación social, y (2) como una fuerza de producción.

04



*Teun Van Dijk*

*El análisis crítico del discurso*

# PROYECTO DE ENSANCHAMIENTO PARA CUENCA (1942)

Autor: No se conoce la información del autor

## Políticas Públicas



En 1942 la ciudad de Cuenca empieza a planificar su territorio.



Es una propuesta de ensanche de la ciudad, especialmente en el Ejido y barrio del Vecino.

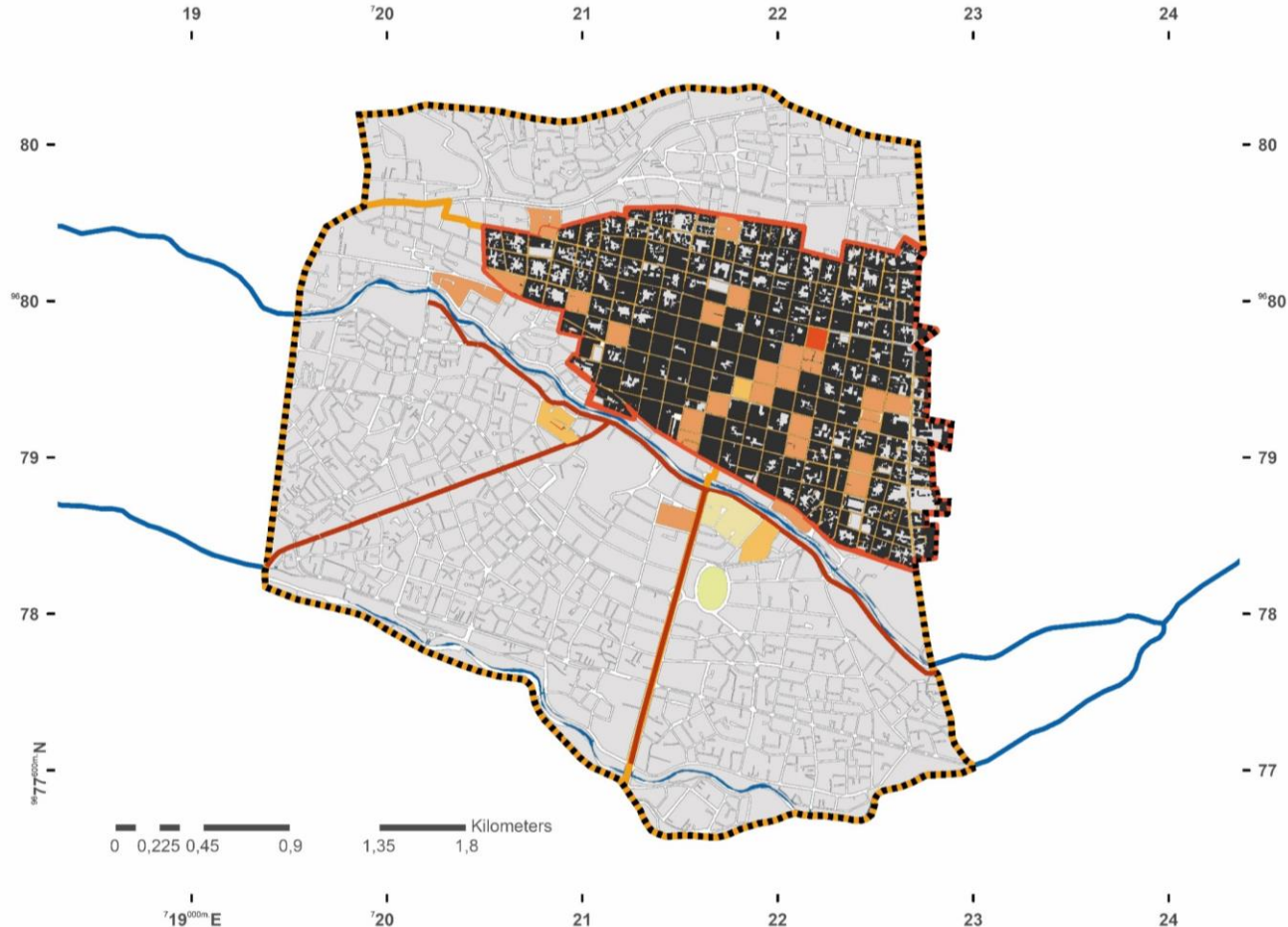
## Organización Territorial



(1) La Plaza Central emplazada en una manzana completa en el centro histórico.



(2) Av. Fray Vicente Solano, Av. 10 de Agosto y Av. Loja como ejes ordenadores.



### LEYENDA

Limite Proyecto Ensanchamiento 1942	Manzanas 1942	Relación Social Religiosa - Educativo	Relación Social y Fuerza de Producción Comercio
Gestión y Administración 1942	Hidrografía	Relación Social Parques	Relación Social Viviendas
Propuesta de Ensanche - 1942	Vías - 1942 - Centro Histórico	Relación Social Equipamiento Deportivo	Fuerza de Producción Vialidad
		Relación Social Salud	

# PLAN REGULADOR DE LA CIUDAD DE CUENCA (1947)

Autor: Gilberto Gatto Sobral

## Políticas Públicas



Este documento corresponde al proyecto "Cuenca en un futuro de 50 años".



Realizar este proyecto que demanda el creciente desarrollo de la ciudad.

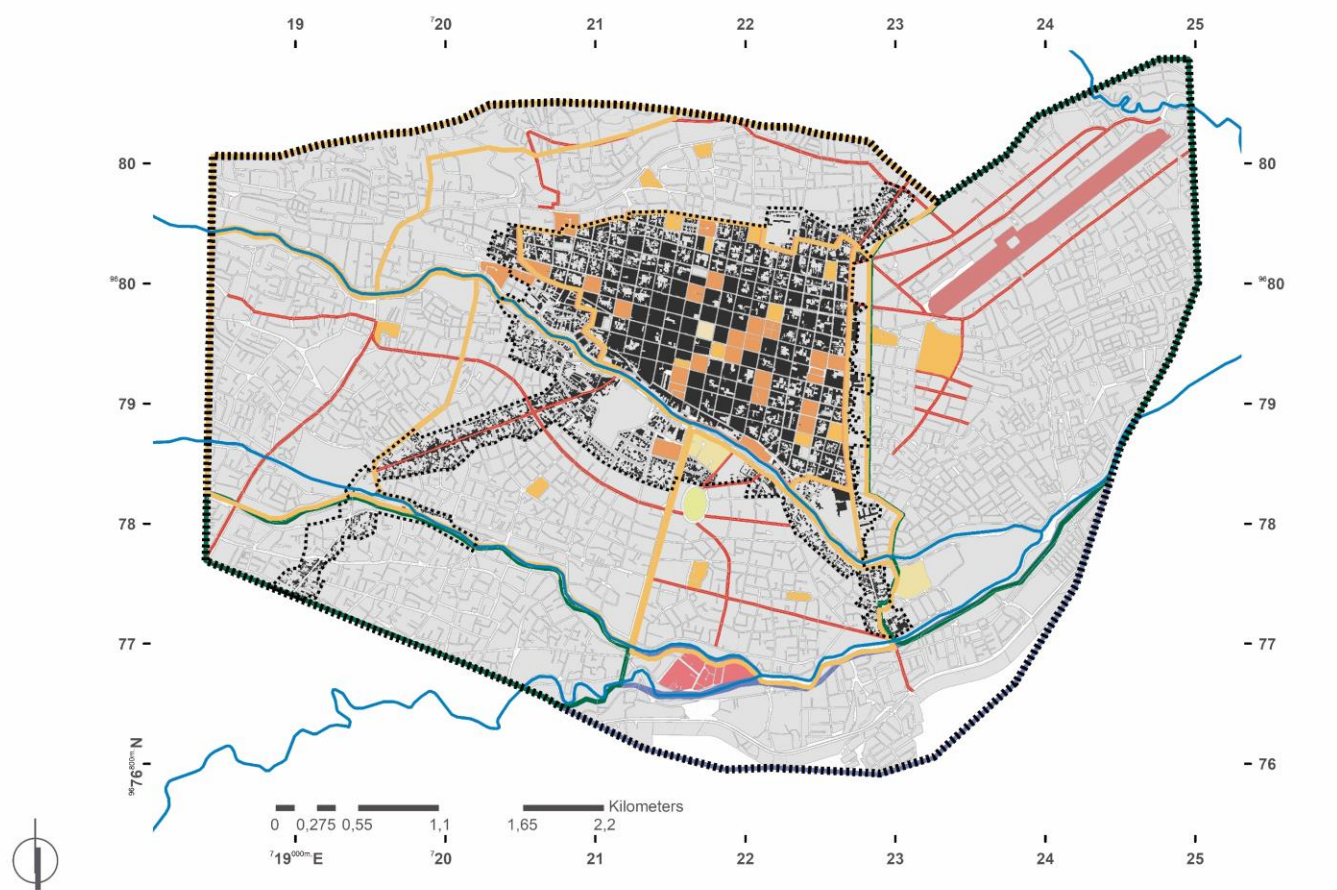
## Organización Territorial



(1) Las zonas ya establecidas en ese año de Vivienda, Comercio, Gestión y Administración.



(2) Se registra al campo de aviación y la estación ferroviaria, en el plan proponen arterias de circulación.



### LEYENDA

- Límite Plan Regulador - 1947
- - - Límite Centro Histórico
- Hidrografía
- Vías 1947
- Manzanas 1947
- Vivienda, Comercio
- Zonas de quintas y huertas
- Zona Planificada para Industrias, Vivienda
- Gestión y Administración, Vivienda, Comercio
- Relación Social Religiosa - Educativo
- Relación Social Parques
- Relación Social Equipamiento Deportivo
- Relación Social Salud
- Relación Social Financiera
- Relación Social Vivienda
- Fuerza de Producción Aviación
- Fuerza de Producción Estación Ferroviaria
- Fuerza de Producción Vialidad

# PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE CUENCA (1971)

Jefe del Plan Regulador: Ing. Roberto Serrano

## Políticas Públicas



Dirección de Plan Regulador, a través de sus Unidades de Planificación Urbana y Ejecución Técnica.



El Plan Regulador de Desarrollo Urbano es el instrumento básico que orienta el crecimiento de la ciudad de Cuenca

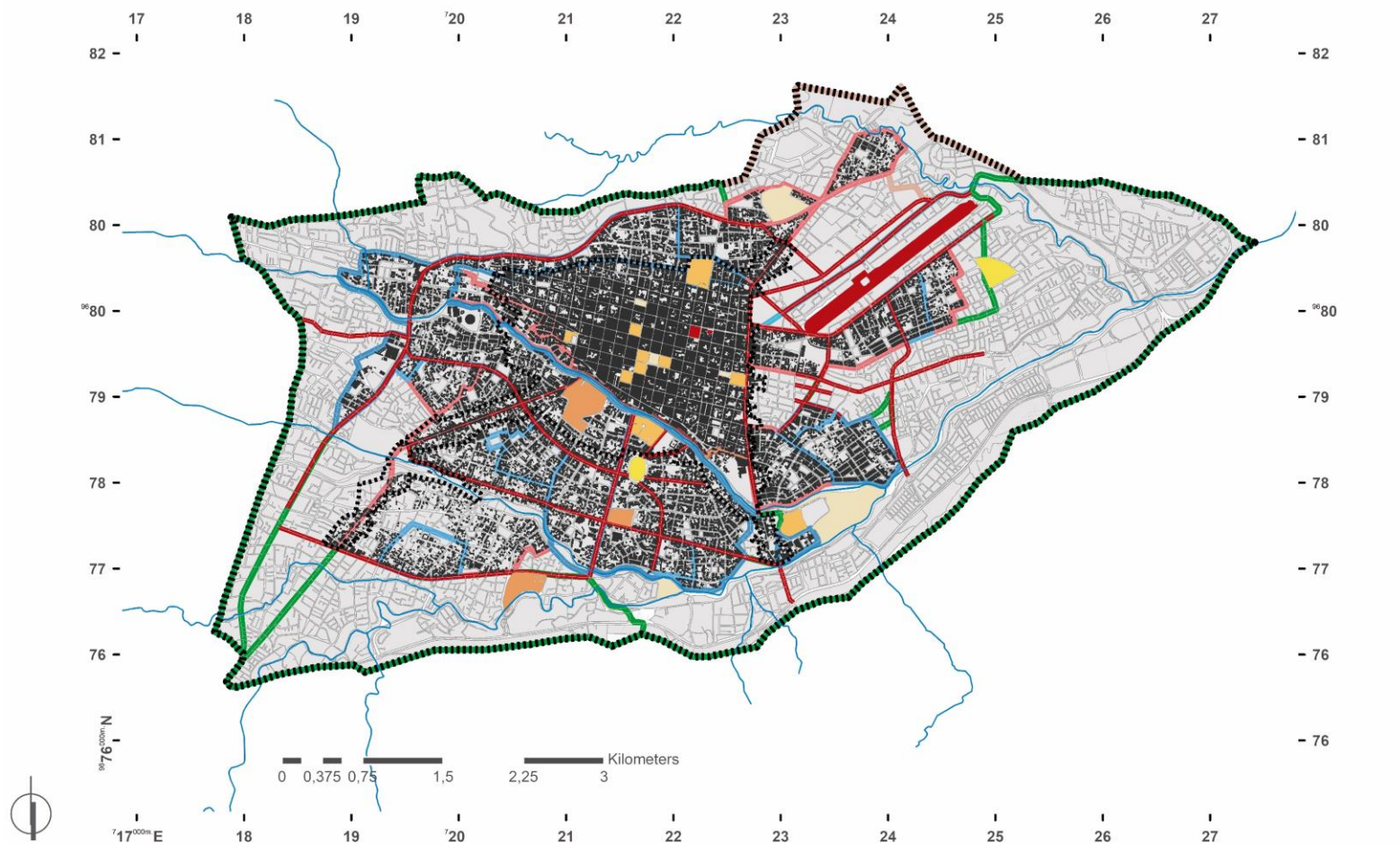
## Organización Territorial



(1) En el plano se indican las zonas de vivienda, se señala el tipo de implantación de las viviendas: en hilera, multifamiliar y aislada.



(2) El trazado de los ejes viales ya definidos en los Planes 1942, 1947, y por último de 1971 varias avenidas.



### LEYENDA

- Limite Plan Director 1971
- Limite Centro Histórico
- Hidrografía
- Vías 1971

- Relación Social Educativo
- Relación Social Salud
- Relación Social Parques
- Relación Social Equipamiento Deportivo
- Relación Social Religioso

- Relación Social y Fuerza de Producción Comercio, Plazas, Mercado
- Relación Social Seguridad
- Relación Social Vivienda
- Fuerza de Producción Aviación
- Fuerza de Producción Vialidad

- Zona Vivienda Multifamiliar
- Zona Vivienda Aislada
- Zona Vivienda Hilera
- Zona Agrícola
- Zona del Aeropuerto

- Zona Industrial
- Zona Arqueológica
- Zona Gestión y Administración, Vivienda, Comercio
- Manzanas 1971

# PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE CUENCA (1982)

Realización: CONSULPLAN

## Políticas Públicas



El área metropolitana se concibió como una unidad territorial de operación dividida a su vez en 3 ámbitos: Área periférica, Área de actuación espacial, y Área urbana.



El Plan es un conjunto de componentes que son: el Plan Integral, los Programas, los Proyectos y el Catastro Urbano.

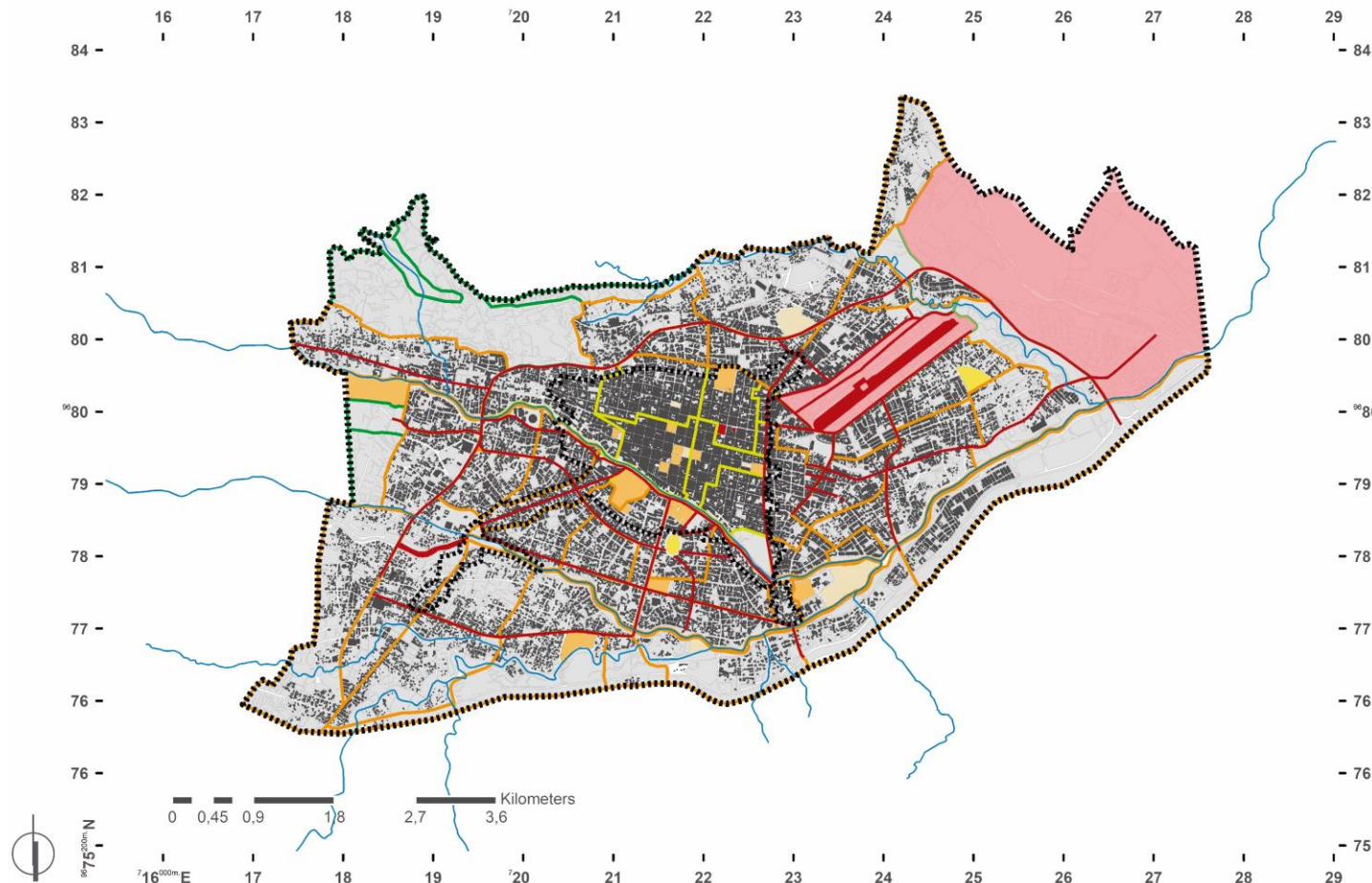
## Organización Territorial



(1) En el plano sobresalen emplazamientos como educativo, salud, parques, religioso, seguridad, en la parte de vivienda se establece una normativa en cuanto al uso de suelo por sectores.



(2) Zona artesanía y vivienda (1), agrícola y protección natural, vivienda e industria se presenta en esa época.



### LEYENDA

- Límite Plan Desarrollo Urbano 1982
- Límite Centro Histórico
- Hidrografía
- Fuerza de Producción Aviación
- Fuerza de Producción Vialidad
- Fuerza de Producción Parque Industrial
- Fuerza de Producción Terminal Aéreo

- Relación Social Educativo
- Relación Social Salud
- Relación Social Parques
- Relación Social Equipamiento Deportivo
- Relación Social Religioso

- Relación Social y Fuerza de Producción Comercio, Plazas, Mercado
- Relación Social Seguridad
- Relación Social Vivienda
- Manzanas 1982

- Zona Artesanía y Vivienda
- Zona Agrícola y Protección Natural
- Zona Centro Histórico, Áreas Especiales
- Zona Vivienda e Industria
- Zona Arqueológica
- Zona de Preservación

# PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA (1996)

Autor: Fernando Pauta

## Políticas Públicas



En este plan pretende integrar la planificación socio-económica con la física, además la organización del territorio



La ciudad urbana se ha dividido en 103 restantes sectores planeamiento: 21 en el costado o zona Norte, 25 en el Sur, 33 en el Este y 24 en el Oeste.

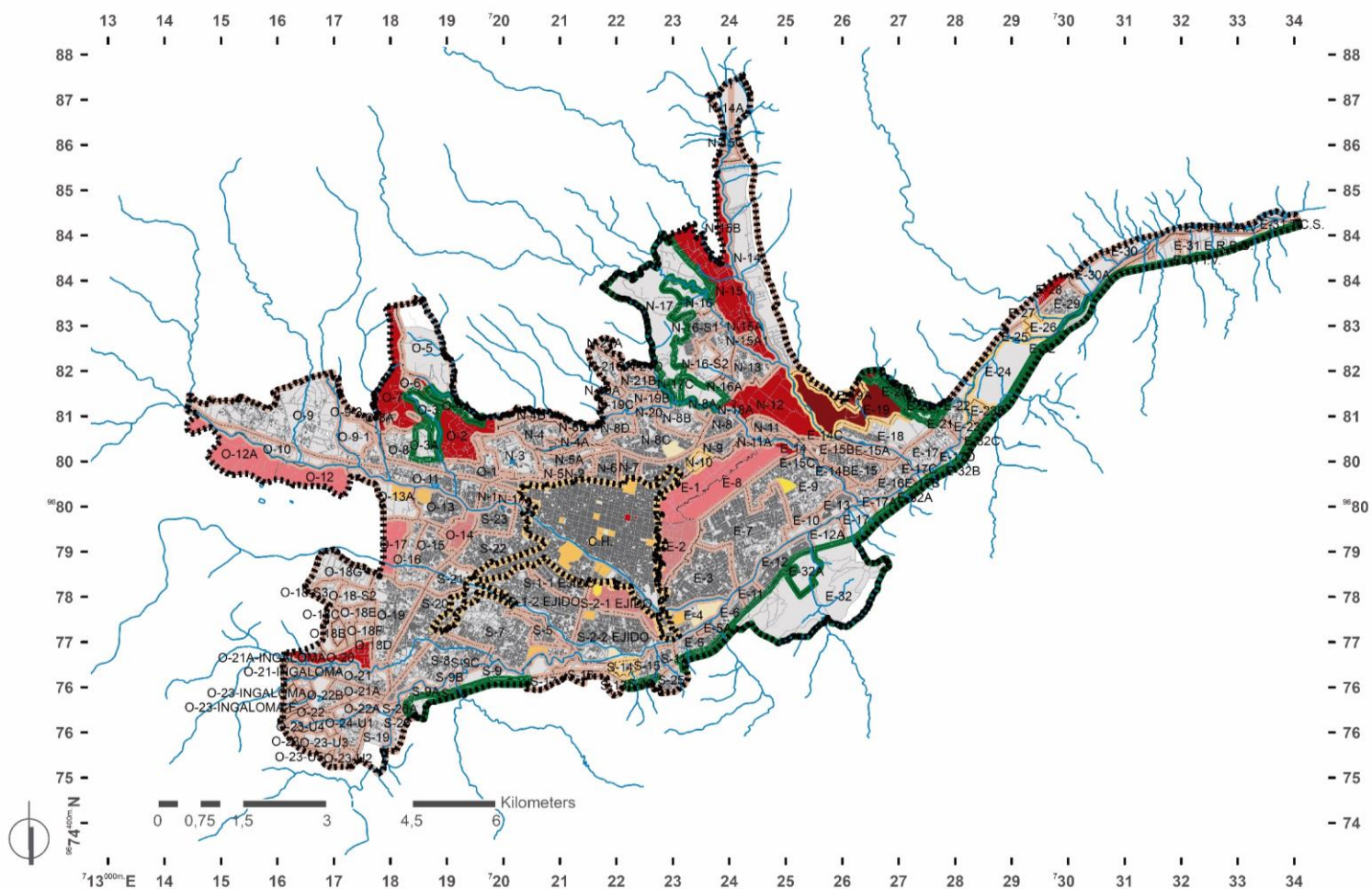
## Organización Territorial



(1) Se establecieron reservas de suelo para equipamiento, educativo, mercados (2), parques, religioso, seguridad, etc.



(2) Otros elementos para la producción son las altas industrias, medianos impactos, parque industrial, agrícola y vivienda.



### LEYENDA

Límite Plan de Ordenamiento Territorial 1996	Sectores de planeamiento 1996	Relación Social Educativo	Relación Social Religioso	Fuerza de Producción Aeropuerto
Límite Centro Histórico	Zona Forestal	Relación Social Salud	Relación Social y Fuerza de Producción Comercio, Plazas, Mercado	Fuerza de Producción y Relación Social, Agrícola y Vivienda
Hidrografía	Zona Centro Histórico	Relación Social Parques	Relación Social Seguridad	Fuerza de Producción Comercio, Servicios Generales
Vías 1996	Zona Vivienda	Relación Social Equipamiento Deportivo	Relación Social Vivienda	Fuerza de Producción de Industrias Alto, Mediano Impacto
				Fuerza de Producción Parque Industrial
				Manzanas 1996

**REFORMA, ACTUALIZACIÓN, COMPLEMENTACIÓN Y CODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA QUE SANCIONA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA (2002)**  
*Secretaría General de Planificación*

**Políticas Públicas**



*Esta ordenanza rige para uso de suelo de la ciudad. Se plantea en la Ordenanza 103 a 155 Sectores de Planeamiento.*



*Al igual que en ordenanzas anteriores, no se puede edificar en terrenos con pendientes superiores al 30%.*

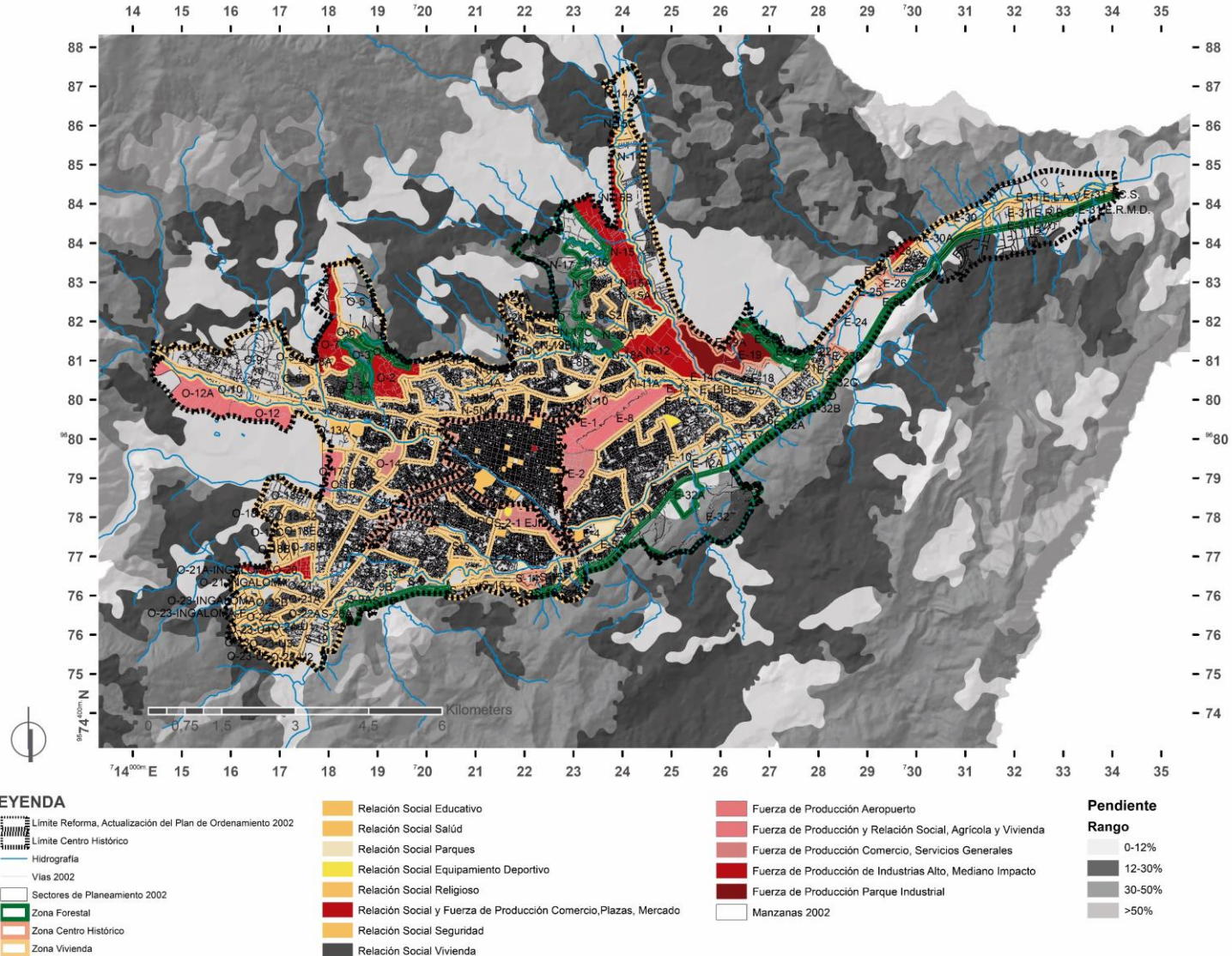
**Organización Territorial**



*(1) Igualmente, se han incorporado nuevas unidades de uso del suelo, y en cuanto a las características del uso de ocupación con la intensidad de densificar la ciudad.*



*(2) En la Ordenanza de la Ciudad, se identifican los Ejes Urbanos, conformados por los predios con frente a las Avenidas.*



# PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA (2011)

Secretaría de Planeamiento Unidad Estratégica Territorial

## Políticas Públicas



Establece 3 fases para la realización del plan: La primera fase de formulación del Plan; La segunda fase consiste en la construcción del diagnóstico; y La tercera fase de formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.



Se ha establecido como horizonte hasta el año 2030, para alcanzar los objetivos planteados.

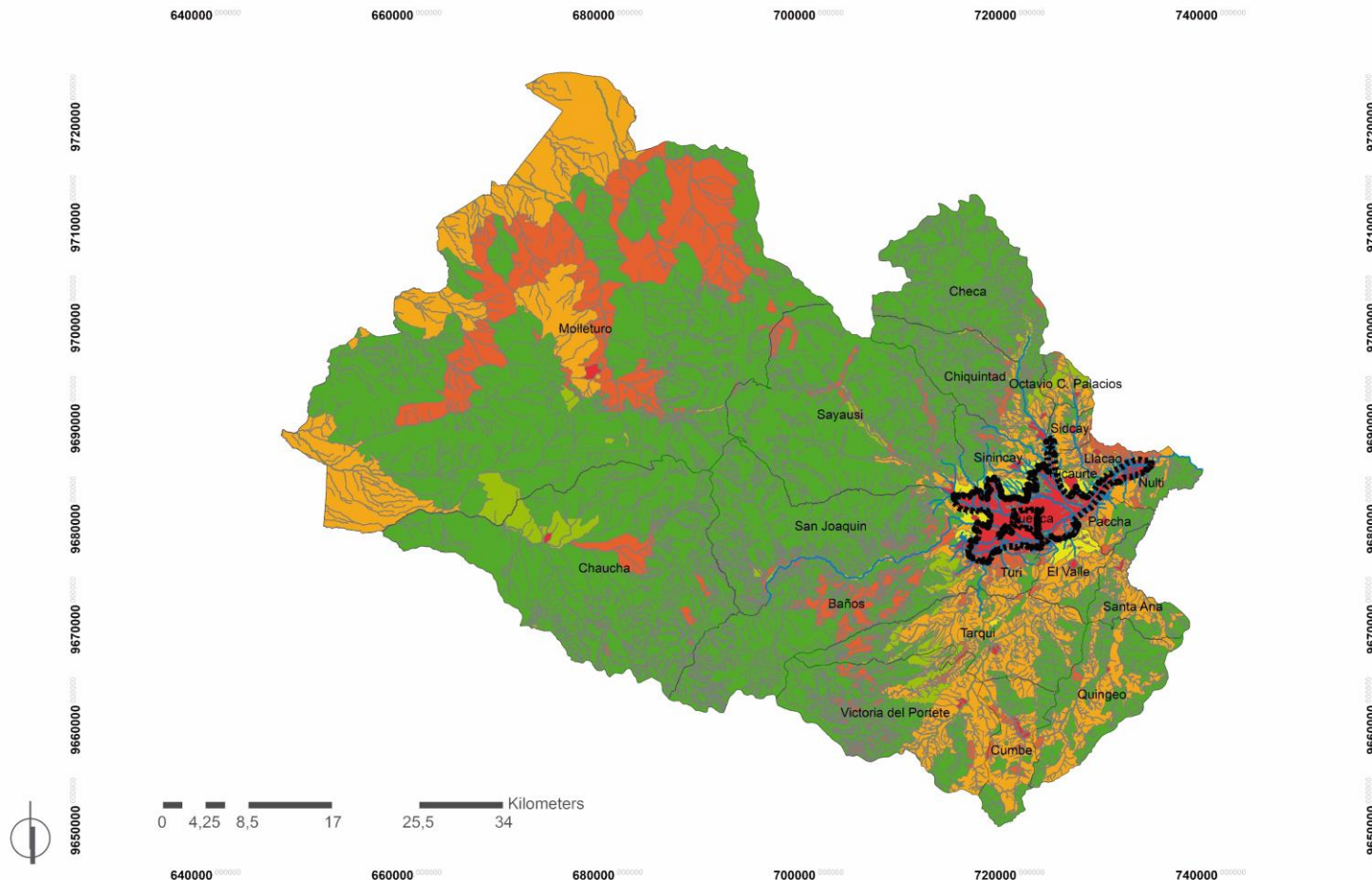
## Organización Territorial



En cuanto a las categorías de ordenación del uso de suelos: Nivel de uso-conservación; Nivel de uso-recuperación; Nivel de uso-producción; y Nivel de uso-expansión.



(1) El nivel de expansión se enfoca en zonas más aptas para soportar usos urbanos, industriales (2). El nivel de producción se enfoca en la producción ganadera o agrícola



### LEYENDA

- Limite PDOT 2011
- Limite Centro Histórico
- Hidrografia
- Limite Parroquias del Cantón Cuenca

### Nivel de Usos

- Nivel de Uso - Conservación
- Nivel de Uso - Conservación activa / Utilización Sostenible
- Nivel de Uso - Expansión
- Nivel de Uso - Producción
- Nivel de Uso - Recuperación
- Áreas urbanas



# PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA (2015)

Secretaría de Planeamiento Unidad Estratégica Territorial

## Políticas Públicas



Gobiernos Autónomos Descentralizados los encargados de planificar su territorio.

GAD Municipal del cantón Cuenca, es fundamental, desarrollar, políticas públicas, un modelo de gestión.

Marco legal que sustenta la importancia del PDOT como herramienta de planificación territorial.

## Organización Territorial



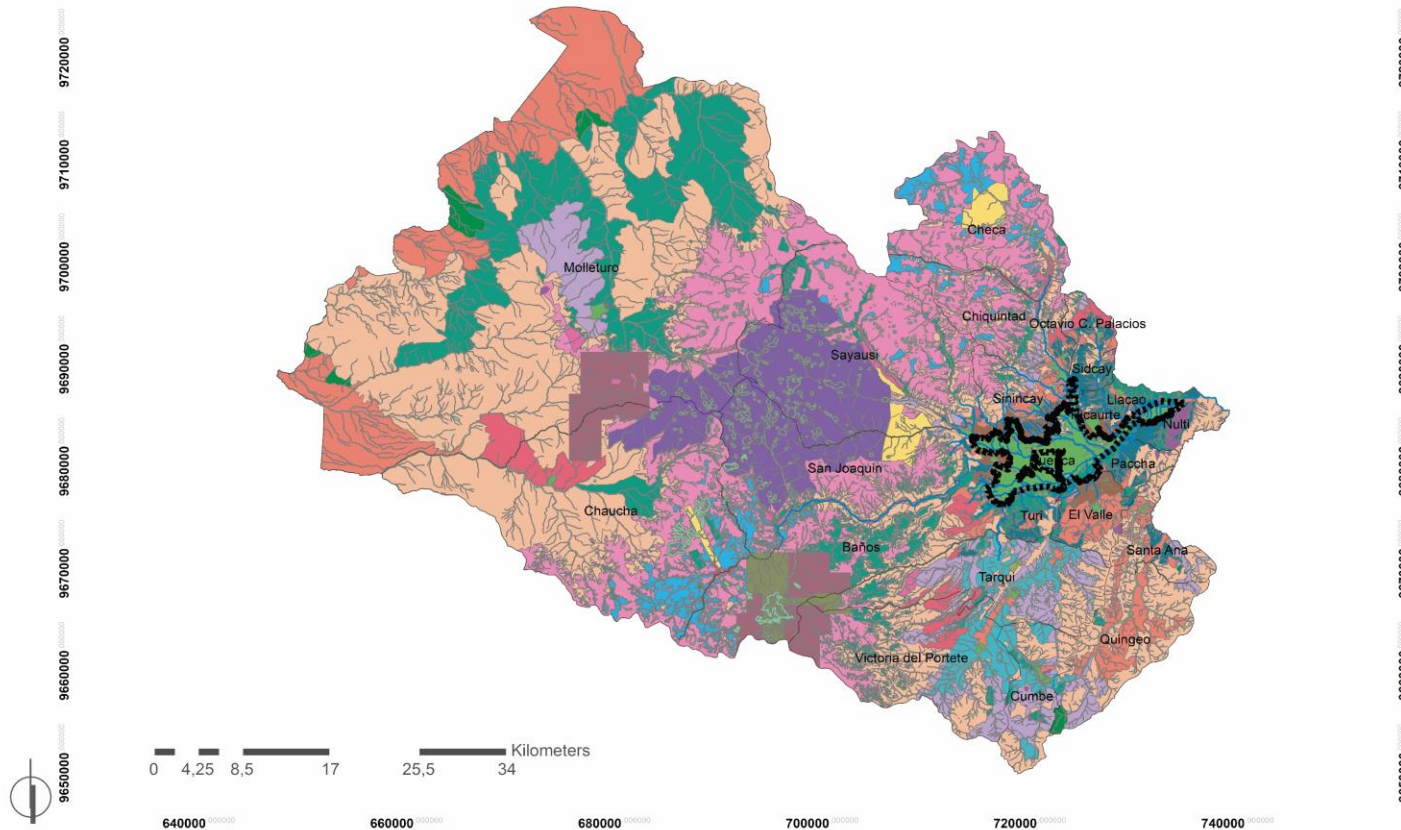
Para suelos las categorías son: a) conservación; b) conservación activa; c) recuperación; d) producción; y, e) expansión.



Uso de suelo y actividades recreativas al aire libre  
Usos de suelo para vivienda  
Uso de suelo y actividades relativos a equipamiento



Uso de suelo y actividad relativos a la producción  
Usos de suelo y actividades relativas a la minería  
Usos de suelo y actividades relativas a la industria  
Usos de suelo y actividades relativas a agricultura – residencial



### LEYENDA

- Límite PDOT 2015
- Límite Centro Histórico
- Hidrografía
- Límite Parroquias del Cantón Cuenca

### Categorías de Ordenación 2015

- Áreas Urbanas
- Áreas agropecuarias
- Áreas pecuarias

- Asentamientos en área de importancia ecológica
- Espacios Naturales Protegidos por el Estado - Área de Recreación Quimsacochoa
- Espacios Naturales Protegidos por el Estado - Parque Nacional Cajas
- Espacios naturales de importancia ecológica previstos para proyectos estratégicos por el Estado
- Espacios naturales protegidos por el GAD Municipal
- Áreas con sistemas agroforestales y cultivos
- Áreas con sistemas silvopastoriles
- Áreas de conservación de aporte hídrico
- Áreas de conservación de causas de ríos, quebradas o cualquier curso de agua y lagunas

- Áreas de conservación de patrimonio cultural
- Áreas de conservación natural - Páramo
- Áreas de conservación natural - Páramo de almohadilla
- Áreas de conservación natural - Vegetación nativa
- Áreas de expansión urbana
- Áreas de recuperación ambiental
- Áreas de uso sostenible
- Áreas industriales

## RELACIONES SOCIALES



Mediante los datos obtenidos y mapeados, las relaciones sociales desde el año 1942 – hasta 2015 son:

**Predominante:** Vivienda, Religiosa (como: iglesias, catedral)  
**Ampliado:** Vivienda.  
**Desaparecido:** Teatros, Religiosa (como: Conventos, Capillas).

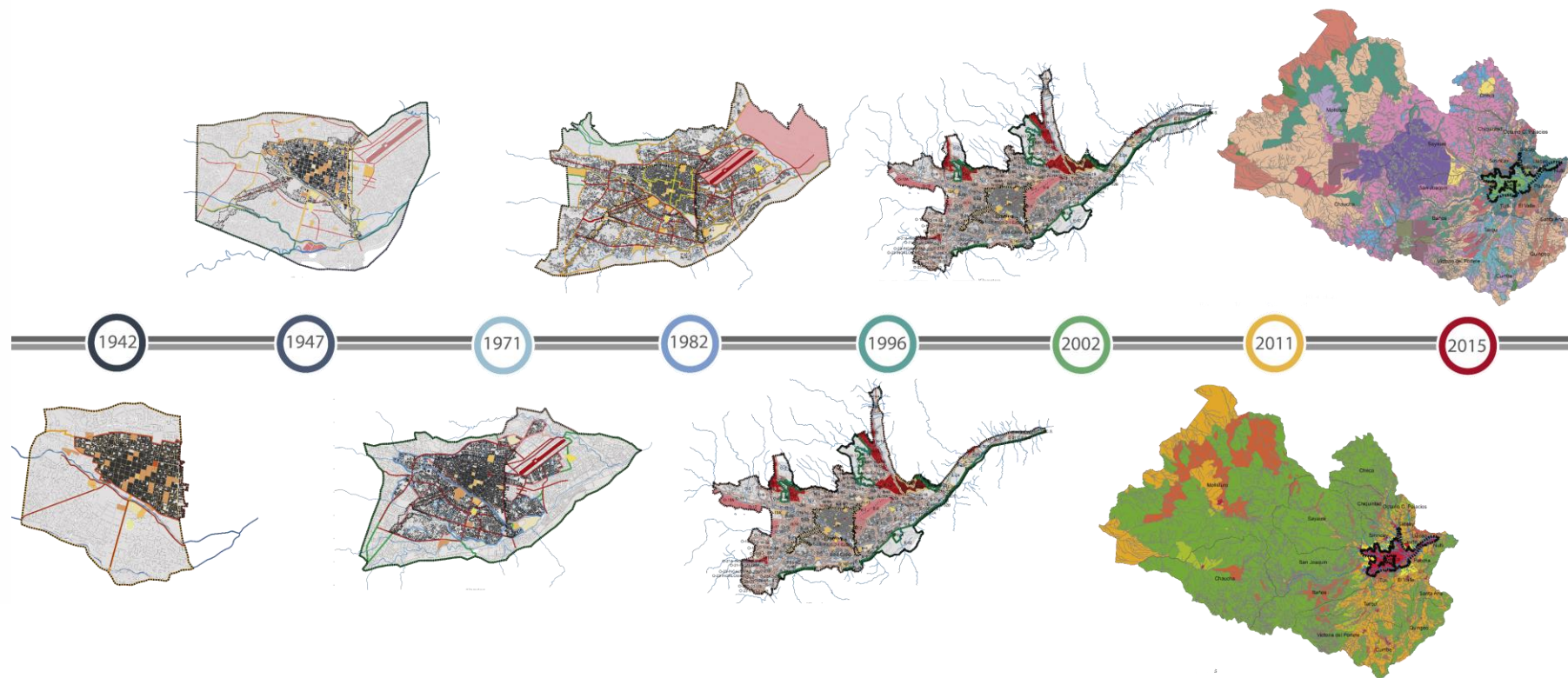
# DESCRIPCIÓN GENERAL DEL ANÁLISIS DE MAPAS

## FUERZA DE PRODUCCIÓN



Como fuerza de producción desde el año 1942 – hasta 2015 son:

**Predominante:** Altas industrias, mediano impacto, Parque Industrial, Vialidad.  
**Ampliado:** Vialidad, Comercio.  
**Desaparecido:** Estación Ferroviaria, Agrícola.

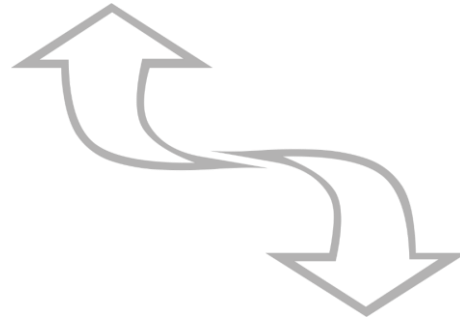


# GENERACIÓN DE LA PROPUESTA

*Roth, Swyngedouw*

---

*Para Roth (2012), los criterios que propone para el análisis de la política pública son: **(1) un principio claro; (2) un instrumento legal; (3) un presupuesto; y, (4) un ente ejecutor que establezca la acción pública.***



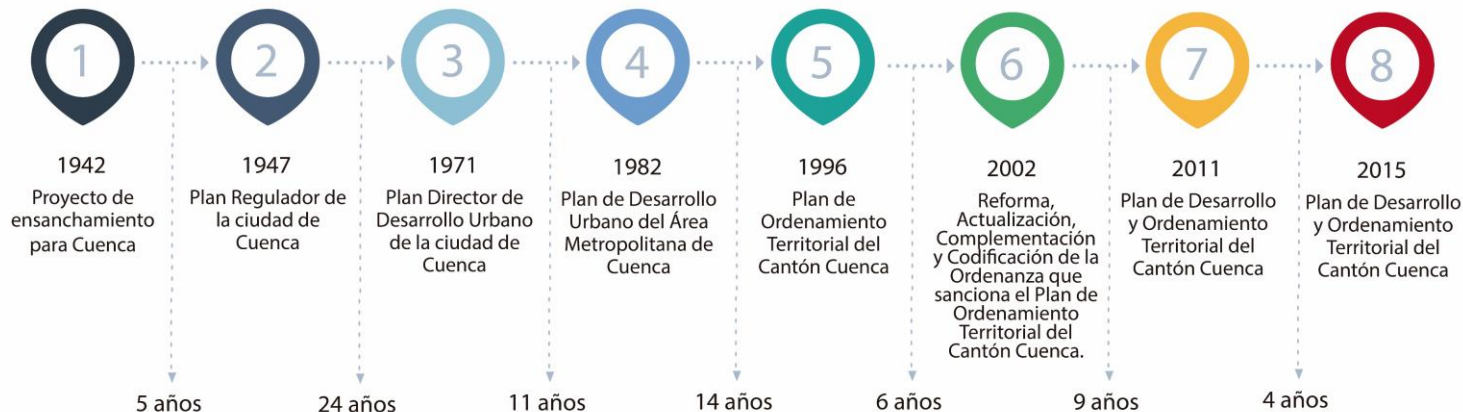
*Swyngedouw (1992) una organización territorial se puede conceptualizar en una doble forma: **(1) el territorio como una relación social, y (2) el cambio del territorio como una fuerza de producción.***

# GRUPOS



Se podrían segmentar en 3 grupos: (1) El primer grupo que va desde 1942 hasta el 1971, donde la política pública únicamente se define en planos y mapas; (2) El segundo grupo que va desde el año 1982 hasta 2002, donde se establece la política pública, y se limita en cuerpos normativos. Ya en el tercer (3) grupo, en el año 2011 hasta 2015 posiblemente es el mejor momento de las políticas públicas, como lo plantea.

# CONCLUSIONES



	1942 Proyecto de Ensamblamiento para Cuenca	1947 Plan Regulador de la ciudad de Cuenca	1971 Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Cuenca	1982 Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca	1996 Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca	2002 Reforma Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca	2011 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca	2015 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca
1 PRINCIPIO CLARO	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2 INSTRUMENTO LEGAL	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓
3 ENTE EJECUTOR	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓
4 PRESUPUESTO	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓

✓ CONTIENE ✗ NO CONTIENE

# INSTRUMENTOS



La política pública puede ser vista bajo los siguientes criterios: desde 1942 hasta 1971, se define un (1) Principio, desde 1982 hasta 1996, se propone un (1) Principio y (2) Instrumento, desde 2002 hasta 2015, se establece el (1) Principio, (2) Instrumento, y (3) Ente ejecutor, mediante estos criterios se limita hasta el tercer criterio de alcance en el manejo de la política pública, se establece como esto se conecta con la política nacional y tiene la posibilidad de financiar el (4) presupuesto.

**GRACIAS POR SU  
ATENCIÓN**

---

