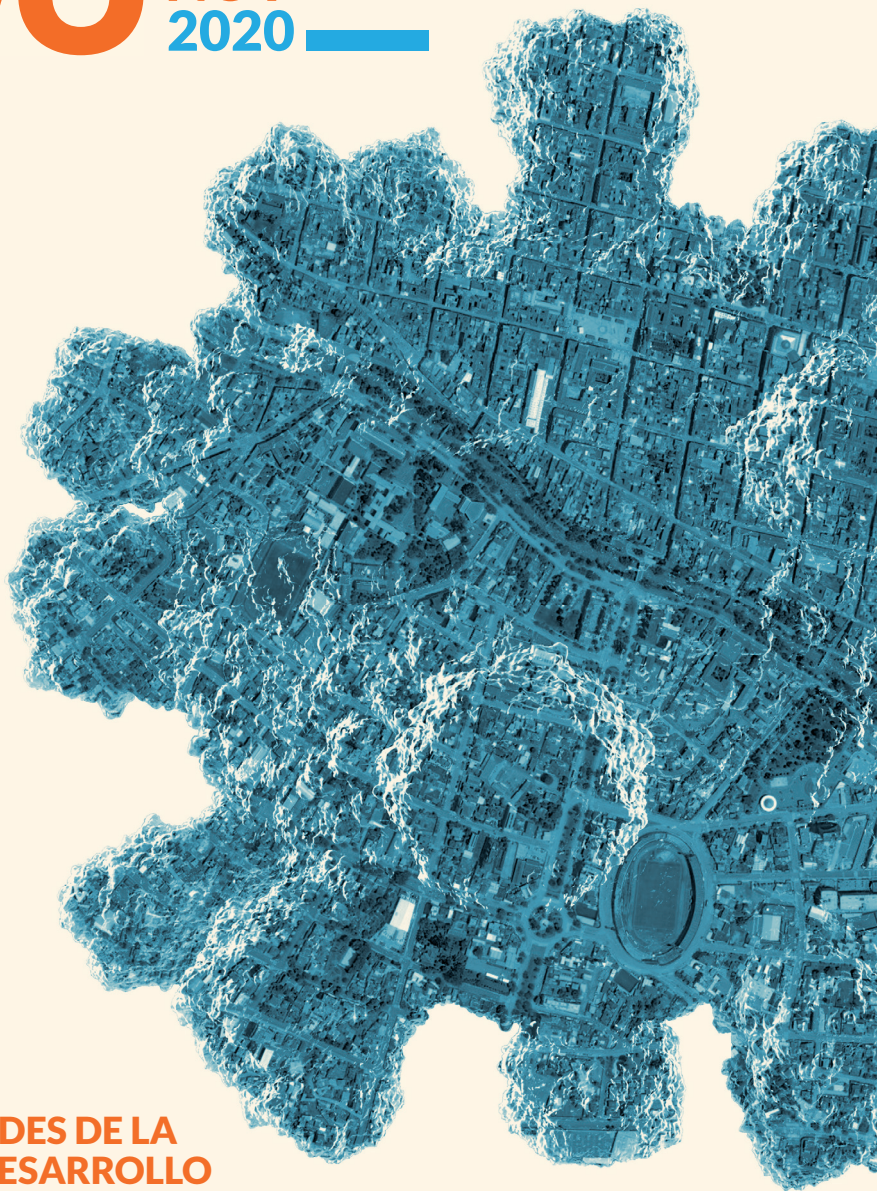


XII SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION TERRITORIAL

SNDU 9/13 NOV 2020

yPT



**ECUADOR:
DESAFIOS Y PRIORIDADES DE LA
PLANIFICACION DEL DESARROLLO
Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y URBANISTICO TRAS LA PANDEMIA DEL COVID-19**



SIMPOSIO NACIONAL DE
DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



UNIVERSIDAD
DE CUENCA

XII SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION TERRITORIAL SNDU 9/13 yPT NOV 2020

**ECUADOR:
DESAFIOS Y PRIORIDADES DE LA
PLANIFICACION DEL DESARROLLO
Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y URBANISTICO TRAS
LA PANDEMIA DEL COVID-19**



SIMPOSIO NACIONAL DE
DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



UNIVERSIDAD
DE CUENCA



TEMATICA GENERAL

ECUADOR: DESAFIOS Y PRIORIDADES DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISTICO TRAS LA PANDEMIA DEL COVID-19



Se estima que luego de más de una década de la vigencia de la Constitución, ley suprema que dispone la planificación del desarrollo en los niveles nacional y subnacionales, el correspondiente ordenamiento territorial en éstos, así como el ordenamiento urbanístico, y luego de que sus instrumentos han sido motivo de formulación, regulación, gestión y actualización a lo largo de este periodo, es necesario que la experiencia vivida sea debatida críticamente en sus diferentes dimensiones, con miras a seguir mejorando este proceso, caracterizado por un amplio espectro de desafíos y prioridades, y cuyo norte lo estructuran en buena medida los objetivos y propósitos que subyacen en el marco constitucional y legal, pero también en los instrumentos suscritos a nivel internacional.

No obstante, es igualmente cierto que la coyuntura actual impuesta por la pandemia del COVID 19 y que ha desatado una crisis sanitaria sin precedentes en los años recientes, seguida de una crisis económica de las mismas proporciones, imponen nue-

vos desafíos y prioridades para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en el Ecuador, que deben ser identificados y discutidos ampliamente, en la perspectiva sobre todo de que las autoridades de los distintos niveles de gobierno y sus equipos técnicos adopten las decisiones más acertadas en esta dura coyuntura.

En este contexto, el Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, como el foro académico y democrático de mayor jerarquía nacional para la discusión de los fenómenos urbano-regionales del país y de los procesos de planificación del desarrollo y de ordenación territorial y urbanística, con cuarenta años de existencia, asume en su XII edición esta trascendental tarea, abordar los “Desafíos y prioridades de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial y urbanístico tras la pandemia del COVID-19”.

La definición de esta temática general y de las temáticas específicas que se presentan a continuación, constituye el resultado de los aportes recibidos de las diferentes entidades que conforman la Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial 1/, así como de las entidades públicas invitadas a que integren la misma, luego de que la Coordinación Académica formulara una propuesta preliminar que fue sometida a su conocimiento y discusión.

TEMATICAS ESPECÍFICAS

1.- EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SU ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL, EXPERIENCIAS, DESAFÍOS Y PRIORIDADES

Como resultado de la recuperación de la planificación pública consignada en la Constitución vigente desde el 2008, el Gobierno Central a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, hoy Secretaría Técnica Planifica Ecuador, ha formulado y puesto en vigencia en tres oportunidades el Plan Nacional de Desarrollo, incorporando de conformidad con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Estrategia Territorial Nacional. En estos instrumentos, con mayor o menor énfasis, se establecieron objetivos, estrategias, lineamientos, planes plurianuales, criterios de priorización de la inversión pública, metas, indicadores y agendas zonales, entre otros.

No obstante, ha sido casi una constante en la formulación y revisión de estos mismos instrumentos, la ausencia de una evaluación lo suficientemente reveladora de los logros alcanzados por sus predecesores y en cierta manera también sin el suficiente análisis previo de la propia realidad nacional. Más aún, se desconoce, por ejemplo, en qué medida las inversiones del Gobierno Central han respondido en cada periodo de gestión a las previsiones de la planificación.

Por otra parte, el código ya mencionado institucionaliza el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa - SNDPP, a través del cual se pretende alcanzar el reconocimiento de los instrumentos de planificación de los diferentes niveles, vale decir su integración teniendo como eje al Plan Nacional de Desarrollo. Por esto cabe considerar si en el escenario nacional y en los escenarios locales existe un nivel de gobernanza suficiente para llevar adelante procesos integrales e integrados de planificación, o si por el contrario su inexistencia ha dado lugar a que las instancias responsables de orientar y hacer cumplir las políticas públicas se encuentren sometidas a un permanente vaivén de indefiniciones, que llevan en muchos casos a priorizar los acuerdos coyun-

turales por sobre aquellos requeridos por la planificación de largo plazo.

A lo expuesto también se suman otras debilidades como la falta de impulso para que la planificación en el nivel nacional alcance verdaderas dimensiones participacionistas, que garanticen por lo menos acuerdos mínimos en torno al proceso de desarrollo; pero también la ausencia de algunos planes sectoriales y de los planes especiales de las áreas de influencia de los proyectos nacionales de carácter estratégico, previstos asimismo por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, no obstante de que algunos de estos proyectos han concluido y otros se hallan ya en su fase de ejecución.

Pero más allá de la situación particular por la cual hayan atravesado en los diferentes periodos administrativos la planificación del desarrollo nacional en sus dimensiones económica, social, política, cultural y ambiental y el ordenamiento de sus dimensiones territoriales a través de la Estrategia Territorial Nacional, se vuelve prioritario debatir la experiencia transitada en su conjunto, con miras a proveer de las necesarias directrices destinadas a que estos instrumentos alcancen mayor trascendencia en cuanto a su rol de dirección de la gestión pública nacional, de cara, como se ha dicho, a los grandes objetivos constitucionales, pero asimismo a los desafíos y prioridades que deben enfrentar en relación a la crisis nacional causada por la pandemia del COVID 19. Todo indica que los años venideros se caracterizarán por una fuerte disminución de la inversión pública, brecha que sería ocupada por capitales privados que por su lógica prefieren manejarse en escenarios de libre mercado en los que la planificación pública -a diferente nivel-, es percibida generalmente como obstáculo a las iniciativas, como un instrumento alejado de las necesidades de inversión, seguridad y reactivación económica en escenarios cambiantes y muy dinámicos.

En la medida que el Ecuador ratificó su compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS y declaró la Agenda 2030 como

política pública del Gobierno Nacional, y a su vez la Asamblea Nacional adoptó una resolución en la que se compromete con la implementación de los ODS –adoptándolos como un referente obligatorio de su trabajo–, también será necesaria, entre otras, la consideración de estas situaciones institucionales.

2.- LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DE ORDENAMIENTO URBANÍSTICO Y DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO, EXPERIENCIAS, DESAFÍOS Y PRIORIDADES

En la misma línea de reflexión que justifica la revisión de la praxis vivida, se hallan los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT, de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural, más cuando salvando experiencias significativamente positivas, se han vuelto también muy evidentes las limitaciones que han presentado en una importante proporción de territorios locales, como producto de la falta de institucionalización de la planificación y de las notables limitaciones técnicas en las que han caído sus actualizaciones, situación de la cual también es responsable el marco legal vigente por las ambigüedades e insuficiencias que presenta y la falta de emisión oportuna de las normas complementarias. Amén del divorcio prácticamente sistemático entre las determinaciones de dichos planes –cuando de alguna manera las contienen–, y los planes operativos anuales de los GAD y sus presupuestos; así, la discusión deberá abordar también entonces la efectividad del modelo de descentralización y autonomía, dados los indicadores poco alentadores alcanzados por los diferentes niveles de gobierno en términos, entre otros, de formulación de proyectos, operatividad y ejecución presupuestaria, recuperación y sostenibilidad de inversiones.

En esta línea de reflexión vale destacar la ausencia de la prospectiva territorial en la elaboración de los PDOT, que permita la construcción de escenarios de crisis y supere la limitada visión de aquellos calificados como

tendenciales, y casi siempre negativos; pero también, la inexistente articulación entre niveles de planificación de los territorios locales, que apoye al ejercicio de las competencias de sus gobiernos y en este marco la constitución de liderazgos institucionales fuertes; y, por último, la necesidad de mejorar la gestión de riesgos y por tanto la identificación e implementación de las estrategias destinadas a este propósito, reconociendo que forma parte sustancial del ordenamiento territorial y de aquí la pertinencia de los “Lineamientos para incluir la gestión de riesgos de desastres en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT”, dictados por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE).

Se justifica también entonces el debate del proceso vivido en los niveles subnacionales en cuanto a la formulación y gestión de los instrumentos de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, y la identificación de las directrices que les permitan enfrentar la crisis provocada por la pandemia del COVID 19 en los territorios locales y las prioridades de actuación. En este sentido, la planificación debe conducir a la transformación positiva de la realidad, mediante formulaciones alejadas de visiones del desarrollo extremadamente voluntaristas, que le posibiliten reaccionar ante diversas crisis, cambiando el rumbo si es necesario o en su caso evitando o mitigando daños.

Al tratarse del nivel cantonal, la tarea expuesta debe incluir a los planes de ordenamiento urbanístico –de ordenamiento territorial urbano, según el Artículo 442 de la Constitución–, y a los novísimos planes de uso y gestión de suelo previstos por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo para el nivel cantonal o metropolitano, así como a los insumos necesarios para su preparación como los catastros inmobiliarios.

En el plano de los compromisos adquiridos con organizaciones internacionales, convendrá no olvidar la Nueva Agenda Urbana resultante de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y el Desarrollo Sostenible (HIII), llevada a efecto en octubre de 2016 en Quito.

3.- EL CAMBIO CLIMÁTICO, LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA BIODIVERSIDAD, EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los instrumentos de planificación del desarrollo y de ordenamiento del territorio evidentemente constituyen medios valiosos para considerar e incidir sobre los impactos positivos y negativos del cambio climático. Desde esta perspectiva y con el propósito de contribuir al desarrollo sostenible del país, ya en junio del 2014 el Ministerio del Ambiente lanzó la "Guía explicativa ¿Cómo incorporar el cambio climático en la planificación local?", y más tarde esta misma Cartera de Estado, en junio de 2019, emitió la "Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial".

Con este antecedente y en la medida que el país debe avanzar en la construcción de una política pública fuerte, que promueva una gestión del cambio climático conducente a un camino de desarrollo resiliente al clima, baja en carbono y que reduzca los riesgos asociados a las alteraciones por efectos de este cambio -sequías, aumento de temperatura, desertificación, inundaciones, efecto sobre las especies-, se vuelve necesario evaluar específicamente cómo los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles, están incorporando programas, proyectos y acciones relacionados con dichas materias; más si su carácter intersectorial y transversal implica la necesaria participación y corresponsabilidad de las entidades públicas de los niveles nacional, provincial, cantonal y parroquial rural, y de los sectores privado y comunitario.

En coherencia con lo expuesto, este subtema sugiere también la consideración de los instrumentos de gestión del suelo, la ecoeficiencia, las alternativas a los problemas de movilidad como consecuencia de inadecuados modelos de ocupación, la explotación de recursos y la capacidad de resiliencia de los sistemas urbano-rurales.

Por otra parte y al igual que en otros países, en el Ecuador se ha pretendido durante varias décadas

ya, establecer sistemas de áreas protegidas completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos. Para el efecto el Ministerio del Ambiente ha diferenciado el "Patrimonio de Áreas Naturales del Estado" conformado por parques nacionales, reservas de biósfera, biológicas, ecológicas, geobotánicas, marinas, refugios de vida silvestre, áreas nacionales de recreación y otras, y el "Subsistema Autónomo Descentralizado" integrado por las áreas protegidas definidas por los gobiernos autónomos descentralizados. Sin embargo, de modo análogo a lo que también ocurre en otros países de la región, siguen en incremento las presiones sobre estas áreas, poniendo en riesgo la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos, esenciales para el bienestar de la población humana. Es necesario, entonces, explorar y formular medidas de gestión innovadoras que contribuyan a posicionar y gestionar las áreas protegidas en los instrumentos normativos, técnicos y de política pública, a través de los cuales se toman decisiones respecto al uso y ocupación del territorio; así, resulta indispensable reflexionar y esclarecer la articulación efectiva de los planes de manejo y la administración de las áreas protegidas en la ordenación del territorio, pero también en la planificación y gestión del desarrollo.

Lo expuesto se justifica más si se considera que las áreas en cuestión fueron concebidas por largo tiempo como territorios que por sus atributos especiales, debían ser protegidas aislándolas de los factores de riesgo de origen antrópico; sin embargo, este enfoque ha dado paso a la necesidad de garantizar la conservación de sus recursos mediante su aprovechamiento sostenible y actividades de control y vigilancia. Efectivamente, las actividades vinculadas a la conservación demandan, obligatoriamente, la participación de la sociedad, tanto para el conocimiento y valoración de dichas áreas, como de los bienes y servicios ecosistémicos que proveen. Los parques nacionales, las reservas, los refugios, las áreas nacionales de recreación, los territorios definidos por los GAD, protegidos a espaldas de la sociedad, difícilmente podrán ser conservados y aprovechados de modo sostenible.

Ha de integrarse a este debate, la consideración de las competencias legales asignadas por el Código Orgánico Ambiental a los distintos niveles de gobierno, evaluando su reparto en función de los resultados alcanzados y considerando principios como los de coherencia, subsidiariedad y contracorriente.

4.- LA SALUD Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO

La crisis global generada por el brote de COVID-19 llevó a los territorios y ciudades más diversas, a dar respuestas inmediatas a una emergencia que amenazó gravemente no sólo la salud de la población, sino también la cohesión social, la economía y las infraestructuras de todo orden. Sin duda, las ciudades son la zona cero de la pandemia, con un 90% de los casos comunicados y están sufriendo las peores consecuencias de la crisis, muchas de ellas con sistemas de salud sobrecargados, servicios de agua y saneamiento inadecuados y otros problemas.

El virus se propagó sin tener en cuenta las fronteras administrativas, las escalas territoriales o las condiciones meteorológicas, afectando a millones de personas simultáneamente de diferentes maneras, surgiendo concurrentemente nuevos retos que impulsaron a superar las barreras de gestión. Así, en los espacios metropolitanos, la colaboración de las ciudades centrales y las periferias coadyuvó a garantizar que la calidad de vida no se vea aún más amenazada en escenarios de fragilidad. La colaboración entre las administraciones de diferentes niveles fue un elemento clave para hacer frente a esta crisis.

No obstante, a corto plazo la ordenación urbanística y el diseño urbano deberán replantearse asuntos como la densificación de la población y actividades que generalmente han impulsado -respondiendo también a las necesidades y lógicas del sistema económico imperante-, la transformación del rol del espacio público por los riesgos de contagio, la atención a la población en calle y el cuidado de la población de la tercera y cuarta edad, entre otros. Más todavía, si el espacio pri-

mado para el autocuidado es la vivienda ¿cómo atender las demandas de vivienda digna que prevé la Constitución?, ¿cómo materializar el derecho a la ciudad en estos nuevos tiempos?

Con el fin de fomentar respuestas colectivas y facilitar el acceso de las autoridades responsables de la toma de decisiones a la forma en que los territorios y en particular las ciudades, pueden hacer frente a la situación actual y a situaciones similares en el futuro a través de medios como los planes de ordenación territorial y urbanística, es necesario compartir las iniciativas en términos de planes, estrategias y políticas que se diseñaron a nivel nacional e internacional, para enfrentar específicamente el brote del COVID-19, poniendo énfasis en aquellas que tuvieron importantes dimensiones territoriales.

En este contexto, cobrará especial interés la consideración de los sistemas de equipamiento de salud y asistencia y rehabilitación social, con miras a evaluar la respuesta que ellos han dado en cuanto a su organización, localización y capacidad instalada, entre otras, a lo largo de la crisis en Ecuador.

5.- EL EJERCICIO COMPETENCIAL EN RELACION A LOS RECURSOS NATURALES Y LOS SECTORES ESTRATÉGICOS Y SU INCIDENCIA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

El Ecuador ha asistido en los últimos años a uno de los típicos problemas que debe enfrentar la ordenación territorial, los llamados conflictos entre actividades y sectores, concretamente entre el sector de la minería metálica y la conservación de territorios de altos valores ecológicos, funcionales y paisajísticos, cuya etiología incluye entre otros el ejercicio de varias competencias constitucionales y legales de los distintos niveles de gobierno. Tales conflictos han llevado a pronunciamientos y actos decisorios tanto del Gobierno Central y de varios Gobiernos Provinciales y Municipales, generalmente contrapuestos, a la realización de consultas ciudadanas y hasta sentencias de la Corte Constitucional y fallos de Jueces.

Con seguridad esta situación alcanza una de sus mayores expresiones en la provincia del Azuay, por la presencia de los proyectos mineros a gran escala denominados Río Blanco y Loma Larga, que constituyen evidencias de reprimarización de la economía ecuatoriana con formas de ocupación del territorio ancladas a patrones de acumulación de capital a nivel mundial y el inicio de un nuevo ciclo de flexibilización del sector minero en el cual el Estado procura sobre todo garantizar la seguridad de las concesiones mineras, explicar los beneficios económicos y sociales, y demostrar la viabilidad ambiental de los proyectos. Las resistencias protagonizadas por moradores de las parroquias Tarquí, Victoria del Portete y Molleturo, y grupos ecologistas y ciudadanos, no se han hecho esperar y han logrado frenar, parcialmente, el avance de la frontera minera. Según encuestas, el 70% de los habitantes del cantón Cuenca señala que uno de los problemas de mayor preocupación es la minería y los riesgos de afectación a las fuentes de agua.

Considerando que estos conflictos deben ser enfrentados también mediante el enfoque sistémico, de integralidad y especialmente amplio que otorga la ordenación territorial, se juzga necesario que ellos y concretamente el ejercicio competencial que entrañan, sean motivo de un debate amplio y transparente, con miras a la construcción de políticas públicas de consenso en el marco de los principios constitucionales, que permitan integrar y articular el modelo territorial objetivo nacional y los modelos territoriales objetivos de los cantones involucrados, cuanto para viabilizar las determinaciones normativas y de inversión destinadas a materializarlos.

Se trata entonces de “desarrollar instrumentos de planificación y ordenamiento territorial que supongan la existencia de acuerdos sobre la historia, vocaciones y perspectivas de los territorios, pudiendo arribar a equilibrios relativos entre zonas especialmente valoradas para la conservación y zonas aptas para la actividad extractiva, pero en respeto de las condiciones sociales y medioambientales que reduzcan al mínimo sus impactos negativos”2/.

De hecho, esta problemática también amerita avanzar en tareas destinadas a fomentar y refinar los instrumentos jurídicos de captura de excedentes derivados de la actividad extractiva, a definir y perfeccionar procesos de consulta previa, a profundizar en serio la descentralización, fortaleciendo a los gobiernos locales; y, a robustecer la capacidad de concertación y articulación de los actores para alcanzar compromisos institucionales que posibiliten el crecimiento económico y el desarrollo inclusivo.

Fernando Pauta Calle
COORDINADOR ACADEMICO

Cuenca, agosto de 2020

1/ Entidades que conforman la Comisión Coordinadora.

2/ Fernández-Labbé, 2020.



INSCRIPCIONES GRATUITAS:
<http://sndu.org/pre-inscripciones-online/>