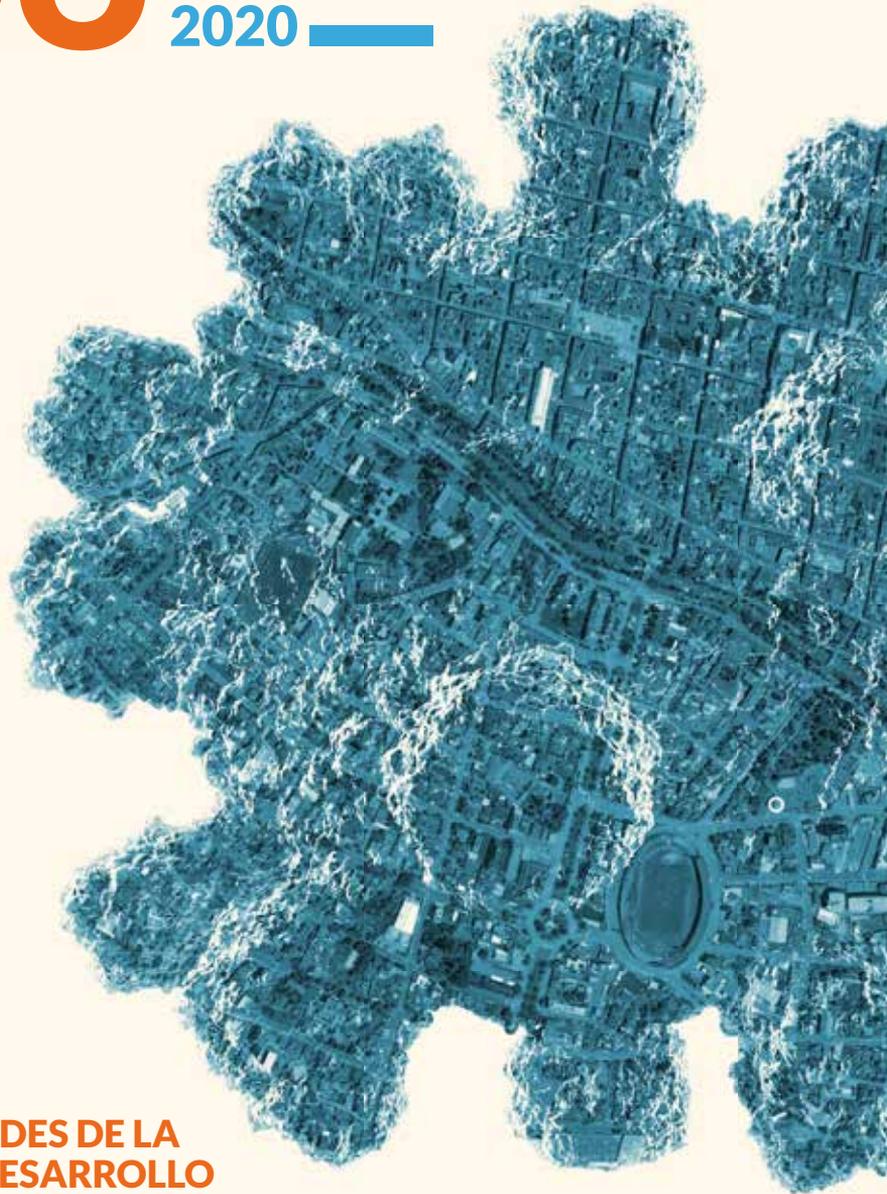


XII SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION TERRITORIAL

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



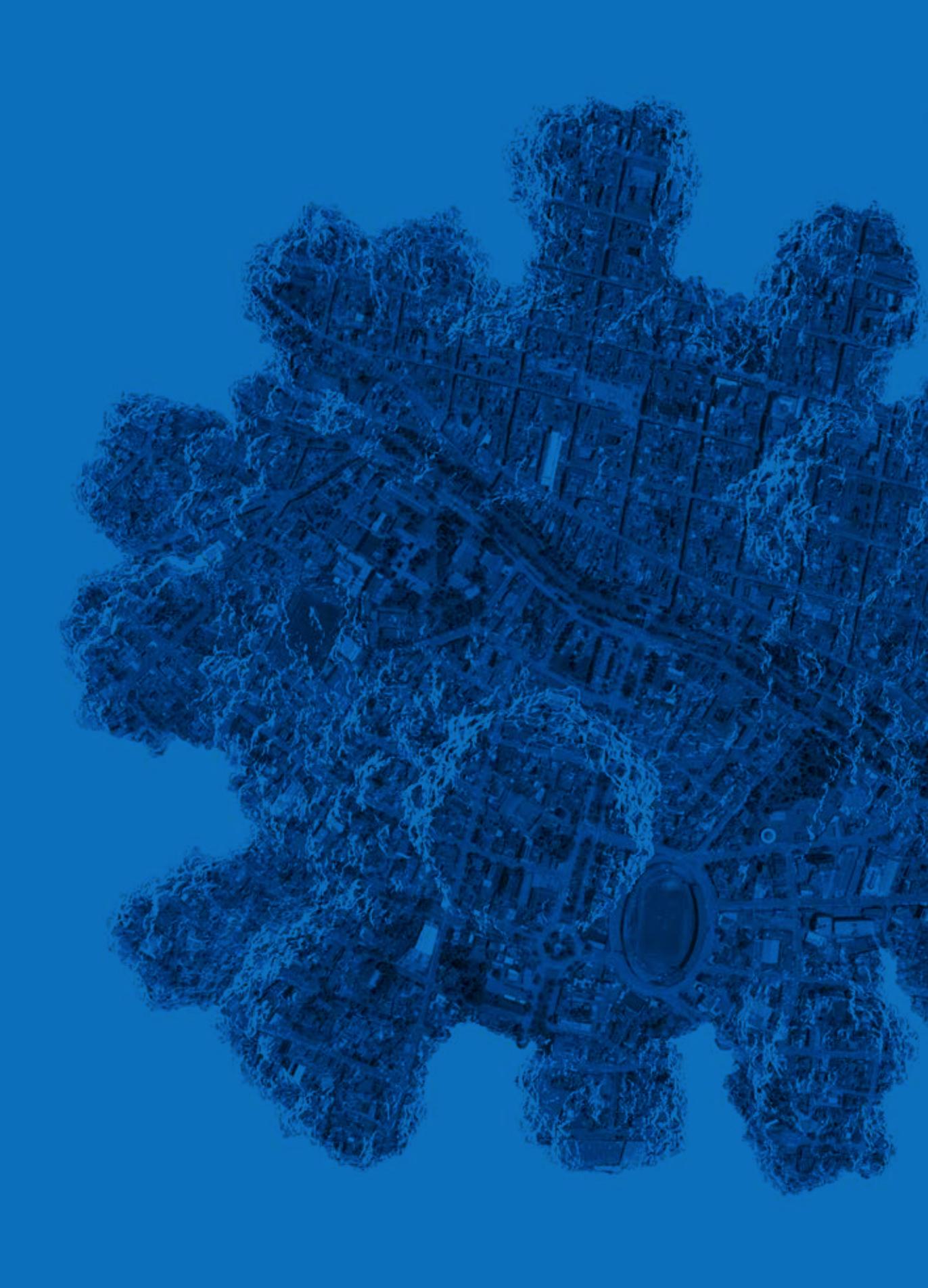
UNIVERSIDAD
DE CUENCA

XII SIMPOSIO NACIONAL DE
DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACION TERRITORIAL

SNDU

yPT





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

PRÓLOGO

TEMATICA GENERAL

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

S

Fernando Pauta Calle
COORDINADOR
ACADEMICO

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 nuevos 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 pú-

blicas 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, DESAFIOS 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 coyunturales 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 permitan 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 CLIMATICO, 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 simultánea-

mente 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 primado 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 Tarqui, 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.

Cuenca, agosto de 2020

1/ Entidades que conforman la Comisión Coordinadora.

2/ Fernández-Labbé, 2020.

PRESENTACIÓN

S

Arquitecto
Alfredo Ordóñez Castro
SECRETARIO
EJECUTIVO DEL
SIMPOSIO NACIONAL
DE DESARROLLO
URBANO Y
PLANIFICACIÓN
TERRITORIAL

siguiendo la costumbre de las ediciones anteriores del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial -SNDU y PT, la Comisión Coordinadora de este evento discutía durante los primeros meses del año 2020, con entusiasmo y renovados compromisos institucionales, las temáticas general y específica de la XII edición, misma que debía realizarse en el mes de octubre de dicho año para observar con rigurosidad su carácter bianual.

No obstante, al igual que muchas otras actividades universitarias de vinculación con la sociedad, esta nueva edición debió enfrentar también la realidad que impulsó de forma radical la pandemia de la COVID-19, y que a más de suspender temporalmente el trabajo de la Comisión Coordinadora, llevó a repensar su temática.

Efectivamente, las nuevas condiciones que vivía ya el Ecuador en los órdenes económico, social, político y ambiental, y en sus propios territorios subnacionales y ciudades, indujeron a que la Secretaría Ejecutiva reciba varias

propuestas y sugerencias para la definición de la nueva temática por parte de las instituciones que integran la Comisión Coordinadora y de otras instancias académicas y profesionales, considerando especialmente la coyuntura y los retos y urgencias que inducía a pensar, en medio de un contexto que ya se caracterizaba por el bajo crecimiento, la notoria desigualdad social y vulnerabilidad, las tendencias crecientes de pobreza y extrema pobreza, un debilitamiento de la cohesión social y manifestaciones de descontento popular.

Así, luego de las consultas y de las sesiones formales de la Comisión, ésta estableció la temática del XII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, en los siguientes términos:

Tema general: “Ecuador: desafíos y prioridades de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial y urbanístico tras la pandemia del covid-19”.

Ejes temáticos específicos:

- i) *“El plan nacional de desarrollo y su estrategia territorial nacional, experiencias, desafíos y prioridades”;*
- ii) *“Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, de ordenamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, experiencias, desafíos y prioridades”;*
- iii) *“El cambio climático, la protección de los recursos naturales y la biodiversidad, en el ordenamiento territorial”;*
- iv) *“La salud y el ordenamiento territorial y urbanístico”;* y,
- v) *“El ejercicio competencial en relación a los recursos naturales y los sectores estratégicos y su incidencia en el ordenamiento territorial.”*

Pero además, esta edición del Simposio originalmente propuesta para el mes de octubre de 2020 en la modalidad presencial, por el motivo expuesto finalmente tuvo lugar del 9 al 13 de noviembre en la modalidad virtual, con la participación de treinta conferencistas nacionales y extranjeros, cinco moderadores, más de 700 personas y con una duración de veinte horas.

Se dio así cumplimiento a la programación prevista y se alcanzaron los objetivos de este evento de alcance nacional en el marco de la temática definida, pues pese a la crisis sanitaria logró dar la continuidad bianual prevista en el Decreto Ejecutivo 1727 de 22 de Agosto de 2006, publicado en el Registro Oficial N° 339, que lo creó formalmente.

Fieles a la elaboración y difusión de las memorias de todas las ediciones, las del XII Simposio no podían ser la excepción, por lo que la Coordinación Académica ha realizado todas las tareas necesarias para su consecución, partiendo de la transcripción de los audios de las conferencias a texto y solicitando a sus autores las correspondientes revisiones; por lo que no debemos sino extenderles nuestro agradecimiento por esta nueva contribución académica, que garantiza la calidad del documento que ponemos a consideración del público.

Aspiramos a que los aportes y las Memorias del XII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano Y Planificación Territorial: *“Ecuador: desafíos y prioridades de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial y urbanístico tras la pandemia del covid-19”*, sean aprovechados en el cumplimiento de las competencias, objetivos y programas de trabajo, particularmente del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados en la formulación, gestión, revisión y actualización de sus instrumentos de planificación del desarrollo y la ordenación territorial y urbanística; así como, de universidades, colegios profesionales, centros de investigación, consultoras, fundaciones y otras instituciones privadas, relacionadas con las complejas problemáticas del desarrollo y la planificación.

Cuenca-Ecuador, octubre de 2022

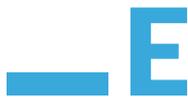
MESA 01

**El Plan Nacional
de Desarrollo y su
Estrategia Territorial
Nacional: Experiencias,
Desafíos y Prioridades**

MESA 01

La planificación y el ordenamiento territorial como ejes fundamentales frente a los efectos de la pandemia

 KATHERINE ARGOTT



1.- Proceso de planificación y ordenamiento territorial nacional y local

El Estado al ser garante de derechos al servicio del bien común, un Estado cercano a la gente, con servicios de calidad y calidez, eficiente y transparente. Desde esta perspectiva, el centro del desarrollo es el ser humano, y no el mercado ni el capital; frente al individualismo se plantea la solidaridad. En este rumbo, presentamos el cuarto Plan Nacional de Desarrollo 2017- 2021 Toda una vida, en julio de 2017. Como principal instrumento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), y su objetivo es contribuir al cumplimiento progresivo de:

1. Derechos constitucionales
2. Objetivos del régimen de desarrollo y disposiciones del régimen de desarrollo (a través de la implement-

3. Programas, proyectos e intervenciones que de allí se desprenden.

El Plan se fundamenta en los logros de los últimos 10 años y pone en evidencia la existencia de nuevos retos por alcanzar, en torno a tres ejes principales:

1. Derechos para todos durante toda la vida.
2. Economía al servicio de la sociedad.
3. Más sociedad, mejor Estado, que contienen a su vez tres objetivos nacionales de desarrollo que rompen con la lógica sectorial y dan cuenta de las prioridades que tiene el país.

Esta visión se enmarca, también en los compromisos internacionales de desarrollo global, como la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Constitución del Ecuador, en sus artículos 293 y 294, el Plan Nacional de Desarrollo es la guía para políticas, programas y proyectos públicos; la programación y la formulación y ejecución del presupuesto de Estado.

Por otro lado, en agosto 2018, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador lidera proceso participativo de actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT, en talleres nacionales se recopilan aportes de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Planifica Ecuador, consolida estos aportes ciudadanos y construye Guías diferenciadas por nivel de gobierno, es decir: provincia, cantón, parroquia y régimen especial de Galápagos, creadas con el objetivo de orientar a los GAD en torno al proceso de formulación/ actualización de sus PDOT.

Las Guías PDOT por cada nivel de gobierno, fueron publicadas en mayo de 2019 y son el resultado de espacios de discusión con actores públicos del nivel local, nacional y organismos de la sociedad civil, están dirigidas a autoridades y personal técnico de los GAD, autoridades y personal técnico de las instituciones del Estado central y sus instancias desconcentradas, así como a entidades financieras públicas y privadas relacionadas con la gestión de los GAD, organizaciones de la sociedad civil y planificadores del país.

2.- Lineamientos de actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El PDOT es el instrumento de trabajo de las autoridades locales para el desarrollo y ordenamiento de su territorio, en el marco de sus competencias. El PDOT orienta las acciones e intervenciones del sector público y privado en el nivel local y proporciona un insumo para la planificación nacional y sectorial, a partir del conocimiento de los problemas y potencialidades del territorio. Finalmente, es un elemento fundamental para la gestión territorial, realizado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD de la provincia, cantón y parroquia rural.

En junio de 2020, Planifica Ecuador propone a la Asamblea Nacional extensión de plazo de presentación PDOT a razón de la pandemia y emite lineamientos de actualización en el marco COVID-19, considerando los siguientes ejes: agua, salud, educación, producción. Propuesta que es aceptada por el legislativo, siendo septiembre 2021 la nueva fecha de presentación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT actualizados con acciones de reactivación pandemia y post-pandemia.

Por su parte, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT consideran aspectos vinculados con: enfoques de igualdad, cambio climático, gestión de riesgos, visión prospectiva, entre otros.

Las fases que integran el PDOT son:

- Fase 1: Diagnóstico estratégico del territorio del GAD: Describe situación actual por pandemia.
- Fase 2: Propuesta: Decisiones y acciones de reactivación local.
- Fase 3: Modelo de gestión: Alianzas de implementación.

3.- Vinculación de PDOT con instrumentos nacionales de planificación y Agenda 2030

Adicionalmente, los PDOT se alinean y vinculan con Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible, en lo que respecta a las dimensiones: social, económica y ambiental. Tomando en cuenta que la Agenda representa el plan de acción mundial a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que guiará decisiones de Estados con el propósito de garantizar los derechos de la población.

Por otro lado, Plan Nacional de Desarrollo, en lo concerniente a: derechos para todos durante toda la vida, economía al servicio de la sociedad, más sociedad, mejor Estado. Considerando que el Plan representa el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos nacionales.

Y finalmente, con la Estrategia Territorial Nacional en lo referente a sus directrices de cohesión territorial con sustentabilidad ambiental, acceso equitativo a infraestructura y conocimiento y articulación para la gestión territorial y gobernanza multinivel. Considerando a la Estrategia como instrumento de ordenamiento territorial a escala nacional, contiene: directrices del sistema territorial ecuatoriano.

4.- Acciones realizadas

El 20 de mayo de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional resolvió realizar una primera evaluación de los efectos e impactos de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 en el país. La Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador” lideró este proceso, y en coordinación con los Gabinetes Sectoriales de lo Social; Económico y Productivo; Recursos Naturales, Hábitat e Infraestructura; y Seguridad; realizó la evaluación para el período comprendido entre marzo y mayo de 2020, aplicando la metodología de “Evaluación de Necesidades Post Desastre”.

Los principales resultados de la evaluación dan cuenta del severo impacto humano que la crisis asociada al COVID-19 ha tenido en el país, mismo que está relacionado con la manera en que se enfrentó el virus y su contagio a través de la implementación de medidas sanitarias y de distanciamiento social, que provocaron el cierre total o parcial de las actividades económicas, afectando el funcionamiento de la economía y la vida diaria de los ecuatorianos.

A diciembre de 2020, el monto total de pérdida económica derivado de la crisis sanitaria ascendió a USD 16.381,6 millones. El 66,6% de las pérdidas se registraron en el sector productivo (USD 10.905,33 millones), 24,4% en el sector social (USD 3.998,64 millones), 8,8% en infraestructura (USD 1.435,23) y 0,3% en el sector de seguridad (USD 42,47 millones). Es importante destacar que, dentro del sector social, el subsector de salud fue el más afectado, alcanzando una pérdida de USD 2.999,23 millones (18,3%). En

consecuencia, las pérdidas estimadas fueron absorbidas mayoritariamente por el sector privado con un total de USD 12.790,51 millones, mientras que el sector público sumó pérdidas por USD 3.591,16 millones.

Estos datos buscan orientar las prioridades y decisiones de política pública por parte del Gobierno Nacional, de los gobiernos autónomos descentralizados, y de todas las Funciones de Estado; así como del sector privado y la sociedad civil para lograr, entre todos, contener la caída económica y proteger a la población más vulnerable, a través de un plan con acciones inmediatas que reduzcan su vulnerabilidad y aumenten sus capacidades y resiliencia en el corto y mediano plazo.

5.- Reflexiones finales

- Resaltar el rol de los gobiernos locales, durante la emergencia su desempeño ha sido clave. Desde sus PDOT se deben incluir propuestas de reactivación en pandemia y post-pandemia.
- Desarrollar alianzas conjuntas entre gobierno central – gobiernos locales a fin de garantizar la cobertura de servicios públicos con calidad y pertinencia territorial.
- Motivar alianzas conjuntas entre academia, gobierno central y gobiernos locales a fin de garantizar la cobertura de servicios públicos con calidad y pertinencia territorial.
- Fortalecer la corresponsabilidad que debe ser ejercida por la ciudadanía con el propósito de lograr efectividad de las medidas de prevención y respuesta.

MESA 01

Desarrollo, planificación y territorio¹



PATRICIO CARPIO



Tesis central

El desarrollo, la planificación y el tratamiento a los territorios tiene un hilo conductor, sustentado fundamentalmente en estructuras mentales, culturales e ideológicas que sostienen proyectos políticos desde la colonia hasta la actualidad; cambian de formas según el contexto histórico, pero los contenidos funcionalistas se mantienen.

Desarrollo

La noción de desarrollo está constituida por al menos tres elementos estructurales y el primero es la idea del crecimiento económico que es un proceso infinito de acumulación de capital a partir de la explotación del trabajo y de la naturaleza; se constituye este paradigma a través de los pensadores

del siglo XV – XIX y luego el concepto de modernización que esta articulado al concepto de modernidad y que tiene detrás la concepción de un camino evolutivo y lineal de occidentalización, es la pretensión de integración y homogenización territorial del mercado y capital, y una tercera que es justamente el tema de la colonialidad que significa la dominación y control político, económico y cultural a otros pueblos y naciones desde una centralidad de poder, está ahí también implícitamente esta ideología de inferior, superior, del racismo y es un sistema asimétrico, institucionalizado.

Geopolítica y desarrollo

Desde mediados del siglo XX, la planificación es el instrumento central del desarrollo, y el desarrollo es la estrategia más idónea para la expansión del sistema capitalista. En esta lógica los territorios son objeto de políticas públicas para viabilizar dicha expansión, sin mayor consideración que la “integración nacional”.

¹ Exposición presentada en la mesa inaugural del Simposio Nacional de desarrollo Urbano 2020.

La noción de desarrollo en este período se convierte en estrategia geopolítica del poder emergente global, los EEUU, para contrarrestar la agitación social con tendencias socialistas generando condiciones para el enraizamiento del sistema de mercado por encima de la diversidad socio cultural de nuestro continente.

En el connotado discurso de Harry Truman, Presidente de EEUU en 1949, se enfatiza que EEUU debe enmarcarse en un nuevo programa para hacer que los beneficios de los avances científicos y el progreso técnico sirvan para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas, poniendo a disposición de los amantes de la paz los beneficios del almacén de conocimientos técnicos, para ayudar a alcanzar sus aspiraciones para una mejor vida y en cooperación con otras naciones fomentar la inversión de capital en áreas necesitadas de desarrollo.

Complementariamente a esta decisión, en la Carta de Punta del Este (Asamblea General de la OEA de 1961), EEUU plantea que la cooperación que ofrece a los países latinoamericano estará condicionada a la instauración de organismos de planificación en la estructura de los Estados quienes deberán formular planes de desarrollo nacionales. Desde entonces países que aun no contaban con esas estructuras generan esas instancias para articular en planes nacionales la planificación con el desarrollo. (Ecuador desde 1954 contaba ya con la Junta nacional de Planificación, JUNAPLA). Con este antecedente se podría argumentar que la plani-

ficación en América Latina y en Ecuador nace y se desarrolla bajo un paradigma incuestionable hasta la actualidad de la teoría de la modernización y por ende políticas de colonialismo interno para atacar lo que se denomina áreas atrasadas que representaban según estas teorías, trabas al desarrollo.

Un elemento fundamental en la perspectiva modernizante, es el rol del Estado. Se asume aquí planteamientos de teóricos del pensamiento económico que abogan por la necesidad de que el Estado organice sociedad y economía en una fase de despegue a través de políticas para el crecimiento económico, expansión de la educación y el sistema de salud pública así como el desarrollo de infraestructuras. Estas directrices sólo podrán aplicarse a través del modelo de planificación normativa, lógica vertical desde el poder político y tecnocrático hacia la sociedad y que desde entonces persiste en los gobiernos con variantes que no alteran los contenidos estructurales.

Fases de la planificación en Ecuador

Como breve recuento se puede indicar que de 1954 a 1979 tenemos la rectoría de planificación nacional de la JUNAPLA; de 1979 a 1998 está el Consejo Nacional de Desarrollo Económico -CONADE- de 1998 al 2003 la oficina de planificación de la presidencia -ODEPLAN-, del 2008 al 2019 la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES y del 2019 hasta nuestros días la Secretaria Técnica Planifica Ecuador.

La institucionalización de la Planificación en Ecuador		
Año	Organismo rector	
1954-1979	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica	JUNAPLA
1979-1998	Consejo Nacional de Desarrollo Económico	CONADE
1998-2003	Oficina de Planificación de la Presidencia	ODEPLAN
2008-2019	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	SENPLADES
2019	Secretaría Técnica Planifica Ecuador	

El enfoque de planificación, en la década de los 60 y 70 se caracteriza por un sesgo desarrollista, modernización, integración regional. El enfoque regional significaba la integración de áreas atrasadas con los circuitos del mercado desestructurando las economías de subsistencia con la meta de la modernización del agro; se implementaron las reformas agrarias y las políticas de colonización sobre todo del área occidental de la cordillera occidental de los andes y de la amazonia, proyectos de desarrollo rural integral, fomento de agroempresas en lugar de haciendas tradicionales, infraestructuras, un fuerte impulso a la industrialización, estos son los énfasis que se han tenido en estas dos décadas con la planificación ligadas a gobiernos de turno.

Dentro de las limitaciones se encuentra una débil institucionalización de la planificación, un énfasis en el diseño divorciado de la ejecución, planificación centralizada -desde el centro hacia la periferia-, ausencia de consulta social, desarticulación y dispersión de la planificación entre lo estatal, sectorial y regional.

En los años 80 y 90 tenemos un enfoque neoliberal y cuando hablamos de un enfoque neoliberal no implica ideologizar el desarrollo, nos estamos refiriendo a lo político y a las políticas públicas con atención a lo económico con fuertes implicaciones en la sociedad. Este enfoque deja a los territorios bajo su propio ritmo al contrario de los años anteriores donde había una fuerte incidencia sobre todo para una regionalización por eso se crearon instancias como el CREA en Azuay, Cañar y Morona Santiago; el CRM en Manabí, PREDESUR en Loja, El Oro y Zamora Chinchipe, CEDEGE en la cuenca del Guayas, en la amazonia el ECORAE y en Galápagos el INGALA, entre los más importantes. El neoliberalismo por su parte pone atención fundamentalmente en la dinámica del mercado quien supuestamente es el organizador de la economía y desde ahí a la sociedad. A esta visión, debe sumarse el debilitamiento de una planificación institucionalizada porque en su lugar se ubican las agendas impuestas por el FMI y el BM desde donde se establecen las prioridades y las líneas estratégicas para los países por tanto no se pone mucha atención en los territorios quienes deben enfrentar su problemática desde el denomina-

do “desarrollo local”. Las prioridades se establecen en las cartas de intención con los organismos internacionales de financiamiento donde se establecen condiciones que les garantizan los pagos de la deuda externa normalmente a costa de la desinversión pública con transferencia de responsabilidad de lo público hacia lo privado.

Luego del 2007 al 2016 tenemos el retorno del Estado bajo lógicas desarrollistas y nuevamente con el discurso de la modernización. En este período y con la constitución del 2008 en la mano se vive una fuerte contradicción entre lo que se plantea sobre descentralización y la práctica centralista dominante; hay una institucionalización de la planificación a través de los planes nacionales de desarrollo y por niveles de gobierno como los GAD, agendas territoriales etc., hay un desarrollo de la institucionalidad pública e inversión pública, pero se mantiene con más fuerza una lógica clientelar en relación a los territorios y también hay una profundización en este periodo del extractivismo.

Dentro de los logros y limitación en el periodo del 2007 al 2016, la rectoría del Estado resulta relevante, la reinstitucionalización de la planificación, la obligatoriedad constitucional en todos los niveles de gobierno de acuerdo a competencias para planificar el desarrollo con información y diagnósticos más elaborados. Es muy importante el desarrollo de información y la propia capacidad adquirida por profesionales especializados en planificación con diagnósticos más precisos, con más datos y más objetividad; se ha incluido en este periodo estrategias territoriales y se ha ubicado algunos elementos de seguimiento y evaluación.

En cuanto a las limitaciones es que se mantiene el enfoque de la planificación normativa y centralista aunque se pretenda la articulación de la planificación nacional, los planes sectoriales y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; se mantiene el énfasis en el diseño en discordancia con su implementación; se interfieren criterios políticos-partidarios por encima de las decisiones locales; la evaluación y el seguimiento todavía no cuenta con un sistema potente para detectar los cambios que se promueven en los territorios.

En términos conceptuales el gobierno correista no entendió las claves de un nuevo desarrollo, peor la perspectiva del Buen Vivir constitucional y marchó por la ruta del desarrollismo más convencional guiado por una planificación centralizada, normativa, economicista y extractivista.

La Planificación Nacional en el Gobierno correista 2007-2016	
LOGROS	LIMITACIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Rectoría del Estado • Re-institucionalización de la planificación • Obligatoriedad constitucional en todos los niveles de gobierno por competencias • Desarrollo de la información y diagnósticos más elaborados • Desarrollo de Guías, instructivos y alta producción de literatura normativa • Se incluye estrategia territorial • Se ubica parámetros de seguimiento y evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación normativa y centralista (PND) • Débil articulación de la planificación a nivel nacional, los planes sectoriales y los PDOT • Se mantiene énfasis en el diseño y la implementación es desigual bajo criterios políticos (PDOTs) • La evaluación y seguimiento aún no cuenta con un sistema potente para detectar los cambios que se promueven en los territorios • La participación ciudadana es relativa • No diferencia entre desarrollo-ismo con la perspectiva constitucional del Buen Vivir • Mantiene como prioridad el extractivismo

Del 2016 al 2020 se regresa a un enfoque neoliberal y hay una cierta desinstitucionalización de la planificación con un Estado que retoma las directrices estratégicas impuestas por el FMI y BM y los temas de deuda externa, desinversión pública; la planificación otra vez sede paso a las cartas de intención con políticas económicas antipopulares y asistencialistas.

Desfases de la estrategia territorial nacional con los territorios

El nudo crítico de la planificación territorial desde la SENPLADES es que los lineamientos establecidos en la Estrategia Territorial Nacional como lo relacionado a la cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos están diseñados desde fuera del territorio y lo de cohesión territorial y sustentabilidad ambiental son contradictorios con la realidad. Como referencia, en el año 2017-2018 concluimos un

estudio para el programa PNUD-PPD Ecuador en el que trabajamos con 12 pueblos y nacionalidades encontrando que el principal problema en la sierra, costa, amazonia de estos pueblos, es el desconocimiento que el Estado hacen de su forma de gobernanza y control territorial y la imposición de la que son víctimas desde el Estado central. Otra evidencia en la provincia del Azuay donde se mantiene latente el conflicto muy complejo en el tema de agua por las concesiones mineras desde el Estado a zonas de recarga hídrica.

Estos desfases siguen teniendo problemas de regionalización y territorialización bajo lógicas tecnocráticas y peor aún hay una reproducción regional del modelo centralista de cantones a parroquias y de estas a comunidades con lo que no se logra superar las disparidades territoriales.

La aspiración que se constata en casi todos los textos que ha producido SENPLADES y los có-

digos orgánicos referidos a los territorios de que debe haber un nivel de articulación, resulta de gran complejidad pues persiste un conjunto disperso de proyectos carentes de mecanismos, coordinación intersectorial y con los GAD e incluso un caos de proyectos desarticulados a nivel intergubernamental.²

En relación a la inserción activa del patrimonio ambiental de la estrategia territorial donde se establece implementar “una estrategia ambiental que valoriza el patrimonio natural como un activo de desarrollo, visibilizando los beneficios económicos directos e indirectos ..”, con este fundamento se incluye en las fichas regionales programas y proyectos relacionados con el sistema nacional de áreas protegidas, la gestión de recursos hídricos y la gestión de riegos. Aquí subyace la esencia de lo que hemos argumentado, esto es mantener la planificación ligada a un esquema de desarrollo convencional centrado en el crecimiento económico, reduciendo el ambiente a “activo de desarrollo” sin respetar los derechos de la naturaleza que establece que está tiene valor en sí misma, y que tiene derecho a mantener saludablemente sus ciclos ecológicos. Prima en esta lógica una visión economicista, desarrollista, extractivista, anti derechos de la naturaleza.

Sobre uso responsable de los recursos no renovables, esta Agenda hace referencia a las estrategias territoriales frente al manejo, control de los recursos no renovables, como la minería, canteras, petróleo, gas, y otros; establece para la regional 6 que abarca Azuay, Morona Santiago, Cañar como región generadora de energía eléctrica para el país y la exportación, que cuenta

con un patrimonio ambiental bien protegido y conservado, y que el desarrollo de la región se centra en minería responsable, industria manufacturera y emprendimientos productivos, la provisión de servicios de consultoría y el turismo ecológico cultural. Este “modelo deseado” está planteado por tecnócratas externos al territorio y que desconocen la vocación ambientalista de estas provincias; desconocen el mandato de Cuenca y otros cantones en las consultas populares por un ambiente sano y no minero.

El territorio es mas que un pedazo de tierra

Como dijo un dirigente quichua-amazónico “el territorio no es más que un pedazo de tierra” pues implica entender que sus elementos son básicamente el carácter relacional entre un colectivo humano y un espacio geográfico con sentido de apropiación, proceso de identificación y construcción de identidad y cultura entre los seres humanos y este espacio donde vivimos, ahí se construye comunidad que es el sentimiento de pertenencia entre los diferentes que habitamos un mismo espacio, por tanto es el escenario, contenido y continente de relaciones sociales y económicas.

Si entendemos el territorio desde una perspectiva sistémica, entonces la planificación necesariamente deberá partir de otros presupuestos: derechos humanos, derechos colectivos, derechos de la naturaleza, y esta visión implicará abandonar el paradigma del desarrollo convencional extractivista y pensar en otras opciones como el Buen Vivir que escrito en clave constitucional, no ha escalado hacia políticas, planes, programas y proyectos para su realización práctica quedando esto en tarea pendiente.

Hablar de Buen Vivir es hacer referencia a una gobernanza territorial democrática, a la descentralización, a la plurinacionalidad, a la soberanía alimentaria, a la economía solidaria, al biocentrismo, a la participación, en definitiva a la sostenibilidad de la vida como lo plantea el feminismo de última generación.

² En el 2015 - 2016 realizamos una investigación para el Ministerio de Inclusión Económica y Social sobre empleo juvenil, se identificó cerca de 40 proyectos del empleo juvenil dispersos entre 8 - 10 ministerios y no se conocían entre ellos, situación que refleja la caótica organización intergubernamental.

Pistas para una estrategia sostenible y sustentable de los territorios

Hay que invertir la mirada, construir el plan nacional de desarrollo a través de las potencialidades de los territorios y de las necesidades, intereses y aspiraciones de sus actores, es decir a la inversa de lo que se hace: diseñamos los objetivos, las estrategias, los proyectos, los planes y vemos como el territorio empata y contribuye a esa lógica nacional. Hoy debemos hacer un trabajo de inversión, al revés, es decir como planificamos partiendo de las potencialidades de los territorios, culturas y el saber hacer, para ello es importante institucionalizar mesas territoriales con actores locales, sociales, económicos, institucionales que acompañen la formulación, evaluación de la planificación para luchar contra el clientelismo; si bien en la constitución y el COOTAD se contempla estos espacios de planificación para aprobar los PDOTs, estos no son más que formalismos sin empoderamiento efectivo.,

Articular planes con enfoque sistémico y no sectorial, definir objetivos de largo, corto y mediano plazo nacidos de la problemática y estructurado

con metas y estrategias, se articula los PDOTS por diferentes escalas de abajo para arriba y viceversa con una forma más inteligente, no tan verticalista y centralista como se hace actualmente; es necesario garantizar el financiamiento, hay que priorizar las necesidades de los territorios por sobre las necesidades estructurales de deuda externa; tecnificar la política y politizar lo técnico; superar el inmediateísmo y la micro política; y orientar el desenvolvimiento hacia un nuevo modelo anti extractivista y post pandemia.

Conclusion

Se habla de la nueva normalidad, pero esto es un discurso de retorno a la vieja normalidad causante de la crisis sistémica que afecta no solo al Ecuador sino al mundo, debemos pensar que la era del desarrollo y el crecimiento económico ha firmado con esta pandemia su carta de defunción y lo que tenemos rápidamente, más o menos con algunos lineamientos que pensar en una nueva perspectiva de desenvolvimiento social que parta de los territorios y construya el país desde ahí.

MESA 01

Desafíos y prioridades de la planificación tras la pandemia del COVID 19 para los GAD Provinciales

RENÉ LARENAS

Consortio Gobiernos Provinciales del Ecuador CONGOPE



Tras 10 años de Aplicación Ordenamiento Territorial

ucha normativa se ha incorporado para el ordenamiento territorial. Al presente (año 2020) son 12 años de Constitución, 10 años del Código Orgánico de ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD, 4 años de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Uso y Gestión del Suelo - LOOTUGS; hemos pasado también por tres planes nacionales de desarrollo, cuatro ejercicios PDOT en cada una de las provincias y circunscripciones territoriales que tiene el país y una serie de agendas mundiales.

Es importante preguntarnos si tras esta aplicación, después de estos diez, doce años, depende desde cuando se mida, si se tiene un territorio más ordenado, y si estamos avanzando hacia las metas planteadas, especialmente en relación a las metas que están en las estrategias territoriales, que de eso se trata en último término el tema del Ordenamiento Territorial. La evaluación que se tiene es negativa. Los avances se cuentan sólo en lo normativo, solo en herramientas legales, cuya aplicación ha sido muy compleja, principalmente por la aparición de varias crisis que se ha tenido que enfrentar desde la crisis del 2015, una crisis eco-

nómica muy fuerte. Muchas de estas normativas vigentes no han podido ser implementadas justamente por las crisis estatales que hemos tenido y aunque faltan datos, aparecen retrasos y retrocesos.

Se habla de casi 60000 hectáreas anuales de deforestación, procesos de fragmentación en el crecimiento de manchas urbanas o de expansión descontrolada en otras ciudades, el ejemplo que se tiene es de la ciudad de Quito, que se muestra cómo ha ido creciendo la mancha de una manera muy fragmentada, pero sobre todo una serie de macro problemas ambientales, conflictos socio ambientales especialmente el tema minero, expansión de frontera urbana, expansión de frontera agrícola, las brechas de pobreza en los dos últimos años se han agudizado y quizá más preocupante, poca legitimidad de lo institucional: no solo hablemos de la posibilidad de que la LOOTUGS sea revisada en la Asamblea Nacional, sino la misma legitimidad de la Asamblea del Consejo de Participación Ciudadana y Social, de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial - SOT, respecto específicamente al tema de ordenamiento territorial, igual con el tema de SENPLADES que ha sido ilegitimado o se ha reducido su influencia a nivel nacional en este último período.

¿Frente a eso que deberíamos hacer?

La apuesta que se hace desde el CONGOPE y en los Gobiernos Provinciales va por el lado de implementar la visión prospectiva. Una de las fallas más grandes que se tuvo en el 2013, 2014, 2015 en el ejercicio anterior de planificación nacional y de los Gobiernos Locales, fue la falta de observación de posibles escenarios de futuro: ninguna de las crisis estuvo en nuestros escenarios; y al no contemplarlas, de hecho no tuvimos ninguna herramienta de reacción frente a las crisis que vinieron. Entonces se propone una apuesta muy fuerte a una construcción de futuro, porque de momento el presente actual no ha sido diseñado por nosotros y seguimos culpando a terceros por cómo estamos.

Hay diversos conceptos de territorio político administrativo, natural, sociológico, geográfico, comunicacional, económico, pero la prospectiva nos plantea el territorio como construcción social, es la sociedad la que configura por sus relaciones a cada territorio dentro de las limitaciones del espacio geográfico. Eso implica ver al territorio no solo como un espacio donde se producen las relaciones sociales, sino especialmente como un espacio vivido, que permite identificar relaciones de poder, enfrentamiento público privados, dinámicas de mercado, cultura y también conflictos. Muy poco de esto lo hemos visto en la planificación, porque en la práctica da la impresión que cuando hablamos de ordenamiento de territorio no se está pensando en el territorio como construcción social, sino más bien como tipos de suelo, usos de suelo, gestión de suelos.

Ahí una de las críticas más importantes que hay a la normativa actual a la LOOTUGS, es que en lugar de ver al territorio como construcción social, de lo que se está hablando es de herramientas de gestión de suelo y explícitamente de gestión de suelo urbano. En este sentido la propuesta metodológica que se está trabajando con los Gobiernos Provinciales es lograr esta visión estratégica del futuro deseado a partir de una construcción adecuada de escenarios, que es justamente lo que ha fallado en los últimos cinco años a partir de la crisis que se empezó a sentir en el país en el año 2014-2015.

Para ello es necesario trabajar un poco más en el futuro desde un análisis sintético, integrado, territorial. A parte de la importancia del diagnóstico debemos entender y definir que es un factor de cambio, que potencializando ayudará en el futuro, que neutralizado evitará los riesgos. Uno de los elementos que ha fallado en la planificación en el Ecuador es no identificar estos hitos de futuro, estos factores de cambios o denominados semillas de futuro en la prospectiva: al no poderlos identificar, al no contar con nuestra planificación por ejemplo la caída de precios del petróleo o que puede haber un terremoto, aunque le hayamos puesto

en nuestros mapas de riego, no hemos tenido las herramientas adecuadas ni para monitorear la posibilidad de estos hechos (factores de cambio) o para reaccionar adecuadamente a ellos. La planificación territorial desde ese punto de vista debe ser integral y no compartimentada, si se busca el desarrollo necesitamos ver al territorio en su integridad.

Uno de los problemas que se tiene con la planificación tal como está concebida en la LOOTUGS en el COOTAD, en la misma COPLAFIP es que considera la planificación desde las competencias de los órganos públicos de cada nivel territorial, en lugar de considerarla desde las necesidades del territorio: por ejemplo el tema de la articulación urbano rural, la interrelación e interdependencia de los territorios, no alcanza a ser visto adecuadamente si se planifica a partir de competencias, en lugar de planificar a partir de la integralidad del territorio. Entonces el rol del GAD Provincial para el ordenamiento territorial es sobre todo promover la visión de un sistema territorial y aportar en la articulación de los actores. Las ventajas competitivas, por así decirlo, de los Gobiernos Provinciales son que al contar con los Alcaldes dentro de nuestros concejos, denominados hoy órganos legislativos, debería facilitarse la articulación de actores dentro del territorio; y, obviamente nuestra posición intermedia frente al gobierno nacional ante los gobiernos locales debería facilitar también esta articulación.

El Rol del Gad Provincial para el OT. Promover la visión del sistema territorial, y articular a los actores.

El rol del gobierno provincial como rol de intermediación es valioso y válido para la implementación de ordenamiento territorial prospectivo en el país; es necesario entonces, entender al territorio como sistema con sus varios componentes, mostrando las articulaciones de todas las actividades en territorio. Estos sistemas territoriales deben ser analizados para encontrar su lógica, y en algunos de los casos reorientar esa hacia una lógica alternativa.

Quizás uno de los problemas mayores que se tiene con los planes de Ordenamiento Territorial – OT-, dentro de los PDOT, es que los OT han sido contruidos como si fueran independientes del plan de desarrollo, justamente por esta orientación hacia el tema de suelo y no hacia la lógica de territorio como construcción social como ya se ha señalado.

El análisis de la lógica territorial permite identificar conflictos potencialidades, necesidades, zonas prioritarias de atención, en este rol de intermediación no solo es coordinar los usos de suelo en esquemas económicos y ambientales más generales, los modelos de territorio, sino sobre todo articular las diversas territorialidades en una identidad matriz que en nuestro país son las identidades provinciales.

Escenario Post COVID

Respecto a la pandemia, se debe reconocer que esta crisis ha implicado una desaceleración de la economía nacional, territorial y local, y que es necesario implementar acciones encaminadas a la reactivación económica y productiva y la redimensión de procesos de planificación y ordenamiento territorial. El hecho que todavía no estén los planes de desarrollo puede ser una oportunidad, lastimosamente no se ha visto todavía que esta visión prospectiva haya sido asumida por los gobiernos locales en todos los niveles, que reorienten la planificación que estaba construyéndose adecuadamente hacia esta reactivación, justamente por falta de una aplicación de una visión prospectiva y de escenarios y la priorización hacia la reducción de brechas.

En un análisis reciente por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, respecto al grado de avance del Plan Nacional del Buen Vivir, ahora llamado Plan Para Toda Una Vida, se encuentra que muchos de esos objetivos y metas señalados en esa planificación están lejos de ser alcanzados, incluso que hay retrocesos en algunas de las metas que nos alejan de las metas del 2030. Entonces es necesario realizar una priorización del alcance del PDOT vincula-

do con el tema de la pandemia del COVID, tanto en el cumplimiento de acuerdos internacionales, como los ODS, la nueva agenda urbana y el plan contra el cambio climático, a través de priorizaciones territoriales, técnicas, políticas y de participación ciudadana.

En ese sentido, es muy importante que las nuevas planificaciones realicen un proceso de priorización a partir de un rango de calificaciones por proyectos vinculados a estas categorías territoriales, técnicas, políticas y especialmente la validación de políticas nacionales e internacionales. Este proceso de construcción de los PDOT debe caer también en el tema del plan y presupuesto, es decir debe existir una articulación perfecta entre lo planificado y lo que se propone en los presupuestos, que en este año vienen reducidos para los gobiernos locales. Es aún más importante que en otros años lograr la articulación de plan presupuesto y entender la necesidad de focalización, más en este año que las necesidades siempre serán superiores a los ingresos. Por ello es necesario mejorar la calidad de gasto, conseguir financiamientos adicionales, redimensionar la planificación, priorizar y a veces también suspender proyectos.

Recomendaciones

Una visión prospectiva para definir estrategias y alternativas para proteger la Planificación de Desarrollo.

Es indispensable la apropiación de una cultura técnica de análisis de riesgo fiscal, un tema pendiente en el país, lo cual i) identifique los riesgos más peligrosos o representativos relacionados con la pérdida o retiro del recurso presupuestario, ii) análisis de los indicadores presupuestarios y sus desviaciones y iii) análisis los factores causales que explican el comportamiento de dichos indicadores (socioeconómicos, etc). Deben plantearse mecanismos de mejoramiento de la recaudación local. Existe un campo importante de intervención en relación con el cobro de contribuciones especiales de mejora, y en el caso de los impuestos, de la contribución para vialidad.

Pese a estas limitaciones, se debe procurar la reactivación económica y la protección de grupos prioritarios. Por eso, se recomienda que se priorice las iniciativas de obra pública que generan en efecto multiplicador de la inversión, en el caso de los gobiernos provinciales, los programas de fomento productivo y provisión de alimentos.

No se puede renunciar como objetivo central del estado, en todos sus organismos y los gobiernos locales, a la garantía de los derechos humanos como razón de ser misma del Estado, para ello debe plantearse también mecanismos de mejoramiento de la recaudación local, priorización de proyectos, optar por mecanismos de participación público-privada, pueden ser a mediano plazo un alivio específico a las necesidades de infraestructura.

MESA 01

Ponencia: desafíos y prioridades de la planificación de Desarrollo y el Ordenamiento Territorial y Urbanístico tras la pandemia del COVID 19

PAÚL CUEVA LUZURIAGA
Director nacional técnico y planificación
Asociación de municipalidades ecuatorianas, AME



La Constitución de la República del Ecuador, en el CAPÍTULO TERCERO, referido a los Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, en el ARTÍCULO 264 reza que: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; y, en los numerales 1 y 2 dispone: “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./.../”, respectivamente.

El plazo para la entrega de los instrumentos de planificación fue reformado en la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, en la SECCIÓN SEGUNDA, referido a las REFORMAS A OTROS CUERPOS LEGALES, ARTÍCULO 46 que expresa: “Sustitúyase la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, con el siguiente texto: Los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes en el primer año luego de concluido el estado de excepción producido por la crisis sanitaria como consecuencia del COVID-19. En el caso

de realizar alguna intervención que según la normativa vigente requiera de un plan parcial, se aprobarán previo a iniciar dicha intervención”.¹

El REGLAMENTO de la LOOTUGS, en el TÍTULO II, referido a: DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, CAPÍTULO I: LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, en el ARTÍCULO 8, referido a la Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, expresa que: “Los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT) podrán ser actualizados cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) lo considere necesario y esté debidamente justificado, a partir de la evaluación del PDOT anterior para definir el alcance de la misma sin alterar su contenido estratégico y el componente estructurante que lo articula al Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), en el caso de los municipios o distritos metropolitanos. Sin embargo, en las siguientes circunstancias, la actualización es obligatoria:

- a) Al inicio de gestión de las autoridades locales.
- b) Cuando un Proyecto Nacional de Carácter Estratégico se implanta en la jurisdicción del GAD y debe adecuar su PDOT a los lineamientos derivados de la respectiva Planificación Especial.
- c) Por fuerza mayor, como la ocurrencia de un desastre”.²

Situación actual

Los funestos efectos causados por la pandemia develó una ausencia de planificación en la Gestión de Riesgos, en los componentes Social - Cultural, Económico - Productivo y Político - Institucional, ya que en la planificación territorial

actual, únicamente se enfoca a la vulnerabilidad desde el ámbito del territorio; es decir, desde lo físico únicamente. Esta falencia desencadenó problemas como:

- 1.- Todos los niveles de gobiernos sin planificación para enfrentar la pandemia.
- 2.- Alta tasa de morbilidad por la pandemia del COVID - 19 en las áreas urbanas.
- 3.- Alta tasa de mortalidad por la pandemia del COVID - 19.
- 4.- Débil cultura social de salud en la población, incrementa la curva epidemiológica del COVID - 19.
- 5.- Crisis económica acelerada afecta a todos los sectores.
- 6.- Cambios en el mundo del trabajo.
- 7.- Nuevas formas de educación virtual, con zonas, especialmente rurales, sin cobertura de internet.
- 8.- PDOTs sin planificación para enfrentar eventos adversos en lo social - cultural, económico - productivo y político - institucionales que se refleja en los PUGS.

La Gestión de Riesgos en el Ecuador, únicamente está enfocada a identificar la vulnerabilidad en lo físico; es decir, se determina los posibles riesgos por causas como crecidas de ríos, aguajes, deslizamientos de tierra, fallas geológicas, inundaciones por lahajares, entre otros, pero se soslaya la vulnerabilidad en los componentes: Social - Cultural, como es el caso de la pandemia, Económico productivo con los efectos generados por la misma pandemia, Asentamientos Humanos, Energía - Conectividad y Movilidad; y, Político institucional.

Rol de los GAD municipales y metropolitanos para enfrentar la planificación post pandemia

Los Gobiernos autónomos Descentralizados Municipales, al tener la competencia exclusiva de la planificación sobre el Uso y la Gestión del Suelo, como eje vertebrador y hegemónico, de hecho y derecho, asumen la condición de unidad articuladora de la gestión local y la

¹ FUENTE: REGISTRO OFICIAL.- Año II - Nº 253. Publicado en Quito el viernes 24 de julio de 2020.

² FUENTE: REGISTRO OFICIAL.- Suplemento 460. Publicado en Quito el 03 de abril de 2019.

gestión urbana, por lo tanto, deben enfocar su planificación de forma emergente a reducir los efectos causados por la pandemia en los componentes antes mencionados para potenciar la acción hacia el aprovisionamiento oportuno y de calidad de los servicios básicos, con cobertura total a sus asentamientos humanos; y, dotar o potenciar los equipamientos sociales de Salud, recreación y de seguridad ciudadana. También se debe fortalecer el sistema de educación virtual e infraestructuras de conectividad, especialmente electrónica. Reactivar la economía local, mediante una propuesta estratégica de acción concurrente con todos los niveles de gobierno para el apuntalamiento del sector y la creación de nuevos emprendimientos y fortalecimiento de las MYPIMES, jugando el rol de facilitador y articulador con este fin. Y, vincular a los actores sociales de sus territorios y de los diferentes niveles de gobierno, para ajustar la planificación territorial de forma concertada; y, ejecutar las propuestas enfocadas a reducir los problemas causados por la pandemia del COVID-19.

El rol del Alcalde como administrador del cantón, se ve insuficiente al ejecutar los planes, programas y proyectos únicamente enmarcados en las competencias exclusivas de los GAD Municipales, dispuestas en la Constitución y la Ley, porque la planificación del PDOT implica todo el territorio con todas las competencias; por lo tanto, debe gestionar el territorio desde todos los ámbitos indistintamente de quien tenga las competencias exclusivas, para lo que, debe cumplir el rol de facilitador del desarrollo local, articulando a los diferentes actores de los otros niveles de gobierno mencionados, esto es: Representantes del Gobierno central descentralizado en el territorio, representantes del Gobierno Provincial y de las Juntas Parroquiales, para ejecutar los planes programas y proyectos establecidos en el PDOT, de forma concurrente y articulada, caso contrario, la planificación territorial queda limitada y el resultado final no es el desarrollo sostenible de forma integral e integradora.

Propuesta

En función del Reglamento de la LOOTUGS y su Artículo N° 8, literal c), se debe hacer una revisión del PDOT actualizado al mes de mayo de 2020 y ajustar, complementar con la incorporación de la estrategia POST PANDEMIA COVID – 19 considerada en todos los componentes.

La revisión y ajuste del PDOT, debe ser considerado en el Plan de Uso y Gestión del Suelo, PUGS, debido a que el Componente Estructurante y el Modelo Territorial Deseado así como las políticas, estrategias, metas, planes, programas y proyectos, con este nuevo enfoque y visión, sean considerados en el PUGS para ser ejecutados prioritariamente y concurrentemente con los otros niveles de Gobierno, con el fin de:

- 1.- Potenciar los equipamientos y logística de Salud en los territorios.
- 2.- Dar cobertura de Internet para acceso digital a la Educación en las áreas urbanas y rurales del cantón.
- 3.- Fortalecimiento de las MYPIMES.
- 4.- Dotar de los equipamientos y servicios para estimular la generación de emprendimientos y fortalecimiento de los existentes.
- 5.- Fortalecer y/o dotar de los Servicios básicos: AGUA POTABLE, ALCANTARILADO CON SUS COMPLEMENTOS.
- 6.- Fortalecimiento del manejo integral de residuos sólidos.
- 7.- Generar un manejo sostenible del territorio para detener el CAMBIO CLIMÁTICO.
- 8.- Implementar la estrategia de Gestión de Riesgos en la ejecución del PDOT y el PUGS.

La Propuesta de estos instrumentos de planificación, deberán estar enmarcadas en los Principios rectores y Derechos establecidos en la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador, AHSE – 2036, referido al Derecho a la ciudad, a los Derechos de la naturaleza, al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, la Función social y ambiental de la propiedad, el Reparto equitativo de los recursos de la ciudad y la Construcción de hábitats de calidad.

Lo expuesto se debe reflejar, por su ejecución, en reducir o mitigar los efectos causados por el COVID - 19; así, en el Componente Social - Cultural, generar Cultura Social de Salud en la población, promover Campañas de Salud Preventiva, potenciamiento y/o construcción de Hospitales, Centros y Sub Centros de Salud, Estaciones de Transferencia y dotación de Recursos humanos, tecnológicos y logísticos en el área de salud. En Educación, dotar de computadoras para alumnos en especial en el área rural. Rediseñar la Malla pedagógica que incluya la materia de salud preventiva. Y, en equipamientos, dotar de ciclo vías, mejoramiento y/o construcción de nuevas áreas deportivas para prácticas multidisciplinarias.

Para el Componente Económico - Productivo, Fortalecer los emprendimientos y/o creación de nuevos emprendimientos, fortalecimiento de la infraestructura en apoyo a la producción agropecuaria: Mejoramiento de la red vial, sistemas de regadío primarios, secundarios y terciarios y reservorios, reactivación y/o construcción de silos y centros de acopio, fortalecimiento de la MYPIMES y la reactivación turística. Creación de la Bolsa de Empleo y Bolsa de productos, articulado con los otros niveles de GAD y fortalecimiento de las nuevas formas de trabajo: Tele trabajo. Creación de supermercados populares y el fortalecimiento de ventas on - line. Facilitar crédito blando y accesible para reactivación económica y formulación de la estrategia de comunicación social enfocado a las campañas publicitarias para reactivación económica.

De igual manera, en el Componente Biofísico recuperar riveras de ríos, lagunas, playas y quebradas, recuperación de áreas depredadas y/o contaminadas, reducción de la contaminación del aire por la industria y el parque automotor, consumidores de combustibles fósiles o mineral. Migrar el modelo de economía lineal a economía circular, una economía verde, impulsando la generación de energía a través de fuentes no convencionales como la solar, la eólica, el biogás (energías limpias y renovables), la

determinación de nuevos patrones de consumo por medio de la economía circular para invertir recursos en la recuperación de fuentes hídricas, de promover sistemas de seguridad alimentaria saludables, que ayuden a proteger el ambiente y los recursos naturales como fuente de la economía y de la salud humana. Y, descontaminación de fuentes hídricas: Colectores marginales de aguas servidas en riveras de ríos de las áreas urbanas y construcción de Plantas de tratamiento de Aguas servidas.

El Componente de Asentamientos Humanos, Energía, Conectividad y Movilidad, en lo que se relaciona específicamente a los Asentamientos Humano, dotar de los Equipamientos de Salud, Recreación, Seguridad ciudadana necesarios, recuperación del espacio público, dotar de Infraestructura básica de calidad con cobertura total, establecimiento de propuestas de articulación urbano - rural para fortalecer sus dinámicas. Y, repensar la ciudad con espacio público más amplios y abiertos, la ciudad de 15 minutos; y, reverdecer las ciudades: Proponer el incremento del área verde por habitante. También se debe dotar del Servicio de Energía eléctrica a zonas desprovistas, especialmente del área rural; y, dar cobertura de internet en las áreas urbanas y asentamientos humanos del área rural e incrementar el servicio de Wifi en el espacio público en general.

Y, en el Componente Eje Político Institucional, fortalecer la participación ciudadana para la toma de decisiones y para la implementación y puesta en ejecución de los planes programas y proyectos de desarrollo sostenible enmarcados en los dos instrumentos de Planificación: PDOT y PUGS.

Estrategia de implementación

Ajustar el Modelo de Gestión para una eficiente implementación y puesta en ejecución de la planificación territorial con visión post pandemia, para precautelar la vida de la gente, reactivar la economía y descontaminar y conservar el ambiente sano, mediante acciones coordi-

nadas y articuladas entre todos los niveles de gobierno, con una participación ciudadana pujante y activa.

Para hacer efectiva esta estrategia, es necesario formular con los planes programas y proyectos, con los ejes mencionados a ser transversalizados como son los ODS, Cambio Climático, Gestión de Riesgos y la NAU, diseñar el Plan de Inversiones Multianual Multisectorial, con las prioridades a ejecutar en el corto y mediano plazo, identificando: Que, cómo, donde, cuanto y con quienes, se ejecutará dichos proyectos, liderados por los gobiernos locales y sus Alcaldes, como entes y facilitadores del desarrollo local, respectivamente y su articulación con los otros niveles de gobierno, indistintamente de quien ostenta la o las competencias exclusivas, y trabajar de forma concurrente, para como resultado, lograr desarrollo sostenible.

En este contexto, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, brinda Asistencia Técnica y Capacitación a sus 221 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, para la formulación y ejecución de la planificación territorial que contiene los objetivos, estrategias, políticas, metas, planes, programas y proyectos con este nuevo enfoque.

Adicionalmente, la AME, conjuntamente con el CONGOPE, el CONAGOPARE y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con el fin de coadyuvar a la planificación con el nuevo enfoque para su incorporación en los PDOTs de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de todos los niveles, formularon una estrategia de reactivación económica, para su implementación en los GAD, a nivel nacional, considerando al Gobierno central como uno de los actores para su ejecución.

Conclusiones

Generar desarrollo sostenible como respuesta a la crisis social y económica productiva, satisfaciendo las necesidades de la generación actual sin afectar el territorio, que perjudique la vida de

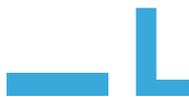
las futuras generaciones, considerando la estrategia post pandemia COVID - 19 en la planificación territorial para:

- 1.- Enfrentar esta crisis con nueva lógica de desarrollo justa, incluyente y sostenible.
- 2.- Potenciar el Sistema nacional de Salud para satisfacer las necesidades actuales de Salud, con el fin de bajar la curva de contagios y morbilidad por el COVID - 19.
- 3.- Fortalecimiento del nuevo sistema de Educación virtual, e incremento de las coberturas de internet en el área urbana y rural, y en el espacio público.
- 4.- Reactivación económica mediante incentivos para estructurar nuevos emprendimientos, fortalecer los existentes, apuntalar la economía popular y solidaria; y, fortalecer las MYPIMES, a nivel nacional: Producción y Empleo de forma integral, cualitativa y resiliente.
- 5.- Fortalecer la restauración, preservación y conservación de la naturaleza.
- 6.- Incrementar las coberturas de los servicios básicos y dotar de los equipamientos complementarios necesarios, como plantas de tratamiento de agua potable y plantas de tratamiento de aguas servidas y el fortalecimiento del manejo integral de residuos sólidos.
- 7.- Por lo tanto, generar desarrollo de forma solidaria, austera y equilibrada.

MESA 01

Retos y desafíos de la planificación local en épocas de pandemia: la actualización del PDOT de la provincia de Imbabura.

FERNANDA AVELLANEDA
Gobierno Autónomo Descentralizado
Provincial de Imbabura



El objetivo es poder mostrar de manera concisa y resumida, la experiencia del equipo técnico del GAD provincial en el proceso de actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Imbabura. Cuáles fueron los retos y/o desafíos que se presentaron en este camino en el marco de la pandemia y finalmente; plantear algunos lineamientos que pueden ayudar a enfrentar el proceso de planificación local en un escenario post pandemia.

Proceso de actualización:

La normativa técnica y legal vigente: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COOTAD, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y su res-

pectivo reglamento, guías elaboradas por Planifica Ecuador, entre otras; plantea una serie de contenidos mínimos que deben ser parte de los PDOT del nivel provincial, cantonal y parroquial.

Para el diagnóstico (primer componente del plan) y en función de las competencias asignadas al nivel provincial, uno de los contenidos principales es la zonificación económica y productiva de la provincia misma que debe estar articulada y en concordancia con la definición del uso y gestión del suelo, que es competencia exclusiva de los municipios. Adicionalmente, el análisis de los componentes: biofísico, social y cultural, de asentamientos humanos, movilidad y político.

Posteriormente y considerando los problemas y potencialidades del territorio mismos que fueron definidos en el diagnóstico participativo, se plantea la propuesta (segundo componente del plan), aquí se plantean todos aquellos programas estratégicos que se ejecutan en función de cada competencia con el fin de atender las necesidades de la población y, garantizar el desarrollo de la provincia en el largo plazo.

Finalmente, y como tercer componente del plan, se define un modelo de gestión compuesto por cuatro estrategias:

- 1.- Estrategia de articulación multinivel.
- 2.- Estrategia de reducción progresiva del riesgo.
- 3.- Estrategia de seguimiento y evaluación del plan.
- 4.- Estrategia de difusión y promoción del plan.

De manera general, este es el contenido del Plan Provincial de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Imbabura. Es importante mencionar que, en función del conocimiento y experiencia adquiridos por los funcionarios de la Prefectura, la actualización del PDOT se realizó con equipo propio. Se conformó un equipo técnico de base (funcionarios de la Subdirección de Planificación Territorial) quienes estuvieron a la cabeza del proceso y contaron con la participación permanente de delegados de todas las unidades administrativas de la institución.

En este sentido, se planteó una hoja de ruta para lograr cumplir el año de plazo otorgado por la ley para la presentación del PDOT aprobado.



Figura 1: Esquema general del proceso de actualización del PDOT provincial 2019-2023
Fuente: Prefectura de Imbabura, 2020.

Las guías contienen tres etapas en el proceso de actualización del documento; una etapa previa que consistía básicamente en tener conformados/consolidados los consejos locales de planificación, con la respectiva denominación de los representantes del sistema de participación ciudadana y un nuevo paso que se incrementó para este proceso a partir de la promulgación de la LOOTUGS: la notificación de inicio de la actualización del PDOT a los GAD a los que podría afectar dicha actualización, en el caso de Imbabura se hizo la notificación a los 36 GAD parroquiales rurales y a los 6 GAD municipales, esta notificación se realizó en el mes de agosto del año 2019.

La actualización y finalización del diagnóstico territorial se tenía previsto para diciembre del 2019, etapa que se logró culminar a pesar del paro nacional en octubre. Se realizaron los talleres a nivel municipal y parroquial, teniendo una fuerte presencia tanto de los GAD, como de las comunidades y población en general.

Para la construcción de la propuesta, primero se realizó un ejercicio interno técnico, planteando cuáles son los proyectos y programas principales en función del diagnóstico identificado para posteriormente pasar a la construcción participativa de la etapa de propuesta; el 17 de marzo con la declaratoria del estado de emergencia y las consecuentes restricciones para realización de eventos masivos se realizaron modificaciones considerables al proceso participativo de actualización del PDOT. El confinamiento no afectó únicamente al proceso participativo externo, también el acogerse durante varios meses a la modalidad de teletrabajo, afectó la coordinación al interior del equipo.

Con los retrasos mencionados se ajustaron los tiempos para la actualización del plan. Debido que la pandemia generó inconvenientes a nivel nacional, desde los organismos rectores de la planificación se gestionó con la Asamblea Nacional la definición de un nuevo plazo para presentación de los Planes de Desarrollo

y Ordenamiento Territorial aprobados. Con la aprobación de la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, se alargó este plazo hasta septiembre del 2021 (un año a partir del levantamiento del estado de emergencia en el país). Paralelamente, Planifica Ecuador emitió unos nuevos lineamientos que planteaban de manera obligatoria que los GAD incluyan dentro del diagnóstico PDOT información referente al impacto del COVID19 en el territorio y, como parte de la propuesta y modelo de gestión todas aquellas acciones necesarias para enfrentar dichos impactos sobre todo en salud, educación y reactivación económica.

En el mismo sentido, el modelo de gestión (tercer componente del plan) fue elaborado por el equipo técnico de la institución, revisado y validado por el Consejo de Planificación (actor principal dentro de todo el proceso), los representantes de los foros ciudadanos, el equipo directivo y las autoridades.

Actualmente el PDOT se encuentra en el proceso de validación en el órgano legislativo, proceso que se espera tener completo hasta abril 2021. Debido a los problemas que se tienen aún para realizar eventos de participación masiva y que afectan de manera directa al proceso participativo, se plantea la necesidad de aprobar el PDOT y posteriormente realizar el trabajo de socialización y retroalimentación con la ciudadanía. Es importante considerar que una vez que el nuevo Gobierno Nacional presente su Plan Nacional de Desarrollo, los PDOT deben ser actualizados. Para este proceso específico, debido a los problemas ya analizados, en esta actualización el PDOT provincial deberá incluir la zonificación de uso y gestión del suelo aprobada por los GAD municipales mediante sus Planes de Uso y Gestión del Suelo – PUGS.

Con la aprobación de este instrumento en el seno del Consejo Provincial mediante la respectiva ordenanza, se arrancará el proceso de articulación multi nivel/multi actor, buscando fortalecer los puntos pendientes.

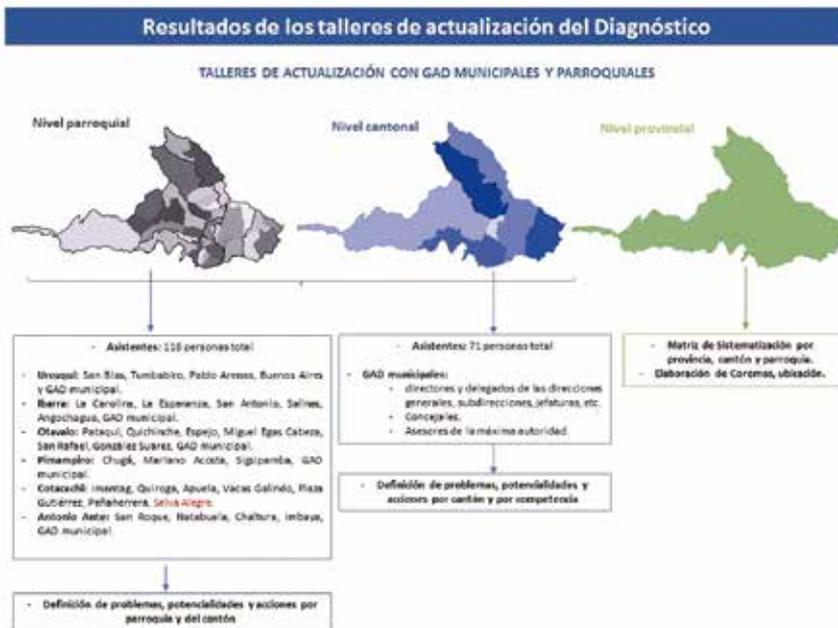


Figura 2: Resultados de la actualización del Diagnóstico del plan.
Fuente: Prefectura de Imbabura, 2020.

Retos y desafíos en el proceso de actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial:

En el caso del Gobierno Provincial de Imbabura a la fecha falta cumplir con la última etapa que es la aprobación por el Consejo Provincial. Posteriormente y conforme a como lo determina la ley, se reportará en el sistema de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial – SOT el documento aprobado, la resolución favorable del Consejo Local de Planificación y la ordenanza de aprobación.

En cuanto a los principales desafíos o retos enfrentados durante este proceso, se pueden destacar a nivel interno, los siguientes:

Equipo técnico reducido: El equipo a cargo de la actualización del PDOT provincial está conformado por 5 funcionarios de la Subdirección de Planificación Territorial que, si bien contó con el apoyo permanente de delega-

dos de las unidades operativas y administrativas de la institución, debe dividir el tiempo entre este proceso y las otras actividades que son parte de sus responsabilidades. Adicionalmente, la relación al interno del equipo se vio afectada por el aislamiento y la adopción de la modalidad de teletrabajo casi todo el 2020.

Falta de registros administrativos: La información generada desde las fuentes o bases de datos oficiales a nivel nacional fue el principal insumo para actualizar el diagnóstico, siendo la única fuente que permite desagregar la información a nivel provincial, municipal o parroquial. Muy poca información es generada institucionalmente o la que se genera no es sistematizada y, por lo tanto, no tiene registros administrativos que permitan usarla de manera oficial.

Presupuesto: Debido a los progresivos recortes de presupuesto que provienen de las

asignaciones que realiza el Gobierno Nacional a los gobiernos locales, los programas y proyectos planteados como parte del PDOT debieron ser revisados, con el fin de ajustar las intervenciones al presupuesto real con el que cuenta la institución. Este ejercicio es necesario; ya que el no contar con el presupuesto necesario para cubrir lo propuesto, se incurrirá en faltas por la no ejecución de lo planificado.

Con respecto a los problemas externos a la institución se tiene:

La normativa legal y técnica vigente es muy clara en cuanto al rol de la entidad rectora de la planificación a nivel nacional tiene. Planifica Ecuador juega un rol fundamental en los procesos de articulación territorial. Debido a la nueva lógica que tiene la estructura orgánica del Gobierno Central, los equipos técnicos de las oficinales zonas de planificación se han reducido al máximo. Por lo tanto, el relacionamiento interinstitucional es muy limitado.

De igual manera, el relacionamiento con las unidades desconcentradas de los ministerios es muy complicado. Los ministerios no cuentan con sus Planes o Agendas Sectoriales actualizados, las decisiones se toman en las oficinas matrices lo cual dificulta el realizar acciones conjuntas en territorio.

Articulación técnica con GAD municipales y parroquiales: Como ya se mencionó anteriormente, el proceso participativo de actualización de los PDOT se distorsionó debido a los impactos provocados por la pandemia. En este marco, el relacionamiento con otros niveles de gobierno tuvo que ser pausado. Esto, además ocasionó la imposibilidad de poder contar con la zonificación del uso del suelo que deben generar los municipios a tiempo para que sea incluida como parte del plan provincial.

Adicionalmente existieron complicaciones de carácter técnico:

Transversalización de los enfoques de la igualdad: Al ser Imbabura una de las provincias con mayor población de pueblos y nacionalidades en el país, el enfoque de interculturalidad y plurinacionalidad es fundamental dentro del ciclo de la planificación. En este sentido, la falta de información detallada (indicadores) que permiten definir la realidad de estos grupos y la posterior definición de acciones puntuales en su favor, es un gravísimo problema. Con el fin de minimizar este impacto, se trabajó mediante las mesas que conforman el Parlamento de Imbabura, en la recopilación de información que permita retroalimentar el diagnóstico del PDOT, sumando a esto la información proveniente de la ejecución de competencias por cada una de las direcciones agregadoras de valor de la institución.

Transversalización del Riesgo: La inclusión de la gestión de riesgos de desastres no se realizó únicamente para el componente biofísico, sino que se analizó en cada uno de los componentes del diagnóstico del plan. En el componente biofísico se analizaron las principales amenazas presentes en la provincia, sus zonas de recurrencia, etc. Mientras que en los componentes: social, cultural, económico y de asentamientos humanos, como estas amenazas pueden generar peligros y afectaciones a las infraestructuras de apoyo a la producción, zonas productivas, red vial, zonas urbanas, etc. Información importante para este análisis fue la Estrategia Provincial de Cambio Climático, elaborada por CONGOPE para las 23 provincias del país.

Consideraciones en cuanto a la normativa técnica y legal vigente:

Las guías y lineamientos emitidos a nivel nacional para este proceso de planificación local son de muy difícil aplicación concreta en el territorio; es decir, se plantean contenidos que únicamente con el tipo y calidad de información que se tiene a nivel nacional se pueden cumplir, mientras que en los niveles locales la falta de información es

grande. Por otro lado, la generalización de muchos contenidos o procesos ocasiona que las especificidades o características más particulares de cada territorio se pierdan.

Como ya se mencionó, la nueva lógica en la que está inmerso el país obliga a planificar de manera diferente, ver de otra manera la planificación del territorio y los instrumentos generados desde el nivel nacional, puesto que en la actualidad son instrumentos muy rígidos, muy típicos, ajustados y trabajados de manera tradicional a la planificación en los últimos diez o doce años.

En este sentido; las agendas para la igualdad y todos los instrumentos que permiten transversalizar los enfoques de la igualdad son instrumentos muy generales, que no permiten tener una idea clara sobre como incluir efectivamente a estos grupos prioritarios en la planificación territorial.

Por otro lado, se tiene al seguimiento y evaluación del PDOT, que de acuerdo a la guía de Planifica Ecuador se basa en el cumplimiento de metas atado a la ejecución presupuestaria y física de los proyectos planteados. Esto no permite realizar una verdadera evaluación del impacto de la planificación en los territorios.

Finalmente, si bien se cuenta con un gran aparataje legal, hay temas que deberán ser revisados, como por ejemplo la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo -LOOTUGS y su respectivo reglamento que define los mismos plazos para que todos los gobiernos locales actualicen o formulen sus instrumentos de planificación.

Ideas sobre como enfrentar el proceso de actualización de los pdot y la planificación local:

El rol articulador que tiene el nivel provincial, ahora más que nunca debe ser fortalecido. Ya que es la provincia, el nivel que tiene una visión integral y más ajustada de los territorios debe ser el responsable de articular tanto a los mu-

nicipios como a las parroquias es que la conforman. Fomentando los espacios de articulación con el Gobierno Nacional y sus entidades descentralizadas.

Las guías, lineamientos, cajas de herramientas entre otros documentos generados por las entidades del Ejecutivo como referencia para el proceso de planificación local, deben ser revisadas y actualizadas en función de metodologías actuales y novedosas que permitan abordar las particularidades del territorio de manera integral. Por ejemplo, realizar un diagnóstico estratégico, permitirá enfocarse en la propuesta y sobre todo en el modelo de gestión de la provincia, cantón o parroquia.

Generar espacios de articulación permanentes, observatorios o mesas multiactor en las cuales se analice de manera permanente el territorio. Haciendo de la planificación local un proceso permanente y no puntual.

MESA 02

**Los planes de Desarrollo
y Ordenamiento
Territorial, de
ordenamiento
urbanístico y de uso
y gestión del suelo,
experiencias, desafíos y
prioridades**

MESA 02

Perspectivas de los instrumentos PDOT y PUGS a partir de estudios de casos. Ecuador

MARÍA GABRIELA CAMARGO MORA
Universidad Técnica Particular de Loja



erspectivas de los instrumentos de Plan de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio (PDOT) y Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) a partir de estudios de caso en Ecuador, persigue realizar algunas reflexiones que conduzcan a fortalecer el entendimiento de los procesos de ordenamiento territorial y planificación urbanística, bajo el nuevo enfoque Territorial del Desarrollo Local y la noción de propósito de la Planificación Territorial.

Reflexión 1: los territorios se organizan bajo tendencias globalizadoras y descentralizadoras

Los territorios se desarrollan bajo tendencias globalizadoras y descentralizadoras que gene-

ran un mismo proceso de ordenamiento territorial en todos los ámbitos, desde los bloques regionales hasta la organización de los ámbitos más locales como son las ciudades.

Dentro de estas tendencias, el territorio no se asume como un soporte de las actividades e infraestructuras, sino es el resultado del entretrejer de las relaciones entre los diferentes actores que actúan en el territorio, que se apoderan y lo transforman de acuerdo a intereses particulares. Generan relaciones que conllevan a una construcción social, es decir, configuraciones espaciales que se manifiestan en una expresión físico construida, con identidad, arraigo y cultura, único y singulares

El nuevo enfoque territorial, sostiene que la organización de los territorios es de abajo hacia arriba, persiguiendo la eficiencia para lograr equidad. Los territorios son responsables de su desarrollo, son actores protagónicos del desarrollo. Para ello, su organización se fundamenta en la consolidación de unidades funcionales, conocidas como regiones.

Las regiones son espacios con cierta homogeneidad que viene dada por la interacción que se da entre núcleos estructurantes del espacio, los cuales son las ciudades o lugares menores. La interacción entre las ciudades se logra mediante infraestructuras en red como son: el sistema vial, transporte, telecomunicaciones y energía. Estas permiten generar dinámicas territoriales expresadas en flujos de personas, bienes y servicios. El desarrollo y bienestar que se concentra en las ciudades (núcleos estructurantes) se debe irradiar hacia el resto de la región.

Reflexión 2: el abordaje y la organización de los territorios desde la planificación territorial involucra el análisis regional y urbanístico de manera complementaria

La planificación territorial está inmersa dentro de la planificación física y busca el análisis integral de dos ámbitos territoriales: el primero de ellos, es el ámbito regional, análisis de la región funcional (por ejemplo, ámbito cantonal o provincial), con cierta homogeneidad otorgada por el intercambio de flujos de personas, bienes y servicios, generadoras de empleos e ingresos para la población; el segundo ámbito, es el urbanístico, abordado desde la planificación urbanística, que se refiere a la organización de los núcleos estructurantes (ciudades), ámbito local por excelencia. Cada ámbito se expresa a través de instrumentos territoriales como es el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) a nivel de región y el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) a nivel urbano.

La planificación territorial aborda las condiciones físico naturales y la dinámica socio económica y cultural de los territorios, de manera

integral. No debe tener un sesgo económico, social, ni ambientalista, porque para eso existe la planificación sectorial. La planificación territorial tiene su noción de propósito orientada por objetivos superiores: garantizar mayores niveles de calidad de vida para la población y mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

La elaboración del plan territorial se lleva a cabo mediante momentos o etapas consecutivas e interactivas. Se inicia con el diagnóstico estratégico que comprende un diagnóstico externo (análisis del contexto socio espacial) y un diagnóstico interno. Este último, contempla el diagnóstico comunitario basado en la consulta a la sociedad organizada, las comunidades, y un diagnóstico estratégico propiamente dicho, que es el análisis de las componentes territoriales. Este finaliza, con el modelo territorial actual acompañado del análisis síntesis interpretativo de la realidad expresado en fortalezas y debilidades.

Los problemas críticos identificados en el diagnóstico se convierten en un sistema de objetivos que persiguen dar soluciones. A partir del diagnóstico se diseña un Modelo Territorial Deseado o nuevo, basado en la formulación de objetivos, estrategias y programas. Se finaliza con el modelo de gestión y ejecución, instrumentos para generar cambios de la realidad actual al modelo territorial deseado, garantizando mayores niveles de calidad vida y protección de los recursos naturales.

El proceso de planificación territorial, que se organiza bajo unos mismos lineamientos a nivel mundial, se plasma en la normativa de Ecuador de manera clara, señalando como se elabora los PDOT y PUGS. Sin embargo, al evaluar los planes, lo primero que se observa es que se pierde la noción de propósito de la planificación territorial. Por otra parte, falta análisis integrado y global, es decir, los análisis son parciales. Además, falta consistencia y coherencia, es decir, que no existe una relación entre los momentos o etapas de análisis o entre componentes y, en algunos casos, carecen de respaldos de datos consistentes.

Reflexión 3: los planes en los distintos ámbitos territoriales siempre son vinculantes (gestión multinivel)

Ecuador, a través de la institución “Planifica Ecuador” y otras instituciones, orientan la planificación territorial basados en la normativa legal vigente y una organización institucional, la cual es guiada por el nuevo enfoque territorial. Dentro de la norma se consideran diferentes ámbitos de gestión, que van desde regionales, provinciales, municipales y parroquiales, cada uno planes de ordenamiento territorial, haciendo una cascada de planes vinculantes.

Cada ámbito territorial asume competencias que deben cumplir, las cuales son vinculantes entre ellas, la suma de competencias multinivel conlleva a desarrollar los diferentes componentes requeridos para el desarrollo de los territorios. En las instancias superiores hacen énfasis en los lineamientos y recursos para el desarrollo de las infraestructuras en red, tales como vialidad, transporte, tránsito y sistema de telecomunicaciones, que son canales que conectan a los núcleos o ciudades.

Los planes contemplan la formulación de objetivos estratégicos y acciones orientados al manejo de recursos naturales, la localización de proyectos económicos, creación de espacios públicos humanizados y sobre todo unas pautas de articulación territorial orientadas a crear el sistema policéntrico, descentralizado. Fortalecer y consolidar el sistema de infraestructura en red, minimizar la dualidad campo-ciudad, minimizar la concentración del bienestar en las cabeceras cantonales y darles más protagonismo a las rurales, crear ejes económicos.

Los planes superiores orientan estrategias generales para los planes en unidades más locales. Estos últimos, definen con precisión el desarrollo local considerando las condiciones y limitantes físico naturales, las fortalezas y debilidades sociales y económicas expresadas en correspondencia con las infraestructuras y equipamientos que requiere la población actual y futura. En el ámbito local se toman las decisiones y se concreta la planificación territorial. Cuando las diferentes instancias de

gestión no cumplen sus competencias territoriales, están castigando a los ámbitos inferiores.

Los PUGS, instrumento local, urbano, siguen los mismos momentos y etapas que se establecen en la planificación territorial. En el caso de Ecuador, se establece la elaboración de un componente estructurante, que define áreas urbanas y rurales, capacidad aportante, susceptibilidad, zonas de amenaza y un componente urbanístico. Este componente involucra el análisis del sistema viario, sistema parcelario, espacios públicos, áreas verdes, equipamientos y a partir de allí, se generan propuestas orientadas a ampliar la poligonal urbana o no, en función de la demanda, tendencias de la ocupación, de la capacidad portante, servicios básicos y equipamientos requeridos.

El uso del suelo viene dado por las variables urbanas fundamental que caracteriza los diferentes sectores de la ciudad. Esto viene acompañado por tabulaciones que establece parámetros que regulan la ocupación del suelo. Permiten controlar, administrar y gestionar cada espacio de la ciudad.

Reflexión 4: la operacionalización de los planes debe estar basada en dos dimensiones: riesgos siconaturales y desarrollo socioeconómico

La elaboración de los planes territoriales, requiere de una operacionalización adecuada. Planifica Ecuador, define las componentes o aspectos territoriales a evaluar en los planes, los cuales están definidos por variables e indicadores. Esta operacionalización se realiza en dos dimensiones: riesgos siconaturales y desarrollo socio económico.

La primera dimensión referida a los riesgos siconaturales, persigue identificar las amenazas naturales espacialmente y considerarlas como condicionante o limitante de la ocupación del territorio o del suelo. Sobre esta dimensión se operacionaliza la dimensión del desarrollo socio económico que considera las componentes socio cultural, asentamientos humanos, movilidad e integración territorial, equipamientos básicos, económico – productivo y la componente organizacional.

Las componentes se interpretan bajo una noción de propósito y cada una de ellas, forma parte del análisis integrado y global, están hiladas, en una coherencia y consistencia que interpreta la realidad y la proyecta a futuro.

El componente biofísico contempla, como elementos targets o objetivo, el análisis geológico y geomorfológicos, climatología, hidrología, suelo y vegetación, con el fin de identificar las condiciones favorables y desfavorables para la ocupación de los territorios. En este componente es fundamental la identificación de las amenazas naturales como condicionante o limitantes de la ocupación.

Es importante considerar el entorno biofísico, más allá de nuestra unidad política administrativa territorial, porque las condiciones físico naturales son un sistema integrado de recursos y servicios ambientales, que forman parte del emplazamiento y del entorno, cumple tres funciones específicas:

- Fuente de recursos para construir los territorios y generar dinámicas socio económicas.
- Capacidad de soporte que tiene el territorio para soportar las infraestructuras, edificaciones y actividades socio productivas que necesita la población que va a vivir allí.
- Capacidad de recepción de efluentes como residuos vertidos o emisiones que van a impactar los suelos, las aguas y el aire

Los recursos endógenos, la capacidad portante y la capacidad de recepción del territorio son fundamentales para la dinámica y estructura socio económica. Inciden en las dinámicas y se generan fortalezas y debilidades para la ocupación y desarrollo del territorio.

Reflexión 5: el análisis de la realidad de los territorios no debe ser como unidad política administrativa sino como una unidad funcional integrada, generadora de riquezas locales y regionales

Los planes territoriales se elaboran en la unidad política administrativa (provincia, cantón o parroquia) donde se formula un conjunto de programas

y acciones. El territorio como unidad política administrativa forma parte de una extensión más grande, cuyas interacciones superan los límites de la unidad política administrativa. Su funcionamiento está vinculado a dinámicas socio económicas de territorios adyacentes que generan flujos de intercambio de bienes, personas y servicios, generan dinámicas territoriales productivas. Por tanto, en el análisis de la realidad de un territorio se debe considerar los recursos socio espaciales adyacentes a la unidad analizada, el contexto espacial que ofrece oportunidades y amenazas para el desarrollo. La unidad administrativa y las áreas adyacentes funcionan como una región funcional.

La dinámica socio territorial de una unidad política administrativa puede vincularse con varias unidades funcionales, no integradas espacialmente, pero generadoras de riquezas. Las unidades político administrativas reciben recursos financieros y competencias específicas, que se concentran en el espacio administrativo delimitado, pero estos no se proyectan o derraman hacia territorios que conforman la unidad funcional. Por tanto, no se genera fortalecimiento de la dinámica económica y social y en consecuencia, se generan territorios perdedores o empobrecidos por el fraccionamiento económico poco organizado e integrado.

Frente a esta realidad, donde los planes no se consideran el funcionamiento regional del territorio, es necesario que los estos instrumentos analicen las dinámicas funcionales existentes, para fortalecer los sistemas productivos, la integración espacial y la distribución de las riquezas, todo ello, como una unidad integrada y orientada a optimizar los proyectos, programas y la inversión de recursos financieros.

La distribución de la población y su demanda de recursos, equipamientos y servicios para satisfacción de necesidades se expresa en un sistema de asentamientos caracterizado por una jerarquía otorgada por el tamaño de la población o por la concentración de servicios y equipamientos. Generalmente, en los cantones, la población se concentra en la cabecera cantonal, donde también se concentra el mayor número de equipamientos y

servicios, quedando el resto de asentamientos menores prácticamente con déficit.

Es necesario construir una red de asentamientos policéntricos que desconcentre los equipamientos y servicios que necesita la gente para vivir. Si se les proporciona logística, equipamientos e infraestructura, se crearán condiciones para que la población pueda generar riqueza y satisfacción de sus necesidades.

La ausencia de unas infraestructuras de red óptimas, de vialidad, transporte, electricidad y telecomunicaciones que permitan el intercambio de bienes y servicios, conlleva al estancamiento de los territorios y genera migración campo – ciudad. Si se analizan los planes cantonales, se observa que la integración espacial y la conectividad es muy deficitaria. Es a través de vías lastradas, poco transitables durante todo el año, que limitan la movilidad de personas, bienes y servicios, debilitando los flujos de intercambio entre los centros poblados. Al no existir relaciones o intercambios, no hay generación de dinámicas territoriales y mucho menos productivas.

La realidad expuesta, conlleva a que la unidad administrativa se desintegre espacialmente y de origen a vínculos de sus centro poblados con otros núcleos externos a la unidad administrativa, generando dinámicas territoriales proyectadas hacia territorios externos, formando espacios productivos no vinculados a la planificación y a los recursos de esa unidad administrativa.

El componente económico es desarticulado: no existe conectividad, ausencia de flujos territoriales, ausencia de empleos e ingresos, ausencia de cadenas de comercialización, no se consolidan corredores económicos de desarrollo, débil organización empresarial y baja capacitación de la población en edad de trabajar. La base económica se fundamenta en los recursos y capacidades endógenas de territorio y estos se convierte en ventajas competitivas, solo si se activan, si se integran y conectan.

Generalmente, la falta de infraestructuras en red y equipamientos en los cantones de Ecuador, conllevan a generar territorios muy limitados para su desarrollo. La realidad refleja niveles de pobreza ele-

vados, superiores al 80%; escolaridad baja que no supera los siete años; tasas de analfabetismo del 6 – 7 %; déficit de agua; déficit de equipamientos y un movimiento migratorio del área rural a la urbana, reflejo de la falta de integración e interconexión territorial y ausencia de dinámicas funcionales.

Un ejemplo, es el cantón de Chaguarpamba, unidad política administrativa, integrada por núcleos como la cabecera cantonal, cabeceras parroquiales y centros menores. Su integración espacial es limitada por la falta de infraestructuras en red: vías lastradas poco transitables, déficit de transporte, telecomunicaciones y energía. En consecuencia, se registra que las cabeceras parroquiales conforman unidades funcionales con núcleos externos a la unidad administrativa del cantón: dinámicas económicas agrícola, avícola y minera, de manera desintegrada espacialmente. Producto de esto, es la distribución desigual del bienestar, el cual se concentra en la cabecera cantonal mientras que las áreas rurales registran indicadores territoriales deficitarios, que denotan altos niveles de pobreza.

Conclusión

El modelo territorial nuevo o deseado debe desarrollarse considerando las unidades funcionales y no las administrativas, para así lograr alcanzar las directrices de la planificación territorial, plasmada en la normativa vigente.

Es importante, considerar el análisis de la unidad funcional, la asignación de las vías, transporte, telecomunicaciones y energía óptimas permitirá crear territorios más conectados e integrados espacialmente facilitando la generación de riquezas y la satisfacción de las necesidades de la población.

El modelo debe acompañarse de una gestión multinivel efectiva, que se oriente a reforzar los ámbitos cantonales y parroquiales, así como las áreas urbanas, lugares donde se concreta la planificación y se toman las decisiones. Es donde se lleva a cabo la vida cotidiana. Las unidades locales requieren que la gestiones en niveles superiores cumplan con sus competencias para evitar el debilitamiento de las unidades territoriales inferiores.

MESA 02

Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Mariano Moreno, Cantón Gualaceo



TANIA QUINDE MALDONADO
GAD Parroquia Rural de Mariano Moreno,
Cantón Gualaceo

1. Introducción:

Los espacios de análisis, discusión e intercambio de experiencias son importantes, en esa medida es indispensable reflexionar sobre la planificación, las herramientas que se han desarrollado a través de los años para ejecutarla y sobre todo la real incidencia que tiene en los procesos de desarrollo de los territorios.

Hace más de diez años discutíamos como establecer herramientas para la planificación y gestión de territorial y posteriormente se inició con la ejecución de los planes de ordenamiento territorial. El primer elemento de debate en ese momento era la metodología con la cual se iban a abordarlos y el principal argumento para incluirlos en la legislación era justamente la necesidad de ordenar la gestión administrativa, priorizar las inversiones y trazar una ruta que permita corregir las inequidades territoriales, es así que, términos como planificación, planes de ordenamiento u ordenación de territorio se volvieron parte de

nuestro léxico y en el caso de los GAD poco a poco se volvían una práctica administrativa, al menos esa era la intención.

Sin embargo transcurrido los años las realidades de los gobiernos autónomos son diversas, ya que los recursos, el personal técnico y el territorio que gestiona no son iguales, las inequidades se ahondan en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, toda vez que su mayor cercanía a la población supondría que precisamente serían quienes deberían dar respuesta inmediata a las necesidades en el territorio, no obstante, son quienes menores recursos económicos manejan y los que cuentan con menores capacidades técnicas.

La experiencia que se presentamos a continuación, corresponde al proceso que se desarrolló dentro del GAD parroquial rural de Mariano Moreno del Cantón Gualaceo, en la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial.

2. Caracterización de la parroquia Mariano Moreno

2.1 Localización de la parroquia Mariano Moreno, cantón Gualaceo, provincia del Azuay

En la actualidad el Azuay cuenta con 15 cantones; el cantón Gualaceo es el segundo más po-

blado después del Cantón Cuenca, Mariano Moreno corresponde a una de las nueve parroquias que pertenece al Cantón Gualaceo, se encuentra ubicada en la región 6 de planificación, antiguamente era parte de la denominada parroquia del oriente, junto a Daniel Córdoba y Luis Cordero y es a partir del primero de enero de 1940 que se instaura como territorio parroquial.



Gráfico 1: Ubicación de la Parroquia Mariano Moreno

2.2 Características del territorio

2.2.1 Área de Estudio

La parroquia cuenta con una superficie de 3.788,00 hectáreas y una población proyectada al año 2020 de 2.536 habitantes, según el INEC. Los asentamientos principales corresponden a doce comunidades: Burin, Callasay, Certag, Chi-

nipata, Guapán, Samboloma, San Gerardo, San Vicente, San José, Sondeleg, Yuquin y Zhordan. Las temperaturas varían de forma general entre 9 y 10 grados centígrados, no obstante en la zona del suroeste, en las comunidades de Certag y Chinipata, las temperaturas varían entre 14 a 15 grados centígrados, debido al rango altitudinal en que se ubican que va entre los 2.200 a 2.400 metros sobre el nivel del mar.



Gráfico 2: División Política Administrativa de la Parroquia Mariano Moreno

Elaboración: Equipo Consultor de la Actualización del PDOT Parroquial de Mariano Moreno, 2020.

2.2.2 Cobertura vegetal y uso de suelo

En lo referente a cobertura vegetal y uso de suelo, el 44,12 % del territorio parroquial forma parte del área de bosque y vegetación del Collay, es por eso que la altitud de este territorio alcanza 3.400 m.s.n.m, aquí se observan grandes áreas de paramo.

El suelo dedicado a actividades productivas equivale al 54,51%, mismo que incluye zonas

destinadas a la agricultura y ganadería. Las áreas de vegetación arbustiva y herbácea ocupan el 42,12% del territorio y la mayor cantidad de esta cobertura vegetal se encuentra dentro de esta área de bosque y vegetación protectora del Collay. Cabe recalcar que esta área de bosque y vegetación protectora actualmente forma parte del bio corredor Sangay – Podocarpus. Las zonas antrópicas entre otras coberturas tienen alrededor del 2% del territorio parroquial.

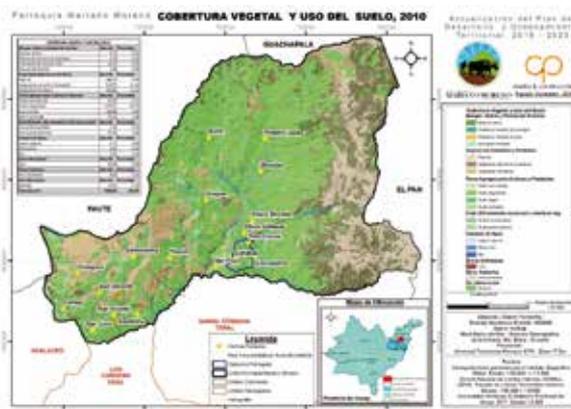


Gráfico 3: Cobertura Vegetal y Uso de Suelo, 2010

Elaboración: Equipo Consultor de la Actualización del PDOT Parroquial de Mariano Moreno, 2020.

2.2.3 Actividades de la Población

Con lo antes expuesto, los usos de suelo son evidentemente agropecuarios, por lo que la población se dedica mayoritariamente a la agricultura y a la

ganadería alcanzando el 52.01 % de la población, esto nos da que esta es una población evidentemente rural. La población dedicada a industrias manufactureras alcanza el 20.48%, la construcción el 6.63% y al comercio al por mayor y menor el 5.72%

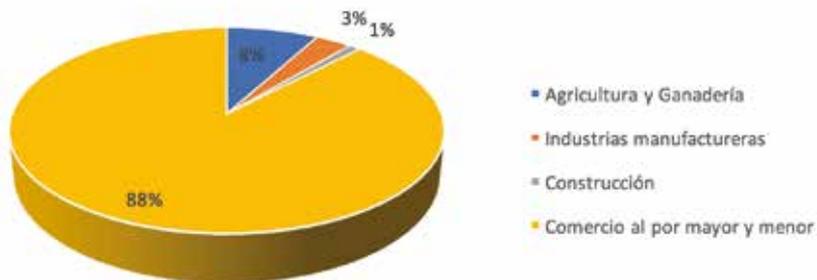


Gráfico 4: Actividades de la población

Elaboración: Propia

2.2.4 Servicios Básicos

Con respecto al consumo de agua, la parroquia tiene el 59% de viviendas que cuentan con agua para consumo, abastecidas en su totalidad por las juntas de agua que pertenecen a la parroquia, es decir este servicio no lo otorga el municipio del cantón Gualaceo.

En lo que se refiere al alcantarillado, solamente el 10% de las viviendas cuentan con el servicio de alcantarillado y esto básicamente se reduce al centro urbano parroquial, el resto del territorio dispone sus aguas residuales a través de pozos sépticos u otras formas.

En lo que se refiere a energía eléctrica, este servicio es bueno, puesto que casi en la mayoría de lugares cuenta con dicho servicio, llegando así al 96% de cobertura.

Con relación al servicio de recolección de basura el 60% de las comunidades actualmente posee este servicio, importante destacar que el presente año el presidente de la junta parroquial de Mariano Moreno ha gestionado la ampliación de

la cobertura, ya que el servicio cubriría unas tres comunidades y este año se han ampliado a cuatro comunidades más.

2.3 Recursos de los que dispone el gad parroquial de Mariano Moreno

Para entender mejor la lógica del manejo administrativo es necesario partir de los recursos disponibles y en este caso concreto de la estructura del GAD, en concreto de su talento humano.

En total lo integran ocho personas distribuidas de la siguiente manera: la junta parroquial está integrada por cinco personas, que corresponden al presidente y los cuatro vocales y a su vez los vocales se distribuyen para la ejecución de los trabajos en comisiones de obras públicas, infraestructura, producción, medio ambiente, equidad y género; el área administrativa lo integran dos personas, la secretaria tesorera y la secretaria colectora; y, con respecto al personal técnico disponen de una persona con cargo de técnico de planificación y que asume funciones de asesoría, seguimiento y ejecución en temas de obras públicas, infraestructura, producción, medio ambiente entre otras.

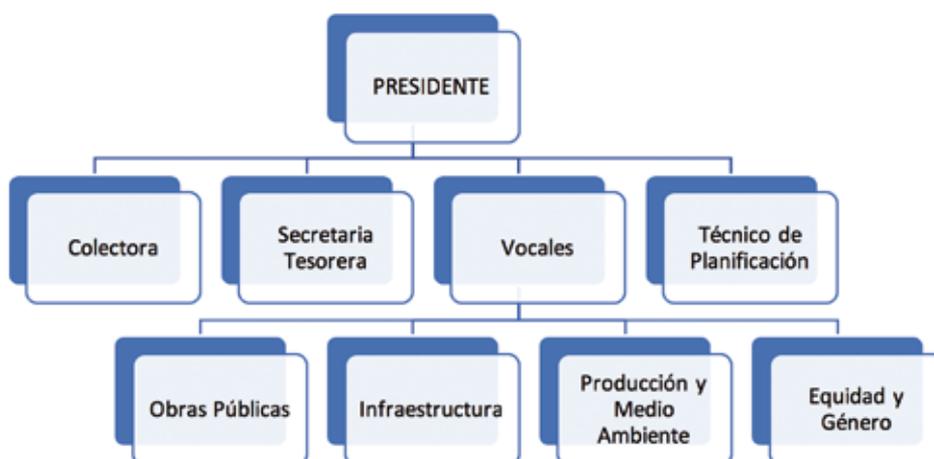


Gráfico 5: Estructura del GAD Parroquial de Mariano Moreno

Elaboración: Propia

Con relación a los recursos económicos, el presupuesto para el 2021 de la junta alcanza los 187.000 dólares, vale la pena recalcar que este presupuesto no es la totalidad de las asignaciones del estado; ya que se compone de la asignación del gobierno central por el Modelo de Equidad Territorial por un monto de 161.500, dólares con la reducción que sufrieron todos los GAD parroquiales, y la diferencia corresponde al cobro de predios urbanos, tasas y demás.

3. Resultados del PDOT

Como se manifiesta en las guías de la Secretaría Técnica de Planifica Ecuador, antes de ini-

ciar la actualización de los PDOT es necesario el análisis del PDOT anterior, vale indicar que el PDOT de Mariano Moreno vigente, se elaboró en el año 2016 con un horizonte de planificación al año 2030 y con fecha 26 de marzo de 2018 se aprobó la alineación del PDOT parroquial al Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021.

Este plan cuenta con seis objetivos estratégico orientados cada uno a los componentes de estudio que se elaboraron para ese momento: componente biofísico, socio cultural, asentamientos humanos, movilidad, económico productivo y el de participación ciudadana.

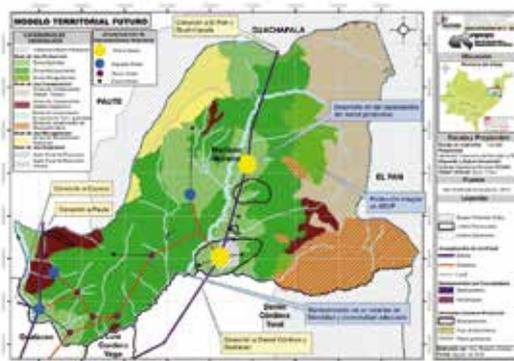


Gráfico 6: Modelo Territorial Futuro, PDOT 2016

Elaboración: Equipo Consultor del PDOT Parroquial de Mariano Moreno, 2016.

De acuerdo al análisis que se realizó para la actualización del PDOT, se establecieron en el 2016 un total de 37 proyectos y hasta fecha de inicio del proceso de actualización del PDOT se han ejecutado 23 de ellos, observándose un nivel de cumplimiento del 64.86% del total de proyectos

planteados. En relación a lo anterior se establece que, a partir de la vigencia del plan, el GAD parroquial de Mariano Moreno ha invertido más de 209.314,43 dólares en la implementación del PDOT 2016, de acuerdo al análisis financiero realizado por el equipo a cargo de la actualización.

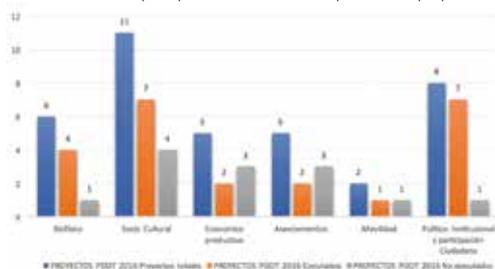


Gráfico 7: Proyectos, PDOT 2016 **Elaboración:** Propia.

4. Proceso de construcción del PDOT 2020

4.1 Factores importantes en el proceso de actualización del PDOT parroquial

Como es lógico suponer, el principal problema a superar era el reducido equipo técnico con el cual cuenta el GAD, la alternativa de realizarlo por administración directa era irreal debido a la falta de personal técnico como se manifestó anteriormente, ya que el técnico de planificación, concentra sus acciones principalmente en labores destinadas a solventar las necesidades del día a día de la parroquia; además no era viable la contratación de un equipo multi disciplinario para destinarlo internamente a la elaboración del plan ya que no se dispone de partidas presupuestarias para el efecto, por ende, se procedió a contratar un equipo consultor para desarrollar este trabajo.

Una vez iniciado el proceso de actualización del PDOT, se presentaron factores complejos a sobrellevar en la ejecución de la consultoría, el confinamiento y posterior distanciamiento producto de la pandemia COVID 19 establecido a partir de marzo de 2020; la declaratoria de estado de excepción obligó a la suspensión de plazos para mantener la ejecución contractual, por lo que se estableció el seguimiento correspondiente bajo un cronograma de trabajo y reuniones virtuales con el equipo consultor.

Un segundo elemento relevante fue la implementación de metodologías de recolección de información, diferentes a la tradicional (encuesta territorial), aplicándose principalmente entrevistas con actores claves, las cuales fueron vía telefónica, mediante reuniones virtuales y en ocasiones de manera presencial.

La recolección de información secundaria en el GAD municipal, provincial y parroquial fue de manera virtual, cabe la pena recalcar que el GAD parroquial al tener el equipo tan reducido de personal retoma sus labores de manera presencial el día 28 de mayo, cuando aún se podía realizar teletrabajo.

Otro elemento complejo fue la participación ciudadana, ante la imposibilidad de mantener reuniones

masivas de personas, la socialización de cada una de las fases del PDOT se volvió realmente compleja, generando espacios de análisis y discusión por sectores de interés, por ejemplo, se reunió de manera independiente a los sectores como juntas de agua y líderes comunitarios para con cada integrante obtener información y así ir completando la actualización del plan comunitario; se puso a disposición de la población el documento del plan en la página web del GAD parroquial y se trabajó activamente con los dirigentes comunitarios mediante reuniones y talleres presenciales.

Otro de los factores importantes en la actualización del PDOT consistió en la inclusión de lineamientos de actualización de PDOT elaborados por la Secretaría Técnica en junio de 2020, lamentablemente la mayoría de estos lineamientos se enmarcan en las competencias de los GAD Municipales y según el planteamiento de los lineamientos, el rol de los gobiernos parroquiales no ha variado, mantiene en esencia la condición de un ente de gestión ante los demás niveles de gobierno en función de proyectos, gestión que depende de la disposición de intervención de los entes competentes.

Por la falta de articulación y ejecución de los planes de nivel cantonal y provincial, el GAD parroquial no pudo articularse en lo referente a la clasificación de suelo rural y urbano que establece la LOOTUGS, ni a las categorías de ordenación de suelos. Es el caso que el GAD Cantonal de Gualaceo contrató el equipo consultor para la actualización de los planes de manera posterior a la ejecución del plan parroquial, esto obligó a que en la planificación el GAD Parroquial asumiera las mismas categorías de ordenación del año 2016 ya que no se contó con información actualizada a nivel cantonal.

4.2 Resultados del proceso de actualización del PDOT

El proceso participativo se desarrolló con los miembros del Consejo de Planificación, con representantes de las comunidades y vía publicación en la página web; se expuso el diagnóstico territorial, el modelo, la propuesta para receptar las impresiones y recomendaciones de los actores sociales.

La visión y el modelo territorial fue trabajada de manera virtual y de forma conjunta con los miembros del GAD Parroquial a fin de plasmar en la propuesta territorial las aspiraciones de la población.

Se evidenció que el PDOT 2016 alcanzó apenas una ejecución de cerca del 65%, la razón principal corresponde a que en su estructuración se planearon proyectos no acordes a la realidad y necesidades de la parroquia o en temas de competencia de otro nivel de gobierno por lo que su ejecución quedó a voluntad de dicho ente de gobierno

4.3 Principales elementos de la propuesta del pdot 2020

Los principales elementos de la propuesta del PDOT de 2020, se enfocan en:

La recuperación económica del sector primario y fomento de la producción manufacturera, este tema se articula a los lineamientos establecidos por la Secretaría Técnica emitidos en junio de 2020.

La conservación y recuperación de ecosistemas naturales es otro de los principales elementos de la propuesta, pues como se indicó en el territorio de Mariano Moreno se encuentra el área de bosque y vegetación protectora del Collay misma que se encuentra incluida dentro del Bio Corredor Sangay – Podocarpus.

La conectividad vial e inter parroquial es muy importante para la parroquia, ya que genera acceso a los centros poblados e interconecta sectores productivos.

Es importante considerar las obligaciones derivadas de la atención a grupos prioritarios, al igual que el desarrollo de acciones que promueven la equidad y seguridad ciudadana.

4.4 Proyectos planteados por componente

4.4.1 Proyectos Planteados en el Componente Biofísico

Considerando el potencial Natural que posee la Parroquia Mariano Moreno, se plantean los siguientes proyectos:

- Para las áreas catalogadas dentro de las Categorías de Ordenación como de recuperación se establece la siembra de vegetación nativa arbórea y arbustiva.
- Se plantea proyectos de educación ambiental en el área centro parroquial y en los centros poblados.
- Las áreas denominadas como de protección hídricas; se plantea la conservación de estas, ya que de aquí se obtiene el agua para la población.



Gráfico 8: Modelo Territorial deseado de la Parroquia Mariano Moreno, PDOT 2020; Localización de Proyectos Componente Biofísico

Elaboración: Equipo Consultor de la Actualización del PDOT Parroquial de Mariano Moreno, 2020.

4.4.2 Proyectos Planteados en el Componente Socio Cultural

Dentro del sistema socio cultural se promoverá: El programa para el fortalecimiento y capacitación de las organizaciones sociales.

- Programas para atención a grupos vulnerables.
- Programa para el rescate y fortalecimiento de la cultura y tradiciones de la parroquia Mariano Moreno.

- Programa para incentivar la participación ciudadana y la equidad de género.
- Programas para fomentar el deporte y actividades saludables
- Fortalecimiento de la seguridad ciudadana para la convivencia.

Todos estos programas se plantean en el centro urbano parroquial y en los asentamientos del resto de las comunidades.



Gráfico 9: Modelo Territorial deseado de la Parroquia Mariano Moreno, PDOT 2020; Localización de Proyectos Componente Socio Cultural

Elaboración: Equipo Consultor de la Actualización del PDOT Parroquial de Mariano Moreno, 2020.

4.4.3 Proyectos Planteados en el Componente Económico Productivo

- Dentro de los proyectos planteados en el componente económico productivo, se presentan:
- Programa Mejoramiento de suelos, variedades de cultivos, genética y manejo de producción agropecuaria.
- Comercialización de productos agrícolas y pecuarios en la parroquia.
- Fomento del encadenamiento productivo
- Sistema de riego de las comunidades de Mariano Moreno.
- La implementación de un vivero agro forestal
- El empleo juvenil y emprendimiento local en cada uno de los asentamientos de la parroquia.



Gráfico 10: Modelo Territorial deseado de la Parroquia Mariano Moreno, PDOT 2020; Localización de Proyectos Componente Económico Productivo

Elaboración: Equipo Consultor de la Actualización del PDOT Parroquial de Mariano Moreno, 2020.

4.4.4 Proyectos Planteados en el Componente Asentamientos - Movilidad

Dentro del tema de asentamientos y movilidad tenemos:

- Mantenimiento vial en lastre.
- Asfaltado de la vía Mariano Moreno - Daniel Córdova - Luis Cordero - Gualaceo
- Mejoramiento de las vías urbanas de la parroquia Mariano Moreno, en articulación con el gobierno municipal, por la competencia de las vías en el área urbana.
- Se han planteado temas como el Plan de Ordenamiento Urbano del centro parroquial

de Mariano Moreno, que también es una de las gestiones que se realizarán con el municipio de Gualaceo.

- La planificación, estudios, construcción, mantenimiento y mejoramiento del equipamiento y espacio público parroquial.
- Ampliación de la cobertura de la recolección de desechos sólidos a nivel comunitario.
- Por otra parte, está la gestión y prevención de riesgos, este es un tema importante dentro de la parroquia, ya que presenta fuertes movimientos de tierra y deslizamientos.
- De igual manera se plantean programas y proyectos enfocados al mejoramiento de agua potable y saneamiento ambiental.



Gráfico 11: Modelo Territorial deseado de la Parroquia Mariano Moreno, PDOT 2020; Localización de Proyectos Componente Asentamientos - Movilidad

Elaboración: Equipo Consultor de la Actualización del PDOT Parroquial de Mariano Moreno, 2020.

4.4.5 Proyectos Planteados en el Componente Político Institucional

En el tema político institucional se ha planteado:

- Regularización de predios de uso público que se encuentran en posesión del GAD Parroquial de Mariano Moreno.
- Fortalecimiento de talento humano del GAD de Mariano Moreno.
- Participación ciudadana en la gestión del desarrollo parroquial.
- Fortalecimiento institucional del GAD Parroquial de Mariano Moreno
- Seguimiento y evaluación de la gestión parroquial.

5. Consideraciones finales

- Siendo las parroquias la división territorial más pequeña y en donde se tiene la mayor aproximación con el conocimiento del territorio, debería ser el punto de partida para el afinamiento de procesos de planificación, en especial en lo concerniente a las Categorías de ordenación del territorio cantonal, lo cual no supone la intromisión en la competencia de Regular el uso y Ocupación del Suelo que les corresponde a los GADs Municipales, más bien plantea la necesidad de un proceso planificador articulado y participativo con todos los niveles de gobierno en el territorio.
- La coordinación entre diferentes niveles de Gobierno para la Planificación Territorial es inexistente, rol que debe ser asumido por parte de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador.
- Es necesario un apoyo técnico efectivo dirigido a los GADs Parroquiales por parte de los organismos rectores de la política pública y de los entes asociativos como el caso del CONAGOPARE.
- Se requiere generar alternativas de cooperación que permitan solventar la necesidad de un equipo técnico en los GADs parroquiales.

MESA 02

Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Girón.

MÓNICA GONZÁLEZ LLANOS
Universidad de Cuenca

Antecedentes



El Plan de Desarrollo y el Plan Uso y Gestión de Suelo se desarrolla mediante Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Municipal de Girón y la Universidad de Cuenca, el equipo consultor está conformado por docentes de las diferentes facultades, entre ellas: Economía, Ingeniería, Ciencias Agropecuarias y Arquitectura. Es un reto para la academia formar parte de este proceso de actualización, especialmente al incorporar el Plan de Uso y Gestión del Suelo Rural. Es importante resaltar que la academia no aspira ser competencia con los equipos consultores que están realizando esta actualización de los planes, por el contrario, como Universidad, una institución de educación superior, donde se tiene una maestría en planificación territorial, se busca poner en práctica todos los procesos y metodologías desarrollados en los diferentes proyectos de investigación y vinculación con la sociedad. Es así, que se trabaja en conjunto con el equipo técnico del Municipio de Girón.

Proceso metodológico

El proceso metodológico para la elaboración de los estudios se plantea en dos fases, la primera, el diagnóstico integral y de prospectiva y la segunda de planificación.

La fase de diagnóstico, integración y prospectiva está estructurada en dos instancias, la del diagnóstico integral del sistema territorial y la de prospectiva del sistema territorial, que es la fase que ya se ha culminado con el gobierno municipal, se ha socializado con la población para iniciar ahora la fase de planificación.

En la fase de planificación da inicio con la imagen objetivo para luego pasar al modelo territorial objetivo, siempre articulando con los diferentes niveles de gobierno, tanto superior como inferior. No es menos cierto, la complejidad y el hecho de que se estén llevando estos procesos de planificación de manera simultánea dificulta este proceso; adicionalmente se tiene el componente de inversiones donde están enmar-

cados los planes, programas y proyectos, tanto del plan de gestión y uso de suelo, como del plan de desarrollo de ordenamiento territorial, para culminar con las medidas para la gestión del plan.

Problemática

A manera de resumen se describe los resultados en temas de problemática, pero también en temas positivos de territorio del cantón sobre esta primera fase de diagnóstico. Obviamente la fase de diagnóstico como se conoce, se ha venido trabajando a través de cuatro sub sistemas, medio físico, población en actividades, asentamientos, infraestructura, canales de relación y el político institucional.

Entre los problemas que se lograron identificar dentro del componente de medio físico esta: el deficiente uso del recurso agua del cantón con fines de producción agropecuaria, una alta tasa de transformación de ecosistemas naturales, agro sistemas ganaderos con pérdidas de biodiversidad e incidencia de erosión en zonas de pendientes. En el componente de población y actividades se ha evidenciado que la base económica del cantón no crea suficientes fuentes de trabajo a la población, las actividades agropecuarias desvalorizadas y subestimadas por parte de la misma población del territorio cantonal y de igual manera estas actividades agropecuarias generan considerable mano de obra no remunerada en el mismo territorio, en el sector urbano las actividades económicas son de baja inversión, sin mecanismo de diferenciación por lo que no garantizan un sustento familiar.

Dentro de componentes de asentamientos, infraestructura o canales de relación se ha mostrado un escaso compromiso ciudadano en el uso responsable del agua potable, situación que se complica más por la condición de pandemia que se atraviesa, la inobservancia ciudadana al horario de recolección de desechos sólidos, una infraestructura insuficiente para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, deficientes características geométricas y constructivas del sistema vial del territorio del cantón, una

paulatina transformación de las áreas rurales de la parroquia La Asunción, fundamentalmente a zonas de vivienda de segunda residencia.

En el ámbito político institucional se resalta como problemática, una planificación y ejecución ineficiente de los recursos de inversión que ha retrasado sobre todo soluciones y beneficios para la población, un deficiente control del uso y la ocupación del suelo cantonal y un marco normativo un poco modesto, inclusive para la gestión misma del Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón.

Fortalezas

Entre las fortalezas dentro de este territorio esta la institucionalización de un programa de educación ambiental permanente en los centros educativos del cantón, la disponibilidad de fuentes hídricas que abastecen de agua al territorio para los humedales que proveen de bienes y servicios ambientales, una variedad de climas, una diversidad de tipos de suelos, un incremento de la población joven con bachillerato y educación superior, proyectos de gestión social.

Con respecto a la productividad, el promedio de producción de leche se encuentra cercana al promedio nacional y a pesar de que no hay mayores inversiones en el ganado y en los pastos; la planificación presupuestaria anual de alguna manera garantiza el manejo y desinfección de agua, accesibilidad a los diferentes asentamientos o centro poblados, los asentamientos con tendencia a la conformación de una estructura urbana están estrechamente asociados a las dinámicas productivas del medio rural circundante; y, la localización de las centralidades mínimas dentro del sistema de asentamientos destinadas a actividades agrícolas y agropecuarias.

En el campo político institucional se encuentran normadas fundamentalmente las sesiones gratuitas de suelo para equipamientos en proyectos de parcelación, el control, uso y ocupación de suelo que cuenta con todos los procesos técnicos y administrativos necesarios, con una acer-

tada gestión y administración de los recursos propios y de gastos corrientes, operativos, entre otros.

Fase de planificación.

Esta fase se ha iniciado con la construcción de la imagen objetivo, para su desarrollo se han realizado una serie de talleres con: el alcalde, los miembros del concejo cantonal, técnicos de la municipalidad, obviamente con los miembros del consejo de planificación, líderes, representantes de comunidades, así como los miembros de los Gobiernos Parroquiales Rurales en este caso de la Asunción y de San Gerardo.

Imagen objetivo / modelo de desarrollo

Es a partir de las dimensiones de desarrollo, donde se considera el tema económico, social, cultural, ambiental y político, donde se identifica y construye estos objetivos, políticas, estrategias, metas o indicadores, si se lo quiere ver de una manera un poco más didáctica, digamos así, sería llegar a completar esta matriz en donde a partir de estas dimensiones de desarrollo podamos identificar en cada uno de los componentes, objetivos, políticas, estrategias o metas, con el aporte de los diferentes sectores y actores del territorio.

Los talleres que obviamente por las circunstancias que ocasiona la pandemia, se desarrollaron en su mayoría de manera virtual, también se ha aplicado entrevistas semi estructuradas y encuestas a los diferentes actores por sectores, quienes han ido aportando para la construcción de este modelo de desarrollo.

Modelo territorial objetivo

Es importante señalar que las determinaciones del plan de ordenamiento territorial cantonal se formulan considerando los resultados del diagnóstico integral de la prospectiva correspondiente del sistema territorial, los lineamientos de planificación que hayan sido emitidos y que constan en el plan de desarrollo, obviamente im-

partidos por el ente rector y la articulación con los niveles inferiores y superiores de planificación en los diferentes territorios.

Este modelo territorial objetivo por lo tanto se refiere al diseño del sistema territorial que se pretende alcanzar en el periodo de planificación y constituye la base para la elaboración de las medidas o propuestas, normativas y de inversión con fuertes implicaciones territoriales y obviamente para el seguimiento del control de su aplicación. Tal como se establece en el artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Los componentes sustanciales de este modelo territorial objetivo son: en primer momento la delimitación del territorio a ordenar que viene dado en este caso por la delimitación cantonal, por las estructuras o sistemas territoriales, la red de sistemas o asentamientos, la red de comunicaciones entre otras y la distinción de zonas o áreas de diversidad.

¿Que vamos a ordenar en el modelo territorial?

Se inicia con los objetivos estratégicos específicos conformando un sistema compatibilizado de estos objetivos en materia de ordenación del sistema territorial a nivel cantonal, posteriormente la ordenación del espacio físico y esta ordenación parte de la clasificación del suelo cantonal. Dicha clasificación, si bien la ley establece que tiene que ser suelo urbano y rural, aquí obviamente de manera crítica con respecto a esta situación, considerando que el territorio no es blanco y negro, tiene sus matices, se ha clasificado en urbano, rural, áreas periurbanas y poblamientos rurales.

Una vez clasificado el suelo del territorio se subclasifica en términos de: producción, aprovechamiento extractivo, ocupación urbana y protección, definiendo polígonos o unidades territoriales; se asignará categorías de ordenación o tratamientos a estas unidades de intervención, así como la demarcación de áreas en función de

tipos de riesgos, la delimitación en el área rural cantonal de los territorios que por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científicos culturales o funcionales constituyan patrimonio cultural del cantón, la demarcación en el territorio rural de las playas de mar, riveras y lechos de ríos, lagos y lagunas y la delimitación de yacimientos de materiales de áridos y pétreos en el cantón.

Una vez ordenado el medio físico se procederá a la ordenación de la población y las actividades, ¿que implica esto?, la asignación de usos de suelo propiciados y vocacionales a los polígonos de intervención territorial definidos en el suelo rural, la asignación de usos de suelo general, vinculados a actividades secundarias y terciarias a los núcleos de población urbanos y a los suelos periurbanos y poblamientos rurales, esto conforme lo señalado en el numeral 1 del artículo 264 de la Constitución, donde se menciona que se tiene que planificar el desarrollo territorial y cantonal, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano rural, la distribución de la población cantonal para el período de planificación.

Posteriormente se abordará el ordenamiento de los asentamientos, infraestructuras o canales de relación en donde se define la estructuración y reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal, aquí es importante hacer hincapié que para estas reservas de suelo se deberán observar al menos tres aspectos: primero, la definición en cada caso del asentamiento -ya sea urbano- más adecuada en el cantón para la localización de aquellos que requieran de esta condición espacial; ser considerados dentro de los planes de ordenación urbanística; y finalmente la definición de las características y requerimientos técnicos a considerar.

Se ordenarán las redes fundamentales que deban emplazarse en el área rural, así como la red vial que permita o garantice el acceso a riveras de ríos, lagos o lagunas; la delimitación de conjuntos de valor arquitectónico patrimonial o

cultural dentro del territorio del cantón; la demarcación de zonas en el área rural y en su caso de los poblamientos rurales que amerite programas de vivienda de interés social y las reservas de suelo, de nuevos equipamientos o reservas de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural.

Plan de uso y gestión del suelo rural

En el plan de uso y gestión del suelo del territorio rural se planteará las determinaciones respecto de la población y actividades, donde se refiere a la asignación de uso de suelos a los polígonos de intervención territorial demarcados en el suelo rural y estos serán: permitidos sin limitaciones, con limitaciones y permitidos con evaluación de impacto ambiental. De igual manera la definición de usos de suelo prohibidos en los polígonos de intervención territorial en el suelo rural y obviamente su regulación.

Respecto a la gestión de suelo, es importante el señalamiento de los polígonos de intervención territorial rurales que serán motivo de aplicación de instrumentos de gestión de suelo y la asignación de estos instrumentos de gestión. Es importante señalar que Girón es un territorio con fuertes incidencia rurales, con la presencia de un 15% de propietarios que no disponen de escrituras, se tiene identificado otros instrumentos de gestión tales como: la regularización de posesión agraria, re distribución de tierras, delimitación y adjudicación de territorio en posesión ancestral, afectación de regulación de fraccionamiento y saneamiento, considerados en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

La normativa reguladora de suelo

Estas normas relativas al suelo, a la población y actividades, a las infraestructuras o canales de relación, se abordan desde un carácter general para luego llegar a una de nivel particular. Estas están relacionadas con: infraestructuras, asentamientos y canales de relación. La norma general hará énfasis en la planificación, regu-

lación, control de tránsito y transporte público cantonal, construcción, ampliación o mejora de equipamiento o instalaciones, el planeamiento de los asentamientos urbanos, especialmente en relación a la expansión y de ser el caso nueva implantación y las particulares incluyen la ocupación de suelo propiamente para los usos, tamaños mínimos de parcela, las características de las edificaciones, implantación, retiros, altura en pisos, materiales de construcción, instalaciones, entre otros.

Componente de inversiones: los planes sectoriales del pdot cantonal

El componente de inversiones que constituye otra de las líneas de actuación de la gestión en general del cantón y obviamente en la cual se desarrollan planes sectoriales, siempre dentro del marco de las competencias de estos niveles de gobierno y que contendrán programas y proyectos a nivel de idea o perfil, por ejemplo, el plan de equipamiento comunitario, el plan de explotación de materiales áridos y pétreos, plan de gestión de riesgos, entre otros.

Medidas para la gestión del pdot cantonal

Las medidas para la gestión del PDOT Cantonal, las que incluyen el diseño de un ente gestor, diseño del sistema de gestión, el programa de puesta en marcha o instrumentación, el de seguimiento y control y el presupuesto para la gestión.

Una vez culminada la actualización del plan de desarrollo que incluye el uso y gestión de suelo, se ordenan las ciudades, de manera jerárquica se debería iniciar por la actualización del plan de ordenación urbanística de la cabecera cantonal, posterior los planes de ordenación de las cabeceras parroquiales y finalmente con los poblamientos rurales, esto sin perder de vista el modelo territorial, es decir, se parte del modelo de cantón que se desea alcanzar, a donde se desea llegar y ahí visualizar los instrumentos de planificación urbanística.

MESA 02

Entender para gestionar. Necesidades para la Ordenación Territorial en Ecuador.

FABIÁN REYES BUENO
Universidad Técnica Particular de Loja

Definiciones



La ordenación del territorio gira en torno a dos elementos básicos: equidad y equilibrio, intentando abordar preocupaciones relacionadas con el uso y acceso al recurso suelo (aumento descontrolado de las ciudades, despoblamiento del sector rural, aumento de asentamientos informales, extracción excesiva de recursos naturales, ...). Mientras el equilibrio intenta balancear los frágiles pesos de lo económico, lo social y lo ambiental, la equidad busca disminuir las desigualdades en el acceso a recursos. Pese a que el éxito de la OT se suele relacionar con un buen proceso de planificación, el mayor peso en el éxito radica fundamentalmente en la gestión. Sin embargo, la gestión territorial es un tema que falta siempre en las discusiones de planificación territorial, el desarrollo o el mercado de inmuebles.

La gestión territorial

Como disciplina, la gestión territorial puede ser entendida como el estudio de relaciones entre la planificación, la distribución y el valor del suelo conducente por lo general al logro de unos objetivos territoriales relacionados con el acceso al suelo (Thomas Hartmann, 2018). En la aplicación de estas acciones político-legales se pretende aterrizar la

planificación sobre la propiedad de la tierra y por tanto es una actividad eminentemente pública, donde los diferentes niveles de gobierno (estado y gobiernos locales) ejercen el control.

En un contexto donde cada vez hay una tensión mayor entre los objetivos de los diferentes niveles de gobierno (que suelen estar basados en un horizonte temporal más amplio) y los objetivos de los propietarios individuales y las empresas (con un horizonte temporal más corto y ajustado a la visión individual), la gestión territorial se manifiesta como una disciplina fundamental para la coordinación de ambos intereses, desarrollando mecanismos institucionales que ayuden a sobrellevarla.

Pero, ¿se puede gestionar aquello de lo que no conocemos su comportamiento? Una de las acciones iniciales prioritarias en la gestión territorial es entender las principales dinámicas territoriales existentes hoy en día, para en base a ese conocimiento adquirido, plantear políticas específicas que afecten a la propiedad de la tierra (como elemento fundamental de la gestión territorial) en alguna de sus tres características principales: su forma, su valor en el mercado y los derechos que los propietarios tienen sobre ella.

Vilcabamba

En este punto quiero empezar a hablarles de Vilcabamba (pero no únicamente), conocido probablemente por la mayoría de ustedes. Vilcabamba es una parroquia rural de la provincia de Loja que desde los años 60 ha sido muy visitada tanto por extranjeros, como por pobladores de la ciudad, ya que por sus características climáticas ha llevado a utilizarla como un lugar de descanso. Desde aquel entonces, y favorecido luego por la ley de desarrollo agrario y las políticas de ajuste estructural en Ecuador, la propiedad del suelo fue fraccionándose paulatinamente y transfiriéndose, mayoritariamente por compra-venta, a personas mayoritariamente domiciliadas en localidades distintas a Vilcabamba.

La evidencia de la primera década del 2000 demuestra que la superficie predial se ‘autorreguló’ entre 0.2 a 0.3 ha (Reyes-Bueno et al., 2016), pero también demuestra que fue regulada sobre todo por los actores predominantemente involucrados en la dinámica de mercado de suelos en Vilcabamba, a los cuales nos referimos anteriormente. Solamente en el año 2012 el gobierno local emitió una ordenanza de fraccionamiento del suelo rural, que permitía una subdivisión como mínimo de 0.25 hectáreas. Pero, ¿es esa

superficie suficiente para garantizar la actividad agrícola en la zona rural? Aparentemente no, un estudio posterior realizado en tres parroquias, incluido Vilcabamba, permitió determinar que el tamaño mínimo para que la población no abandone la agricultura era de, al menos, 0.8 ha.

Pero, ¿qué pasa con el sector que se dedica y vive de la agricultura, o con los terrenos con uso potencial agrícola, o incluso con la inversión en infraestructura en canales de riego y vías de acceso realizadas por el gobierno para beneficio de los agricultores de la zona? Un primer modelo de valoración de suelo en Vilcabamba, ya advertía que la superficie y variables ajenas a las de producción eran las que predominaban al momento de asignar el valor al suelo (Reyes-Bueno et al., 2018). Es decir, el mercado de suelo respondía a las demandas de los actores involucrados en el proceso, que no eran los agricultores. Nueve años más tarde, luego de la pavimentación de una de las principales vías que conecta los barrios occidentales de la parroquia con su cabecera, encontramos que el valor del suelo se acentuó en esta zona. Al comparar Vilcabamba con Chuquiribamba, otra parroquia rural del cantón Loja, pero en las que se desarrollan actividades predominantemente agrícolas, encontramos los siguientes resultados:

	VILCABAMBA	CHUQUIRIBAMBA
Actividad principal	Recreación / ocio	Agrícola y ganadera
Actores que dominan el mercado de tierras	Urbanos y extranjeros	Compradores del lugar
Valor del suelo	\$47456,15/ha	\$17746,63/ha
Dinámica de mercado de suelo	Alta	Baja
Características de los compradores	Medios o altos recursos	Bajos recursos económicos
Salario medio/mes	\$470	\$410
Acceso a crédito hipotecario	Ningún trabajador rural encuestado ha solicitado crédito hipotecario	A ningún trabajador rural encuestado se le concedió crédito hipotecario

Como se puede observar en la tabla, las parroquias comparadas son contrastantes en varios aspectos, pero similares en cuanto al salario medio por mes. El salario mensual percibido es muy parecido, sin embargo, son grandes las diferencias en cuanto al valor del suelo. En cualquiera de los dos casos, acceder a suelo para ampliar sus cultivos es muy difícil, especialmente en la parroquia Vilcabamba, por ese valor. Probablemente esa es una de las razones por las que no solicitan a créditos hipotecarios, y los ingresos mensuales percibidos son probablemente una de las principales razones para que en Chuquiribamba no se concedan créditos hipotecarios.

Entonces, ¿podrían los agricultores acceder a más tierra a través de otro mecanismo que no sea la adjudicación? ¿Qué pasa con esos agricultores que no pueden ampliar sus tierras y por tanto sus ingresos?

Valor y gestión del suelo

En el ámbito urbano no se ve algo muy distinto a lo observado en el rural. Se evidencian procesos de gentrificación por efecto de la dinamización de ciertos sectores (Ej. tranvía Cuenca), o de algún cambio de uso del suelo, que no necesariamente pueden ser negativos, pero para eso nuevamente es indispensable la actuación del gobierno local. El desarrollo de este tipo de proyectos o cambios genera expectativas de un mejor aprovechamiento del suelo afectado y colindante, y aumenta la demanda de suelo. La intensificación de uso de suelo en un lugar determinado genera un mayor valor de mercado (porque son capaces de generar mayor renta) y terminan desplazando a usos menos intensivos. En este sentido cabe destacar que debido a que la renta no se puede producir, habrá un aumento de demanda sobre ese bien lo que genera un aumento de valor. Así mismo, dado que la tierra puede llegar a ser perfectamente insustituible, los propietarios de la tierra pueden llegar a plantear unos precios de monopolio.

La aplicación de políticas de gestión territorial, o la ausencia de ellas, va a generar un impacto directo sobre uno de los elementos esenciales de la propiedad del suelo, el valor. En este sentido el valor del suelo es el mejor indicador de la di-

námica territorial. Por un lado, el valor del suelo es probablemente el factor clave para la decisión de adquisición y uso de la tierra, y por otro es un reflejo de los beneficios previstos de la actividad económica basada en la tierra y una señal de escasez (Coomes et al., 2018)

Importancia del valor del suelo para la gestión

Pongo el ejemplo de la ciudad de Loja, en la cual se lleva monitoreando el valor de mercado de suelo desde el año 2013. De acuerdo a estos resultados obtenidos, en 5 años (desde el 2013 al 2018) el valor del suelo se duplicó en la ciudad, por lo que si antes hacían falta 63 salarios básicos unificados (SBU) para acceder a un terreno, en el 2018 ya hacían falta 108 SBU. Los resultados también demuestran que en las zonas en las que el suelo tenía más bajo valor, este sube más rápidamente que en las áreas de mayor valor. Nuevamente surgen preguntas ¿qué pasará con la población que en 2013 podía acceder a suelo urbano, pero en el 2018 ya no? ¿y con aquella que nunca pudo acceder? y con los agricultores expulsados de sus tierras?

Existen varios actores beneficiados en este proceso, entre los que se destacan:

1. los propietarios del suelo,
2. los promotores inmobiliarios,
3. las empresas constructoras,
4. los bancos y organismos financieros,
5. el gobierno local que puede tener interés en captar una porción de las plusvalías.

Pero también suelen haber actores perjudicados, entre los que se pueden mencionar:

1. los habitantes de bajos ingresos localizados irregularmente en los predios donde se desarrollan los proyectos y que pierden su lugar de vida y de trabajo en la ciudad;
2. las empresas que todavía desarrollan actividades en el área de implantación de los proyectos, aunque el tipo de usos del suelo que ejercen está en declinación (viejas fábricas de rentabilidad baja, depósitos y silos, partes de empresas ferroviarias, portuarias, aeroportuarias);

3. los residentes en las áreas aledañas, que pueden verse afectados por el aumento de los valores del suelo y los consecuentes procesos de gentrificación que eso conlleva.

Los efectos que genera el aumento de valor y la dinamización del mercado de suelo es una responsabilidad que recae en gran medida de los gobiernos locales, quienes de manera indispensable deben entender y gestionar el valor del suelo. Pese a su importancia para entender y direccionar los resultados económicos, sociales y ambientales del uso del suelo, el valor del suelo es sustituido, cambiado, o en definitiva omitido del análisis por la falta de datos.

Pero, ¿cómo se está gestionando el valor del suelo en Ecuador?

Valor del suelo en Ecuador. ¿Qué pasa en los municipios?

Por la debilidad respecto a los datos de valor de suelo en Ecuador, es difícil dar un dato real de cuán próximo es el valor de mercado del suelo al valor catastral. Sin embargo, en datos obtenidos del 20% de los municipios del Ecuador, se pudo evidenciar que, en promedio, el valor catastral es un 50% del valor de mercado urbano y está próximo al 40% del valor de mercado rural. Adicionalmente, un 50% de los municipios no actualizan su valor cada bienio, y mantienen tarifas bajas para la determinación del impuesto predial.

Una justificación típica existente en la literatura, y que se da también en las discusiones bianuales sobre el valor, es que un aumento en el avalúo catastral aumentaría la morosidad en el pago de los impuestos generados a partir del valor del suelo. La evidencia demuestra nuevamente que no se observa alguna correlación entre la cercanía del valor catastral al valor de mercado y el porcentaje de diferencia entre el impuesto emitido y recaudado.

Los modelos de valoración aplicados no logran ser capaces de explicar ausencia de inequidad horizontal y vertical en la asignación de valores, en algunos casos se ha observado tendencia a inequidad vertical, por la existencia de modelos regresivos.

Tampoco son capaces de recoger el aumento de valor generado a partir de inversiones estatales implementadas en el tiempo, y por su desactualización tampoco son capaces de motivar la venta de terrenos vacantes. Se generan muchas regulaciones que controlan la forma de urbanizar, edificar, pero ninguna que controle el valor del suelo ni que garantice el acceso al mismo.

Bajo estas circunstancias, «invertir» en suelo en el área urbana o rural, que asegura una ganancia de entre el 15 al 20% anual frente a unos impuestos que no llegan a ser ni el 1% anual al valor de mercado, es rentable para los inversores, pero genera un problema de ‘escasez inducida’ que lleva a un rápido aumento de valor, dificulta la asequibilidad y genera problemas para los gobiernos locales. Esto sin duda ejercerá una fuerte influencia sobre las transiciones de uso del suelo tales como la conversión de suelos agrícolas a zonas de desarrollo de viviendas en la franja urbana, o la deforestación de bosques para cultivos o ganadería, por ejemplo.

Si la ordenación territorial se resume en equidad y equilibrio, nos falta mucho en los PDOT para llevar eso a la práctica.

A manera de conclusion

- En los ejemplos planteados se puede ver que las dinámicas territoriales necesariamente van a verse afectadas por varias circunstancias y actores y es necesario analizar en profundidad esos procesos y actores para partir de allí aplicar instrumentos de gestión efectivos.
- También concluir que solo garantizando la equidad podemos pensar en el equilibrio territorial, que el valor del suelo es un elemento indispensable para la gestión territorial, y no debe ser visto simplemente como un elemento para cobrar tributos o para pagar alcabalas. Se trata de un indicador para la gestión territorial, en el que se debe profundizar la investigación para generar conocimiento que apoye a los municipios en la toma de decisiones.

Bibliografía

- Coomes, O. T., MacDonald, G. K., & de Waroux, Y. le P. (2018). Geospatial Land Price Data: A Public Good for Global Change Science and Policy. *BioScience*, 68(7), 481–484. <https://doi.org/10.1093/biosci/biy047>
- Reyes-Bueno, F., García-Samaniego, J. M., & Sánchez-Rodríguez, A. (2018). Large-scale simultaneous market segment definition and mass appraisal using decision tree learning for fiscal purposes. *Land Use Policy*, 79, 116–122. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.08.012>
- Reyes-Bueno, F., Tubío Sánchez, J., Gracia Samaniego, J., Miranda Barrós, D., Crecente Maseda, R., & Sánchez-Rodríguez, A. (2016). Factors influencing land fractioning in the context of land market deregulation in Ecuador. *Land Use Policy*, 52, 144–150. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.12.021>
- Thomas Hartmann, J.-D. G. (2018). Instruments of Land Policy (J. D. Gerber, T. Hartmann, & A. Hengstermann (eds.)). <https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781315511658>

MESA 02

La cámara de la construcción frente a la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, de ordenamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, experiencias, desafíos y prioridades.


MARÍA CRISTINA GARCÍA MACÍAS
Cámara de la Construcción de Cuenca.

Antecedentes



Los gremios vigentes según los estatutos de la Cámara de la Construcción de Cuenca son cinco colegios profesionales; arquitectos, ingenieros civiles, ingenieros eléctricos y electrónico, ingenieros mecánicos e ingenieros en minas. Hoy como administración se plantea ante la asamblea general de la Cámara de la Construcción una modificación a los estatutos que permitan la incorporación de más actores del sector de la construcción.

Hay que entender que el sector de la construcción es un sector dinámico, parte de la industria de la construcción que es la que se dedica a la fabricación de los diferentes materiales dicho sea de paso en nuestro medio existen grandes industrias de productos de materiales de construcción como, por ejemplo: de cerámica que tiene una gran trascendencia a nivel nacional e internacional inclusive; el comercio de materiales de construcción a pequeña, mediana y grande escala. Otro dinamizador del sector de la construcción son los constructores mismos que ejecutan una obra y que a su vez se componen de una diversidad como: planificador, constructor, fiscalizador, dibujante, residente entre otros; paralelamente a todas las actividades está el promotor inmobiliario, el comercializador de viviendas y proyectos inmobiliarios.

Esta es la dinámica de los actores directos del sector de la construcción que pretende sea parte activa de la institución, es importante resaltar que el sector de la construcción además permite la participación de actores indirectos como los maestros albañiles, carpinteros, gasfiteros, transportistas, comerciantes y a todos los generadores de servicios complementarios que constituyen la llamada industria de la construcción.

La Cámara de la Construcción cuando se expresa recoge la opinión y los problemas de los diferentes actores del sector y partiendo del análisis particular de ellos mediante mecanismos, se presenta de manera general y de ser el caso acompañado de opiniones y propuestas dirigidas a las autoridades locales y nacionales. Es necesario explicar la posición de la Cámara de la Construcción de Cuenca, en el momento que se acerca un socio, un profesional, como puede ser a través de un director o en persona o un profesional o un actor del sector de la construcción cualquiera que se ve a afectado, se atiende este pedido, se escucha, se nombra una comisión que se encarga de analizar el problema, amplía, se hacen talleres, conferencias, se sustenta con la ley, con las personas expertas en el tema y se trata de definir una posición de carácter general, es decir se parte de la particularidad para

llegar a una generalidad y así se trabaja en todos los aspectos que se analiza dentro de la Cámara de la Construcción que son en varios temas y para este caso se tratara el tema de planificación urbana.

ES necesario aclarar, enfatizar y dejar claro que la institución nunca defiende posiciones particulares, siempre lo hace en función de un análisis tratando de llegar a propuestas que engloben una totalidad. Los gremios, llámese colegio profesional, cámara de la construcción son lugares en los que los profesionales tienen un lugar donde son escuchados, respaldados y apoyados en defensa a sus derechos, son instituciones democráticas donde se puede asistir todos los profesionales de la construcción y se pretende que ahora la cámara habrá sus puertas a otros actores del sector de la construcción.

Conceptos básicos

Entrando en el tema de este importante Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, me permito citar algunos conceptos básicos.

Según lo establece la Ley de Ordenamiento Territorial de Uso y Gestión del Suelo - LOOTUGS, el ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas, y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos de acuerdo con lo determinado en la ley clasifican su suelo cantonal/distrital en urbano y rural, asimismo definirá el uso y gestión de suelo. Luego de mencionar estos conceptos podemos entender que un plan de desarrollo y ordenamiento territorial no puede partir de cero, la visión de crecimiento de ciudad no puede cambiar de administración en administración y es aquí donde los gremios juegan un papel importante, en este sentido el papel que juega la Cámara

de Construcción de Cuenca en el proceso de formulación y aprobación en el nuevo plan de desarrollo de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo de Cuenca, que conjuntamente con el colegio de arquitectos se ha realizado hace un año atrás un profundo análisis de propuestas para el PDOT y PUGS generadas por los encargados de la planificación de la ciudad, importante aclarar que no son referidas solo de esta administración, estas propuestas vienen de administraciones anteriores.

En abril se entregó una propuesta borrador, en las cual se realizó puntualizaciones y sugerencias que no han sido realizadas por el presidente y dos amigos, estas fueron el resultado del taller de varios días, de muchas horas de discusión, de criterios de diferentes actores, de varios talleres. En estos talleres todas las personas tienen libertad de emitir su criterio y hay un grupo de eje que va acogiendo el criterio de cada uno de ellos, es decir va sistematizando estos procesos, de tal manera que permita tener una posición mediadora en una construcción colectiva.

La Cámara mantiene una posición positiva, constructiva y de aporte, por lo que no se pretende polemizar ni protagonizar, lo que se busca es escuchar la voz del sector de la construcción. En este sentido, por ejemplo, dentro de las propuestas presentadas por el GAD a través de la dirección de planificación, se menciona la venta de edificabilidad en base la concesión onerosa, procedimiento que esta amparado en la ley, para ello se presentó una fórmula que permitía cumplir el mejor aprovechamiento urbanístico, aspecto que como gremio y en voz de los diferentes actores se estuvo completamente de acuerdo, partiendo que si la edificación podía incrementar su área construida hasta dos pisos más de los dos autorizados se podría pagar una contribución a la municipalidad. Lamentablemente esa primera fórmula se pretendió aplicar a todas las edificaciones, partiendo de que la edificabilidad básica sería igual a uno, es decir que el área básica de la edificación seguiría igual al tamaño de metros cuadrados del lote que

lo soportaría. Todo metro cuadrado adicional debería ser pagado como concesión onerosa de derechos, es decir si una casa o vivienda de una familia que quería hacer un piso adicional o una vivienda de dos pisos debería pagar por este derecho, entre otras cosas, por lo que se convierte esta contribución inmanejable, generando valores altos. Todo este análisis se lo realizó en base a la participación de diferentes actores, de diferentes profesionales que dentro de su quehacer diario hacían viviendas de un piso, dos pisos, cuatro pisos, veinte pisos para poder llegar a un término medio.

Se realizó algunos talleres en la que la academia tuvo una acertadísima participación, y son quienes propusieron y sustentaron la necesidad de aplicar un factor que permita que la curva sea más plana, es decir que sea más beneficiosa para los diferentes sectores y además se tuvo la participación de un matemático que nos permitió la formulación de estos proyectos de esta fórmula. Esta propuesta fue presentada por la propia administración en el seno del Concejo Cantonal, lastimosamente hoy no se ha prosperado su debate ni aprobación.

Cuando se atravesaba la peor parte de la pandemia, a través del gremio, los sectores productivos presentaron un grupo de proyectos que requerían cambios para que su ejecución sea viable expusimos ante la administración la necesidad de respuesta para incentivar al sector de la construcción y a la economía de la ciudad.

Ante nuestro pedido, la propia administración presenta un proyecto de ordenanza para viabilizar todos los proyectos, no todos, una gran parte de estos proyectos y aquí nuevamente los gremios juegan un rol importante, invitados por la administración a ser veedores de estos proyectos y analizar la propuesta de ordenanza de reactivación que fueron presentados, se analizaron y se realizaron una serie de talleres, sugerencias, propuestas para tratar que esas beneficien a la mayor cantidad de actores.

En el mes de agosto la dirección de planificación realizó la exposición del documento de propues-

ta del plan de uso y gestión de suelo que para ser analizada, debatida y construida de manera general con la participación de varios actores, entre ellos, el sector de la construcción y como propuesta para el análisis del documento, que dicho sea de paso, es un documento absolutamente válido, bien estructurado, bien analizado, pero que está en debate, la Cámara ha formado cinco mesas de trabajo, que hoy están participando 150 personas voluntarias, aportando sus opiniones y experiencias; estas mesas técnicas de la información abarcan el centro histórico, las áreas históricas, área urbana, suelo industrial, sector productivo, infraestructura, equipamiento y el área rural.

El especial principio es construir, aportar, sumar, no polemizar, de ninguna manera se pretende desconocer el trabajo del equipo encargado de la formulación del PDOT y del PUGS, pues se cree que todos tenemos el derecho de conocer, a estas propuestas es necesario confrontarlas con la realidad y las necesidades insatisfechas cantonales y urbanas, pues se parte del importante aporte que ha dado la municipalidad en la dirección de planificación y el equipo de PUGS con un documento que es bastante amplio y que abarca muchos sectores.

La Cámara es una pequeña parte de este gran sector que aporta a la formulación del Plan de uso y gestión de suelo, por lo que la opinión está limitada y basada en la experticia, pero para que este sea una verdadera respuesta a nuestra ciudad, es necesario la integración de otros sectores del sector turístico, minero y la propia academia, por lo que todos deberían estar participando y construyendo este documento.

A estas mesas de trabajo se sumarán en los próximos días los propios técnicos del PDOT y PUGS, ya que el propósito de las mesas técnicas es mejorar y reforzar las propuestas con opiniones desde lo que la gente vive el día a día, desde la exigencia de una respuesta a las múltiples necesidades que ahora se ven más afectadas en función de la nueva realidad que a nivel mundial se atraviesa.

¿Cual es el desafío que la Cámara ha asumido?

Tratar que estas intervenciones abarquen a toda la ciudadanía, pues como se mencionó anteriormente la cámara representa un pequeño porcentaje, es necesario que se manifiesten: los barrios, mercados, turismo, la academia, todos son actores de la sociedad; es decir que la construcción de estos instrumentos sea de manera colectiva, participativa y transparente, comprometiéndolo los aportes de los diferentes sectores; que el desafío más importante es el tiempo, pues es muy corto.

¿Cual es la prioridad?

La prioridad es dar respuesta a una necesidad en base a una realidad, ahora, es una gran prioridad sincerar el territorio que es uno de los aspectos ausente en los documentos, sincerar el cómo está el territorio ahora, como ha crecido, como están las zonas urbanas, zonas rurales y a partir de ello incorporar las respuestas para una proyección de un PUGS con una vigencia de 12 años y con pro-

yección de 50 años. Es importante mencionar que hay conceptos muy válidos, conceptos de densificación, conceptos de mejorar las zonas urbanas, conceptos del espacio público, con las cuales se coincide en su totalidad, lo que se difiere es del cómo llegar a esos conceptos.

Conclusion

La propuesta de la Cámara, en resumen, es generar un equilibrio entre lo que se propone y entre lo que se necesita, la cámara pretende ser mediador y quien recoge las inquietudes de todas los actores del sector de la construcción, por lo que se invita a los profesionales y demás integrantes del sector de la construcción, sobre todo a las nuevas generaciones, a las personas que tiene nuevas ideas, nuevos conceptos, nuevas visiones, nuevas necesidades a ser parte de este voluntariado que se llama Cámara de la Construcción de Cuenca, que al final del día en base a talleres, conferencias y a los aportes se puede generar una propuesta de respuesta y que sea en beneficio de toda la ciudadanía.

MESA 03

**El cambio climático,
la protección de los
recursos naturales
y la biodiversidad,
en el Ordenamiento
Territorial**

MESA 03

Incorporación del cambio climático a la formulación de un PDOT.

DOMINGO GÓMEZ OREA Y
MARIA TERESA GÓMEZ VILLARINO
Universidad Politécnica de Madrid-España



Resupuestos de partida

- 1.- Considerar el Cambio Climático (CC) una variable más en todas las fases y tareas del proceso de formulación del plan.
- 2.- Pero contando con la fuerte incertidumbre sobre cambios en las variables climáticas y sobre su repercusión en las diferentes zonas territoriales.
- 3.- La incertidumbre se trata por tres vías:
 - Formulando hipótesis por vía proyectiva y prospectiva.
 - Mediante análisis de sensibilidad.
 - Mediante las medidas de adaptación a incluir en la regulación de usos del suelo, en el programa de intervención y en el sistema de gestión enfatizando su carácter adaptativo.

Argumento de la ponencia

- 1.- El CC: “Cuestión Relevante” en el Sistema Territorial:
Retroimpacto
 - Indicador del **estilo de desarrollo** imperante
 - Ambientalmente depredador
 - Socialmente insatisfactorio
 - Económicamente reduccionista y codicioso
 - Territorialmente desequilibrado

- En suma, **insostenible**
- Con efectos locales en dos sentidos: **problemas y potencialidades**

- 2.- Implicado en la OT en cuanto enfoque y metodología para Planificar el Desarrollo Sostenible

Y por tanto en la formulación de los PDOT: que son los instrumentos para ello, mediante estas acciones:

- Partir de unas bases ideológicas: La **sostenibilidad y la conexión** con la COVID 19
- Elaborar un **diagnóstico territorial**, que incluya potencialidades y riesgos del CC.
- Diseñar un **Sistema Territorial Objetivo** al que tender y las medidas para avanzar hacia él incluyendo el CC
- Definir un **sistema de gestión**

- 3.- La **sostenibilidad** aconseja tres líneas de acción
 - **Evitar:** identificación, localización y comportamiento de las actividades productivas
 - **Adaptarse:** Resiliencia
 - **Comportarse** a nivel individual y colectivo: **cultura y valores**
- 4.- Incorporación al **diagnóstico territorial** incluir las **potencialidades y riesgos** del CC

5.- Incorporación al diseño de la **Imagen Objetivo** del Sistema Territorial:

- ¿qué actividades va a sostener el tejido social?
- ¿Dónde se localiza?
- ¿Cómo se comportan?

6.- Incorporación a la **Gestión Territorial**:

- Adaptativa
- Cultural

En síntesis:

El cambio climático es una cuestión relevante en el sistema territorial, porque pone de manifiesto un concepto nuevo: el de **retroimpacto**, cuyo significado es este: frecuentemente cuando se afecta al entorno de una manera negativa, el entorno responde generando un efecto, también negativo, sobre la propia actividad que ha creado ese impacto.

Por ello es necesario acostumbrarse a utilizar el concepto de retro impacto, es decir la consecuencia de nuestros impactos negativos sobre nuestro entorno.

Posteriormente se presenta en qué medida el cambio climático está implicado en el ordenamiento territorial, en cuanto el enfoque y metodología de ordenamiento territorial se utiliza en muchas partes del mundo, y en particularmente en Ecuador, para planificar el desarrollo sostenible.

El tercer punto a tratar es como esa implicación se traduce a la formulación de los PDOT que se desarrollan en Ecuador y en otros sitios, es decir, cómo podemos incorporar este concepto, en cuanto idea fuerza, con los aspectos concretos que intervienen en el ordenamiento territorial.

El punto cuatro se refiere a la sostenibilidad, entendida como uno de los principios básicos en la formulación de todo el plan.

El punto cinco trata la incorporación en el diagnóstico; el seis al diseño de la imagen objetivo y finalmente el siete a la gestión territorial.

La implicación del cambio climático en el sistema territorial

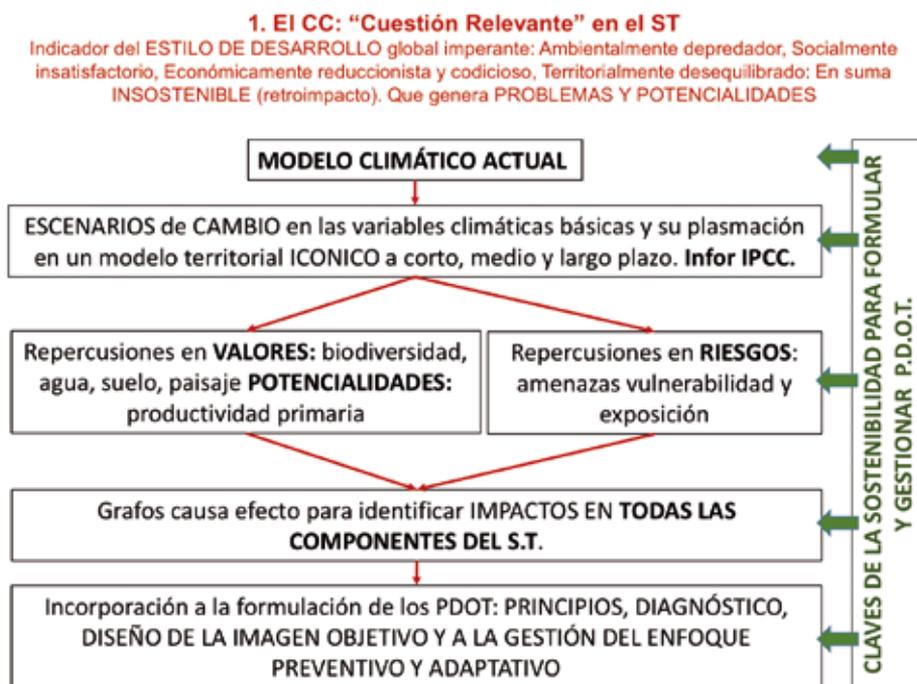
El CC es una cuestión relevante del sistema territorial, en primer lugar porque es indicador del estilo inadecuado de desarrollo, de que algo no funciona bien, porque es un retroimpacto que produce la propia naturaleza en el nivel global y local también, impulsada por un estilo de desarrollo ambientalmente depredador, socialmente insatisfactorio, económicamente reduccionista porque solo se basa en el PIB y en la renta, ignorando otras cuestiones de nuestra calidad de vida, codicioso, territorialmente desequilibrado, y en suma insostenible; por tanto, el cambio climático se presenta como un indicador de la insostenibilidad del desarrollo y por ello se plantea como un problema, pero localmente también es necesario visualizarlo como una potencialidad y por tanto como una oportunidad generadora de nuevas actividades.

En efecto, el cambio climático en unos sitios y lugares se manifiesta a través de problemas actuales y potenciales, en otros sitios se manifiesta a través de potencialidades, conviene que no perdamos de vista esta parte positiva.

Se plantea en primer lugar la previsión del cambio en las variables climáticas, básicamente en las temperaturas y precipitaciones en cada territorio; para ello se cuenta con los diversos informes que elabora y publica el panel internacional de cambio climático y los paneles que actúan en las zonas locales, los cuales proporcionan información relevante sobre posibles escenarios de cambio en esas variables básicas.

En segundo lugar, las consecuencias de esos cambios en las potencialidades del territorio, por ejemplo, la productividad primaria en ciertas zonas del planeta; es significativo el caso de la viña, cultivo típico del mediterráneo, que se está trasladando a zonas del norte de Europa. La biodiversidad en algunos tiempos se reduce, pero en otros aumenta. De manera que como todos los cambios tiene sus ventajas y sus inconvenientes; probablemente en la sociedad actual se

percibe más el incremento de las amenazas que se producen en términos del régimen térmico y régimen pluviométrico, sobre todo en las inundaciones, los periodos de sequía, los incendios, las olas de calor, los huracanes, los ciclones, etc. Estos tienden a ser achacados al cambio climático, por consiguiente, esto formaría parte del capítulo correspondiente a problemas potenciales, en términos amenazas, vulnerabilidad y los consiguientes los riesgos.



Las implicaciones para el sistema territorial surgen por la forma en que los cambios, las nuevas potencialidades y problemas que surgen de ellos, afectan a las componentes del sistema territorial: a sus variables estructurales primordiales: el medio físico, la población y las actividades humanas; al sistema de asentamientos poblacionales, incluidos los canales de relación, y a los agentes y actores socioeconómicos. Y asimismo a las componentes funcionales, flujos de relación principalmente. Y por último a la imagen del sistema territorial, así como a la forma en que evoluciona en el tiempo: la prognosis.

La formulación de un plan de ordenamiento territorial tiene tres partes fundamentales, el diagnóstico, la planificación territorial y la gestión. El diagnóstico es el conocimiento del territorio en el que está operando el CC, que se manifiesta en una modelización de los conflictos, los problemas, las potencialidades y los riesgos básicamente. En una segunda fase la planificación, consiste en diseñar una imagen objetivo a largo plazo, basada en el pensamiento prospectivo, que sea deseable y posible; y luego se definen las medidas de regulación de intervención y gestión para avanzar hacia dicha imagen.

Sobre la sostenibilidad

La formulación del plan señalada parte de unos principios; seguramente el principal, en el ámbito de esta ponencia, sea la sostenibilidad, a la que se añade la temática relacionada con las consecuencias territoriales derivadas de la COVID19.

El término sostenibilidad es polisémico, ampliamente utilizado porque no compromete a nada; por eso es tan importante concretar el concepto, más allá del informe Brundtland, que resulta demasiado básico; la sostenibilidad es garantía de continuidad en el tiempo de la estructura, de los atributos, de las funciones, de la imagen y de la dinámica, de los lugares y de las actividades a los cuales se le aplica.

La sostenibilidad implica tres cuestiones que se deben ir incorporando como principios de partida en la formulación de los planes de ordenación del territorio.

La primera es atacar a la causa, la cual, en la cuestión del cambio climático, está en la emisión de gases de efecto invernadero, por tanto, en el comportamiento de las actividades de producción y de consumo; en consecuencia, evitar o reducir en la medida de lo posible tales emisiones es un principio de partida, que conducirá a formular los planes identificando aquellas actividades causantes de dicha emisión y luego adoptar medidas para reducirlos.

La segunda cuestión de la sostenibilidad es afrontar los efectos del cambio, adaptarse a él, puesto que ya está operando. La capacidad de adaptación es la resiliencia: concepto que está comprendido en el más amplio de sostenibilidad. Rosa Posada lo definía como la capacidad de rebote: me afecta, pero yo reboto, y me repongo; no se trata de ser fuerte y aguantar, sino más bien la resiliencia quiere decir reponerse, no solo aguantar, no solo me destruyo cuando algo me afecta, sino reponerse.

Una tercera cuestión, que no se suele mencionar, es la dimensión cultural de la sostenibili-

dad. La literatura convencional le atribuye tres dimensiones a este concepto: sostenibilidad ambiental, sostenibilidad social y sostenibilidad económica; yo añadiría dos más, sostenibilidad territorial y sostenibilidad cultural.

Y es una cuestión cultural porque se refiere a los comportamientos; a nivel individual en la medida en que se consume de una manera u otra, en la medida en la que el individuo más moderado en su consumo y en su forma de comportarse estará contribuyendo a la sostenibilidad; y a nivel de las instituciones y de las actividades productivas también.

Para ello conviene destacar la importancia de aprender de la naturaleza y del mundo rural. En la naturaleza no hay residuos, todo se recicla, todo se repone, todo entra en los ciclos de la energía y en los ciclos de los nutrientes, todo se va encajando en el sistema. En el pensamiento de los Mayas, en su cosmogonía, todo sube y todo baja: están describiendo el ciclo de la energía y el ciclo de los materiales.

Si se aplica a la COVID, la sostenibilidad sugiere primero evitar en la medida de lo posible la pandemia y eso implica un conocimiento científico, por un lado, pero también la aproximación tecnológica y ahí está el mundo de la ingeniería y de la arquitectura y el urbanismo. La racionalidad técnica consiste en aplicar los conocimientos científicos para afrontar un problema; en el caso de la COVID, en la mayor parte de los países, se ha enfocado el problema desde la ciencia y las decisiones políticas, sin pasar por una estrategia de planificación tecnológica.

Y luego las actitudes personales, los comportamientos, la cultura como base de todo, en el sentido de aprender a vivir con el virus.

Sobre la pandemia COVID 19

A continuación, se presenta un diagrama de flujo sobre las repercusiones de la epidemia COVID 19.



Primero el COVID ha puesto de manifiesto dos cosas importantísimas que van a seguir con vacuna o sin vacuna: la primera es la importancia de las TICs, las relaciones virtuales, el tele trabajo, tele docencia, tele compra, televenta, teleconferencia, telemedicina es decir tele todo; ¿qué hubiera sido de los confinamientos sin las tecnologías?

Todo ello tiene unas repercusiones territoriales. Una de ellas es la importancia de las TICs, para no utilizar eufemismos: internet y telefonía móvil; y otra, la importancia del tipo de vivienda y el entorno donde vivir.

En Madrid la pandemia ha creado tres espacios notables de oportunidad, de acción para el mundo de los negocios para las empresas y también para la ordenación de territorio: uno es el prestigio del medio rural como lugar donde vivir; en España se ha notado una demanda enorme de vivienda en el medio rural, no necesariamente

en un medio rural lejano, sino en un segundo espacio de oportunidad: el espacio periurbano, pero no en un espacio periurbano digamos colateral, adyacente o aledaño a la ciudad, sino en un espacio periurbano, dentro del cinturón que se denomina M100, un cinturón donde con alto potencial para las ciudades medias, ese espacio en el que parece se da un cambio sustantivo de la generación de vivienda, de selección de vivienda y de entorno donde vivir y por tanto va a ser un elemento de desarrollo para las ciudades medias que son un eslabón muy relevante desde el punto de vista de la estructura, la cohesión y el equilibrio territorial.

Y un tercer espacio paradigmático de oportunidad es la ciudad en sí.

Las ciudades están diseñadas para el automóvil, todo está pensado en la circulación del vehículo privado y en una alta demanda de movilidad; hacia el futuro se tiene que ir pensando en que

seguramente se va a reducir la demanda de la movilidad en las ciudades, porque va haber una mayor presencia del teletrabajo, del trabajo en la casa, lo que exige una reconversión para pasar de la ciudad del automóvil a la ciudad peatonal o a la ciudad de otro tipo de vehículos no motorizados por combustibles fósiles.

De manera que se tiene estos tres espacios de actividad: el mundo rural, que exige la cobertura de internet de banda ancha y telefonía móvil; en España existe una estrategia de empresas privadas ya muy implicadas para dar cobertura móvil a todo el territorio, haya o no haya población, de alta calidad de internet y de telefonía móvil; y no olvidemos también en zonas rurales, para revitalizar el medio rural, la importancia que tiene la radio y la televisión que a veces no llega a dar cobertura a lugares alejados de los ejes y zonas de concentración de actividad y por tanto de desarrollo.

Tendremos que pensar enfoque prospectivo que talvez que exista o se produzca una reducción de la demanda de movilidad gracias al teletrabajo, a la telecompra, al “teletodo” en suma, una reducción quizás de la demanda de movilidad de las personas con la enorme incidencia que eso va a tener en la dotación de infraestructura, transporte y de. El COVID nos está exigiendo afrontar esas infraestructuras en términos de lo que llamamos el enfoque de demanda, es decir pensar en la demanda y no solo en la oferta, para equilibrarlas, se trata de racionalizar la demanda considerando las nuevas tecnologías y la creación de sistemas territoriales sostenibles, sistemas armónicos funcionales, sistemas probablemente poli nucleados en red; todo esto va a contribuir al equilibrio territorial y probablemente a fortalecer la calidad de vida.

**Elaborar un DIAGNÓSTICO TERRITORIAL incluyendo el CC:
POTENCIALIDADES y PROBLEMAS en términos de amenazas,
vulnerabilidad, exposición y riesgos derivado de:
RÉGIMEN TÉRMICO
RÉGIMEN PLUVIOMÉTRICO
Y su REPRESENTACIÓN CATOGRÁFICA EN EL ÁMBITO DEL PDOT**



¿Como plantear la inclusion del cambio climatico en el diagnostico territorial?

La palabra escenarios, el pensamiento prospectivo, es una simulación del futuro en relación con las variaciones climáticas: temperaturas y precipitaciones principalmente, como muestra la figura relativa a la región de Aragón-España: se hacen diversas hipótesis representadas en mapas del clima futuro, lo que puede ser base para identificar las actividades que van a ser objeto de ordenación territorial en los PDOT.

La inserción del cambio climático en la formulación del objetivo está clara, hay tres cuestiones a plantear en esa imagen territorial objetivo: ¿cuáles son las actividades que van a soportar el tejido social?, ¿Dónde se localizan? y ¿cómo se comportan? Con respecto a la primera de esas cuestiones, el CC sugiere optar por aquellas que generan menos gases de efecto invernadero y que son capaces de gestionar el reciclado y la reutilización de sus propios afluentes: es lo que llamamos la economía circular. También es evidente optar por las energías renovables, eólica, solar, térmica, etc., pero pensando que son recursos difusos que exigen aprovechamientos difusos, no se va a aplicar un modelo extractivista; por ejemplo, con la energía eólica, concentra la producción como si fuera un yacimiento de petróleo en unos sitios, en unos puntos, para luego distribuirla en unas grandes extensiones a grandes distancias al objeto que consumo, esto no estaría dentro del pensamiento sostenible.

La segunda cuestión es donde se localizan, si ya se ha modelizado el cambio climático en términos de donde se van a producir las amenazas y donde las potencialidades, se pueden identificar riesgos, y por tanto localizar las actividades evitando estas zonas de riesgo y adaptar las existentes a ese riesgo.

Y luego estaría la forma en que las actividades se comportan, en términos de la sostenibilidad al utilizar los recursos naturales renovables, los ritmos de consumo en las no renovables, del

respeto a la capacidad de carga de los recursos culturales, etc.

Este sería el comportamiento, sabiendo que la formulación de planes de ordenamiento territorial tan importantes es establecer lo que hay que hacer como lo que no hay que hacer: si algo está bien debe mantenerse así, no conservándolo como en un museo, sino manteniéndose estable sin sobrepasar su capacidad de adaptación, es decir de resiliencia.

Gestion territorial

Primero se planea la visión preventiva, regular las actividades de tal manera que eviten o reduzcan la generación de gases invernadero; segundo la gestión adaptativa, es decir ir avanzando a ese sistema territorial objetivo, pero siempre retroalimentándose para adaptarse: hay medidas cuyo comportamiento puede no ser el adecuado, entonces hay que reconvertirlas constantemente en lo que se llama la gestión adaptativa, es decir adaptar la evolución al avance real hacia ese objetivo; además el punto de vista cultural, formativo, comportamientos, etc., deben ser moderados; y finalmente un sistema de indicadores de gestión basados en la idea de la sostenibilidad.

Claves de la sostenibilidad

- 1.- Partir de la contundente lógica y racionalidad ambiental.
Partir de la contundente lógica y sensatez que proporciona la sensibilidad ambiental, en contra de lo que a veces se piensa, como si el pensamiento ambientalista fuera un pensamiento radicar, cuando es absolutamente moderado: respetar las tasas de renovación, respetar la capacidad de carga, la capacidad de asimilación de los vectores ambientales, etc.
- 2.- Aplicar el “enfoque de demanda”: gestión del consumo.
Aplicar el enfoque de demanda, no empeñarse en satisfacer ofertas que frecuentemente en el estilo actual de desarrollo son desmesurados, más bien plantear el consumo mo-

- derado, no consumir más es mejor, a veces es mejor consumir menos.
- 3.- Reducir y mantener la Huella Ecológica por debajo de la capacidad bio natural.
Otra clave es reducir la huella ecológica manteniéndola por debajo de la capacidad bio natural, todos los entornos tienen una capacidad, que se puede calcular: cuánta población cabe en un espacio en función de la capacidad de producción de sus propios recursos de su bio diversidad, etc.
 - 4.- Asumir que el entorno precede a la actividad humana: aprender de la naturaleza. Asumir la cultura de generar múltiples alternativas. Además, es importante aprender de la naturaleza, conocer y entender, leer a fondo el entorno en el inicio de los procesos de toma de decisiones.
Aprender de las adaptaciones de las especies de la naturaleza, especies, animales y vegetales que llevan aprendiendo 4000 millones de años, que es la edad que se le supone a la vida en la tierra.
 - 5.- Entender que el paisaje es un recurso socioeconómico, un indicador de salud ambiental, testimonio de prestigio social y componente sustantiva de la calidad de vida.
El paisaje es la percepción del entorno, en qué medida el entorno es ordenado y se percibe como algo grato, legible, algo que produce satisfacción.
 - 6.- Aplicar de forma leal, comprometida, informada, rigurosa, participada, concertada, incluyente y transparente los instrumentos disponibles de gestión ambiental.
- Los planes de ordenación territorial deben ser sometidos a una evaluación ambiental estratégica, donde se detecte si ese plan ha sido concedido desde la sostenibilidad o no; y luego la evaluación de impacto ambiental en el nivel de los proyectos y los programas a través de los cuales se materializa el plan. Además de plantear los sistemas de gestión ambiental, de etiquetados, etc., a la fase de gestión de esos proyectos y esos planes; y por último la idea de la recuperación, la reconstrucción de los proyectos para que se pueda introducir nuevamente los productos en el ciclo productivo, es la esencia de la economía circular.

MESA 03

Cambio climático y Ordenamiento Territorial



LEONARDO CHANG CUESTA
Viceministro del Ambiente

Hallazgos esenciales y evidencias del cambios climáticos en el Ecuador

E

xisten algunos puntos importantes, el tema de temperatura, el incremento significativo de la precipitación es muy evidente no solo en el Ecuador sino en el mundo, este retroceso de glaciares, la extensión geográfica de ciertos vectores de transmisión de enfermedades, por ejemplo, en Guayaquil hay enfermedades como el cólera, el tema de mosquitos. Esta situación va a seguir cambiando, las precipitaciones, las zonas estacionales, se contará con otros tipos de climas que anteriormente existían, así mismo puede surgir otro tipo de enfermedades, habrá cambios en los océanos, glaciares y por ello como Ministerio de Ambiente se está trabajando para tener siempre información acertada.

Contexto internacional

Actualmente se cuenta con un convenio marco con las Naciones Unidas sobre el cambio climático y la cooperación internacional, que tienen como objetivo combatir el cambio climático, limitando el aumento de la temperatura. También está el Acuerdo de París ratificado en el año 2017 con ciertos lineamientos para el accionar a nivel internacional y mundial, evidentemente se tiene que honrar cada uno de los compromisos nacionales;

luego está el marco de SENDAI para la reducción de riesgos de desastres. Además, se busca el alineamiento permanente a los objetivos de desarrollo sostenible que son varios, pero el décimo tercero, que es la acción por clima, se trabaja articuladamente a través de la Subsecretaría en aspectos del cambio climático, comprendiendo los riesgos, fortaleciendo la gobernanza de los desastres, aumentando la preparación para respuestas eficaces y la construcción de mejores políticas públicas.

Marco normativo nacional

La Constitución de nuestro país desde el año 2008 cuenta con medidas transversales para la mitigación del cambio climático, esto es fundamental, efectivamente como marco normativo nacional en su Artículo 414 considera esta importante inclusión en la política pública; evidentemente de ella se desprenden planes nacionales de desarrollo, el código orgánico del ambiente, los programas que se trabajan de manera transversal con el Ministerio de Ambiente y Agua, que son estrategias nacionales sobre el cambio climático en el Ecuador para combatir las causas y efectos de este fenómeno. Es importante señalar que desde su inserción en la Constitución, se ha trabajado permanentemente y esto a su vez nos ha dado como pauta

el trabajo transversal para favorecer todos los temas ambientales que son fundamentales para nuestro país.

Sectores priorizados de adaptación y mitigación

En el tema de mitigación se tienen la energía, el cambio de uso de suelo, los residuos, los procedimientos industriales y la agricultura, estos procesos priorizados para la adaptación han sido importantes, pues son trabajos que han servido mucho al contar con personas muy preparadas que facilitan la atención prioritaria en varios otros sectores, aparte de la adaptación de los sectores productivos, soberanía alimentaria, salud, patrocinio hídrico, recursos hídricos y asentamientos humanos. Es importante también indicar que el Ministerio de Ambiente ahora es Ministerio de Ambiente y Agua y que esto facilita el trabajo articulado en cada uno de los temas antes mencionados.

Instrumentos de gestión del cambio climático en el Ecuador

Los esfuerzos nacionales requieren de una estrategia nacional de financiamiento climático, pues sin recursos lastimosamente van a quedar en buenas ideas. Obviamente la intención nuestra es tener políticas claras que contribuyan directamente a los propósitos de los organismos internacionales y se pueda coordinar de buena manera para ir aterrizando en la política nacional. Se cuenta con el plan nacional de adaptación, el plan de mitigación de cambio climático y su consideración en la planificación territorial, y en su conjunto han sido trascendentes en el trabajo institucional.

Fines del estado en materia del cambio climático

Es muy importante conocer que la reducción de efectos del cambio climático es parte de la política nacional, con una gran responsabilidad y la importancia de la articulación de acciones, sobre todo en la implementación de políticas en el te-

rritorio, regular las adaptaciones del cambio climático, coordinar y aplicar la política nacional e impulsar el desarrollo sostenible en modelos de gestión territorial.

Procesos participativos para el desarrollo de políticas, instrumentos y medidas de adaptación y mitigación.

Todos los esfuerzos desplegados desde hace algunos años por parte del Ministerio del Ambiente, ha sido a partir de procesos participativos, para el desarrollo de políticas, instrumentos y medidas de adaptación y mitigación. El convenio marco con Naciones Unidas para el Ecuador, se trabaja articuladamente incluyendo los medios digitales, cuidando sobre todas las cosas los procesos participativos.

Sobre la precipitación acumulada anual se cuenta con una proyección hasta el año 2070 y visiones de cómo se va a ir comportando este factor en nuestro país; así, se dispone de un escenario optimista y de un escenario realista, que debe ser visto como una oportunidad, puesto que la precipitación podría aumentar del 1 al 10% en cada una de las zonas y en otra parte de nuestro país puede darse un incremento entre el 5 y 18% en las alturas, sobre todo en la parte de la Amazonía. Es importante señalar que en toda crisis hay una oportunidad y en ésta es la precipitación.

La temperatura media anual que según la proyección hasta el año 2070, en las regiones donde habría un incremento de temperatura, son la Amazonia, la Costa y Galápagos, con aumentos superiores entre el 1.5 grados centígrados, en la última región con incrementos del 2%, que indiqué anteriormente, y dado que Ecuador es un país agrícola con oferta exportable, es importante conocer cómo van a ir cambiando las zonas y pisos climáticos y cómo se podría ir adaptando una proyección; por ejemplo, el almacenamiento de gas licuado de petróleo podría sufrir ciertos matices distintos, podrían presentarse riesgos, entonces hay eventualidades como debilidades, pero también hay fortalezas y oportunidades.

Acciones que se deben cumplir

Lineamientos, criterios sostenibles para la gestión del cambio climático sobre todo en planes de desarrollo y ordenamiento territorial, la rehabilitación y protección de zonas vulnerables, son procesos que se han venido trabajando por el Ministerio del Ambiente en su momento, en relación a la cuantificación de gases de efecto invernadero se han implementado acciones tanto a nivel nacional con la generación de políticas y también evidentemente a nivel local, el tema hídrico es fundamental y sobre todo la restauración de zonas y ecosistemas degradados.

En la parte de la costa sobre todo el Golfo de Guayaquil, caracterizado por la presencia de manglar, un colchón natural, muestra zonas en las cuales el sector productivo ha trabajado de manera paralela llevando a situaciones disyuntivas; pues el crecimiento productivo debe ir anclado siempre de la parte ambientalmente responsable. Ecuador es un país agrícola que necesita cumplir con la normativa ambiental y mantener acciones con la finalidad de prevenir inconvenientes con el cambio climático y adaptarnos juntos, construyendo una mejor sociedad.

Implementación de medidas de adaptación y mitigación

Existen trabajos que se han venido realizando con la ciudadanía, con las comunidades vulnerables, mejorando su calidad de vida y una vez que estas medidas se implementan poco a poco ellas cambian positivamente. Cambia la dinámica económica, cambia el cuidado del medio ambiente y eso para nosotros es fundamental, es la razón de ser de todo servidor público, se tiene que tener claro que muchas veces en algún ministerio el retorno no es económico, es social, el retorno es poder ver la mejora de capacidad y calidad de vida.

Fondos y agencias de cooperación

Se han desplegado acciones para obtener recursos para la conservación y sobre todo para el desarrollo de temas importantes en nuestro país;

se tiene la Cooperación Alemana G&Z, el fondo verde para el clima euro clima, el fondo GEF, del Banco mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y por ello se cuenta entonces con esta cooperación muy importante para nuestro país.

Ordenamiento territorial

Como ente rector la gestión del cambio climático se han tomado acciones para que los gobiernos locales, en este caso los municipios puedan trabajar en proceso de inclusión del cambio climático y su planificación. Como ustedes conocen los municipios tienen la rectoría en cada uno de los territorios, por eso de la mano con la Secretaría Técnica de Planificación se ha aportado en la construcción, difusión y fortalecimiento para implementar en los gobiernos locales herramientas para aplicar criterios óptimos en cada uno de los temas climáticos y sobre todo de mitigación en los diferentes niveles del Estado. Esto es muy importante que conozcan, pues la gestión del Ministerio del Ambiente y Agua debe ser integral; por eso razón es necesario anclarnos también con los gobiernos autónomos descentralizados para alcanzar resultados adecuados.

Caja de herramientas

Aquí se incluye análisis sobre todo de datos de cambios climáticos, las amenazas en el territorio por el impacto de los proyectos planteados por los GADS, en este caso por los municipios, e identificar las posibles medidas de adaptación y mitigación que se pueden ir tomando.

A esta caja se ha denominado de “herramientas”, para analizar criterios de cambio climático, amenazas, estimación de riesgos y las competencias en los GAD. Evidentemente tener matrices de seguimiento sin su aplicación adecuada, probablemente queden en buenas ideas, por esa razón se cuenta con instrumentos adicionales que permiten a nuestro equipo dar el seguimiento del caso.

Uno de esos sectores es el de asentamientos humanos, en el cual las acciones deben ir de nivel macro a nivel operativo. Se trabaja de una ma-

nera articulada con el Ministerio de Desarrollo y Vivienda, sobre todo para la reducción de riesgos climáticos a la población, para que sus asentamientos sean zonas accesibles, dignas de baja exposición, amenazas climáticas, en el desarrollo de instrumentos locales, de política pública, diseños, dotaciones de sistemas públicos y fortalecimiento y generación de líneas de investigación.

Hago un llamado a la academia que se vincule mucho con estos procesos para trabajar articuladamente, es una puerta abierta para tener siempre soluciones; la academia es fundamental en el desarrollo de las políticas sobre todo en las estrategias, no solo en beneficio de este ministerio y su gestión, sino como país y esto va a ser fundamental.

Articulación con instrumentos internacionales y nacionales

La estrategia nacional de cambio climático prioriza los sectores de gestión de cambio climático, en cuanto a los asentamientos humanos como lo dije y eventualmente la localización específica, es importante conocer el territorio que las ciudades ocupan, para que sean equitativas, responsables, sostenibles y sobre todo productivas; esto es fundamental, por eso quería mencionar que es necesario no olvidar que el ser humano es parte y eje fundamental para conservar nuestro mundo, nuestro país, entonces hago un llamado, un énfasis para que conozcan los programas que se trabajan desde el Ministerio de Ambiente.

Proyecto readiness con el fondo verde

Este es un proyecto de fondo verde para el clima entre el Ministerio del Ambiente y Agua junto con el CONGOPE y la agencia implementadora AVINA. Se cuenta con un avance nacional a 24 provincias con un monto de 559.000 dólares, es importante señalar que han existido planes y aportaciones a la gestión climática en cada uno de estos territorios, se observan los usos de las herramientas y cómo el personal técnico ha ido trabajando y la información importante con la que se cuenta.

Con el programa integral amazónico PRO AMAZONIA, se ha apoyado a 28 municipios a lo largo de la cuenca amazónica, seis provincias, diecisiete cantones y cinco juntas parroquiales, para ser exactos, Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe y se ha intervenido con resultados óptimos, resultados importantes, planes de acción, planes de gestión y uso de suelo, propuestas provinciales a los cantones, enfoques de género, interculturalidad. Están también las plataformas provinciales de funcionamiento, reuniones que se han venido realizando, sobre todo en materia de capacitación virtual.

Conclusiones

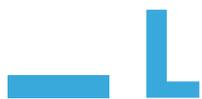
En la planificación territorial se deben tomar siempre las decisiones adecuadas a nivel local, aumentar las oportunidades de acceso a financiamientos climáticos internacionales; se está ya trabajando permanentemente, acciones, programas y proyectos que incluyan criterios de cambio climático, cambiar un poco el chip, antes era el retorno de inversión, retorno económico, pero ahora se debería también incluir en cada uno de nuestros proyectos los efectos del cambio climático.

El apoyo de la academia va a ser importante, este tipo de espacios nos ayudan a contribuir mucho más y de parte del Ministerio de Ambiente y Agua todo el apoyo para continuar adelante con cada uno de los proyectos, obviamente en el marco de nuestra regulación y normativa.

MESA 03

La Transformación Agropecuaria Sostenible en el Marco de la Planificación Territorial

JUAN ANTONIO LÓPEZ CORDERO
Viceministro de Desarrollo Rural Subrogante



La competencia que tiene para la aprobación del cambio de uso de suelo, la autoridad agraria nacional ha sido criticada por los GADS municipales, porque obviamente se ven limitados en esta facultad de cambiar el suelo de rural a industrial o de rural a urbano, es un proceso que toma noventa días que nos da la ley para negarlo o aprobarlo y no han habido muchas peticiones; por lo general las solicitudes pasan el primer filtro consistente en completarlas y que a veces se refiere a incluir en las mismas el plan de ordenamiento territorial, instrumento que muchas municipalidades no lo tienen debidamente actualizado y no han podido cumplir con este paso inicial. Por esto se han dado algunas críticas, pero yo creo que hay que enmarcarlas de otra manera.

La Subsecretaría de Tierras tiene las facultades que antes ostentaba el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y más antes de la presencia de este instituto, existía el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, solo

por los nombres se puede ir viendo que los objetivos fueron cambiando. El Ecuador entre 1950 - 1960 quería colonizar el oriente y por ello en el año 1956, si no me equivoco, se creó el Instituto de Reforma Agraria y Colonización, en aras de que las tierras que estaban incultas fueran entregadas a personas particulares para su aprovechamiento y gran parte de estas tierras incultas estaban en dicha región. Es un proceso que ha ido evolucionando, como también el de reforma agraria que es un proceso histórico, de ahí que el instituto cambio de nombre al de Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y hoy en día es la Subsecretaría de Tierras, que tiene la facultad, entre otras, de adjudicar tierras rurales y en cierta forma la aprobación y el cambio de uso de suelo en función del Acuerdo Ministerial 2-14 en el plazo de 90 días, siendo en esta Cartera de Estado en donde se analiza junto a otras Subsecretarías, Agropecuaria, Forestal, Productividad Agrícola, de Distribución, la pertinencia o no de un cambio de uso de suelo.

¿Cuál es el fondo de esta limitación? Porque finalmente es una limitación para los municipios que quieran hacer un cambio de uso de suelo, pues la frontera urbana se extiende y empuja las ciudades hacia el campo y asimismo la frontera agrícola se extiende y se empuja al campo, hacia el bosque nativo, hacia la selva, tendencias que ya no son bien vistas, ahora se tiene que cambiar el paradigma sobre el cual se están construyendo las ciudades y en general los asentamientos humanos.

Las ciudades desde 1930 han sido concebidas e impulsadas como asentamientos alrededor de los vehículos y no alrededor de las personas, eso está clarísimo y se tiene que profundizar en el concepto. El COVID nos ha dado unas oportunidades a las ciudades de todo el mundo de un poco explorar este nuevo paradigma, porque muchas ciudades en Europa, EEUU, han cerrado calles que estaban dedicadas exclusivamente a los vehículos, para darles esa oportunidad a las personas de ocupar estos espacios públicos. Esta es una coyuntura que hay que saberla aprovechar en todas las ciudades del mundo y avanzar hacia el modelo de ciudad nueva.

La preocupación aquí siempre es que la ciudad sigue creciendo en desmedro del campo y el campo sigue creciendo en desmedro de la Amazonia, en el caso del Ecuador tierras que están incultas hasta el día de hoy no tienen por qué ser tocadas, si se enmarca su cuidado en el cambio climático actual.

Creo que es importante comentar algunas experiencias, pues desde la expedición de la ley ha habido desacato por parte de algunos municipios que han persistido y han hecho cambios de uso de suelo sin la debida autorización por parte de la autoridad agraria nacional. Se tiene identificados algunos, en el municipio de Playas acá en el Guayas se ha hecho un cambio de uso de suelo sin autorización, en el municipio de Mejía cerca de Quito, incluso en Galápagos que se debería cuidar. A partir de la expedición de la ley los municipios debían pedir autorización a la autoridad

agraria nacional para poder hacer el cambio de uso de suelo, no lo hicieron y ahora se tiene el problema.

Para mi criterio personal creo que falta una normativa adicional para que se pueda lograr el efectivo cumplimiento de la disposición legal en referencia, que es positiva a mi criterio.

¿Cuál es la falta de normativa?, como autoridad agraria nacional se tiene que velar por el cumplimiento de esta norma, aunque es mucho el camino que se debe seguir. Aquí la Asamblea Nacional debería establecer cuáles son las sanciones para cada una de las personas y autoridades que han decidido estos cambios de uso de suelo sin la debida autorización y esto no hay. En definitiva, la norma es un poco etérea, no es muy clara y como ustedes saben en el derecho público si no está específicamente determinada una atribución, los funcionarios públicos no pueden actuar, entonces para mí la falta una normativa para lograr el efectivo cumplimiento de las disposiciones sobre el cambio de uso de suelo.

En algunos casos se les ha pedido por escrito a los GADS anular sus propios actos administrativos, porque tienen facultad para ello, pues el concejo cantonal se reunió y decidió un cambio de suelo que no debía resolverlo sin previa autorización del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Ellos pueden anularlo por si solos. Se tiene a nuestro cargo estos cambios de uso de suelo registrados y se ha informado a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial para que actúe e inicie los expedientes para imponer las sanciones de conformidad con la Ley de Ordenamiento Territorial, pero se vuelve un poco complicado.

Las ciudades crecen horizontalmente en el Ecuador, porque definitivamente la construcción vertical es muy compleja, son muy pocos los constructores que se dedican a crear edificios, hay varias leyes que de alguna manera desestiman la construcción vertical, en favor de las urbanizaciones. El modelo de urbanización de suburbio americano, carro céntrico, está totalmente visto en Guayaquil y es crítico en realidad, son pocos los edificios que se hacen cada año, sin embargo, hay muchas ur-

banizaciones que se van construyendo, muchos suburbios que van creciendo, suburbios legales, formales e informales también, esa es otra historia, pero se tiene la Ley de Propiedad Horizontal que debería ser mucho más ágil en su aplicación.

La ley de Inquilinato también afecta, no es rentable tener edificios y arrendarlos aquí en el Ecuador, pero además no hay la oferta de departamentos precisamente por la tramitología municipal que es muy engorrosa. Por ejemplo para aprobar un edificio se está hablando mínimo de seis meses a veces un año desde que se presenta el proyecto, hasta que se obtiene la aprobación del GAD. Son seis meses que no se hace nada, seis meses que el constructor tiene parado el capital de la construcción; más aún, una vez terminada la construcción, existen nuevos seis meses hasta que se emita la aprobación de venta o la inspección final. Son estos temas normativos los que se deberían revisar, porque dificultan el crecimiento vertical de las ciudades.

Otro tema que es el de la seguridad jurídica en tierras, es una limitante. Nuestro sistema del registro de la propiedad fue diseñado para el Siglo XX y no para el siglo XXI, lo mismo sucede con el sistema de catastros, ya veinte años en el Siglo XXI y tampoco se ha cambiado esto.

Los registros de la propiedad antes tenían registradores que eran abogados o personas designadas por el Consejo de la Judicatura o por la Corte. Cada uno de los registradores aplicaba una normativa muy general de cómo llevar los libros físicos y básicamente este registro de la propiedad debe garantizar que los títulos sean reales y que exista un doble registro, por esto todos los inmuebles tienen que pasar por una notaría y luego al Registro de la Propiedad, se llama un sistema de doble registro, si llegase a ocurrir la pérdida de esta documentación, queda el registro de la notaría; pero este registro de la propiedad hoy en día ya no tiene sentido, se tiene que mirar hacia otro sistema porque se cuenta con la tecnología, llámeme digitalización, blockchain o de otra manera. Se debería pensar ya en otro sistema del registro de la propiedad.

La propuesta no sería que se cambien los registros, sino que se comparta una base general a nivel nacional y se lleve de una manera unificada, que se tenga un mismo sistema que proporcione el Estado y que una persona en el cantón pueda ir a su registro y hacer una transacción, una compra venta, una posesión efectiva o inscripción de gravamen de otro cantón, actualmente eso no se puede hacer, pues debe contratar un abogado para que realice el trámite en el cantón al que no pertenece. Se ve entonces que nuestras instituciones del registro de la propiedad, de seguridad jurídica en el tema de tierras y territorios están totalmente desfasadas para la realidad del Siglo XXI.

Así mismo como el registro de la propiedad era semi privado, era un funcionario que llevaba los libros del registro, los municipios crearon los catastros, inicialmente eran fichas prediales para poder cobrar impuestos y hoy en día la tecnología nos permite que este catastro sea geo referenciado y preciso, en el Siglo XX la función del catastro era de cobrar impuestos hoy en día el catastro debería sufrir una suerte de fusión con el registro de la propiedad. Ojo, los registros de la propiedad desde hace unos diez años un poco menos son manejados por los propios cantones y puesto que el registrador de la propiedad es elegido por el concejo cantonal de cada GAD y el catastro también está a su cargo, deberían sufrir una especie de fusión.

En la Municipalidad de Guayaquil hay una comunicación importante entre el catastro urbano y el registro de la propiedad, este proceso debería profundizarse a nivel de todo el país. Así mismo convendría normalizar la forma de llevar los catastros gráficos, porque en cada uno de los cantones se gestiona de manera distinta. En el Ministerio de Agricultura y Ganadería se cuenta con toda la información de SIG tierras que fue un proyecto que se realizó a nivel de 55 cantones, actualmente son 60 a los que se les ha brindado el sistema y todavía está disponible para que los cantones que quieran incorporarse puedan hacerlo.

Esto forma parte importante de los esfuerzos por avanzar en el desarrollo a nivel agropecuario, el ministro lidera el Plan Nacional Agropecuario, es una iniciativa que va a definir el ordenamiento de la producción agraria a través de la zonificación agraria.

A nivel de todo el agro muchos agricultores despliegan sus procesos productivos en términos de sus apreciaciones personales, cuando más bien existen herramientas que actualmente están disponibles en línea y que permiten ver la zonificación agroecológica, qué cultivos se pueden desarrollar en un determinado sector, todo eso está en el sitio web, es un trabajo que se ha hecho y que está disponible para todas las personas.

Se tiene otro proyecto, se trata del Registro Nacional Agropecuario RENAGRO. Ya en el año 1954 se llevó a cabo el primer censo en las regiones de la costa y en la sierra, en esa época el oriente estaba poco explotado y no fue incorporado. A su vez, en el año 1974 se hizo un nuevo censo agropecuario a nivel de todo el país y en el 2000 se desarrolló el último censo, pero hoy en día está ya desactualizado y tampoco fue completo, se trabajó a nivel de las unidades de producción agropecuarias grandes y no con la información de las pequeñas. Actualmente se está haciendo un plan piloto para el Registro Nacional Agropecuario y la idea es que este registro que permitirá identificar a los productores con la ubicación geo referencial, se haga una vez cada cinco años a lo mucho una vez cada diez años, esta es una recomendación de la FAO; sin embargo, no se lo ha hecho desde el 2000 y esto impide que se pueda planificar de debida forma cómo se debe trabajar hacia el futuro.

La planificación en agricultura a corto plazo es diez años y a largo plazo es 50 años, el tema de la seguridad jurídica es muy importante. La inseguridad jurídica, que se ha creado o que tradicionalmente ha tenido el Ecuador en cuanto a la tierra, impacta negativamente; porque si alguien quiero invertir en una plantación forestal, la misma que rinde en 20 años, la tierra puede estar

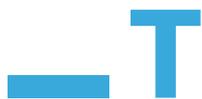
sujeta a un conflicto, puede ser invadida o puesta en duda, lleva a que esa persona se desmotive y no invierta, acción que en el marco del cambio climático sería algo muy positivo. Lo que hará el inversionista será dedicarse a trabajar cultivos de ciclo corto, que posibilitan en cambio rendimientos en el muy corto plazo.

MESA 03

Injusticias Socioclimáticas en Santiago de Chile



DOCTOR HUGO ROMERO
Universidad de Chile



Trabajo en el sector oriente de la ciudad de Santiago de Chile, que cuenta con cerca de 8 millones de habitantes, aproximadamente el 60% del producto interno bruto se produce acá, es necesario indicar que es el principal polo de la economía global chilena, es una economía abierta muy dependiente de mercados internacionales y también con una fuerte incidencia en su canasta importadora, principalmente de minerales, frutas, peces y productos forestales.

Esta ciudad durante el invierno inmediatamente podrá captar la vecindad con la Cordillera de los Andes, nos torna absolutamente dependiente de los recursos, del aire, de la biodiversidad y por supuesto del agua proveniente de la montaña andina que tiene tremendas variantes estacionales de primavera, invierno en el que se puede apreciar con mayor claridad la presencia de los glaciares y de las nieves, sin embargo ambas imágenes de la parte inferior izquierda primavera y de la superior derecho invierno se ven claramente

interrumpidas después de 48 horas de visibilidad se presenta una nube de smog, miles de miles de contaminantes que se establecen en la cuenca de Santiago que impiden la visibilidad que genera una condición climática extraordinariamente delicada para la salud de las personas y de los ecosistemas y que se transforma en una evidencia muy clara de que a pesar de todas las definiciones retóricas que puedan existir en nuestros países, la verdad sea dicha, es que la condición ambiental sigue siendo precaria y no hemos sido capaces de ninguna manera de resolver los temas ambientales más críticos para nuestra sociedad, ni de implementar una sola medida de mitigación, adaptación frente al cambio climático y eso es un primer mensaje que quiero transmitir con absoluta claridad y honestidad.

Nuestras ciudades son grandes núcleos de desigualdad social ambiental, desigualdad socio climática, desigualdad e inequidad ambiental. Observemos la imagen de mortalidad causadas por el COVID 19 en

Santiago, existe una recta muy clara que vincula las muertes por COVID 19 con los niveles de pobreza. Los menores niveles de pobreza obviamente se encuentran en los municipios más ricos de la ciudad y por el contrario la mayor cifra de mortalidad que se registran en San Ramón, Cerro Navia, Santiago y Espejo, serían 34 comunas urbanas, comunas que concentran las mayores tasas de pobreza, dicho de otra manera, no todos se mueren, ni se enferman de la misma manera, depende del nivel de ingresos económicos y eso no es aceptable en ninguna parte del mundo, porque es una tremenda injusticia social y ambiental.

Miren ahora ustedes la distribución en el mapa del lado izquierdo de los grupos socio económicos de Santiago, observen en el rincón superior derecho las comunas ricas de la ciudad y el resto de la ciudad pertenece a las clases medias bajas, bajas y pobres, por lo tanto se puede indicar que en esta ciudad, como en todas las ciudades latinoamericanas, existe una extraordinaria concentración espacial de la riqueza y una gran ocupación y extensión de la pobreza y eso se refleja en la difusión de la epidemia y mortalidad y en el lado derecho miren la correlación de las comunas ricas de Santiago y los valores de los predios inmobiliarios de la ciudad.

El cono de la riqueza claramente correlacionados espacialmente al mismo tiempo que el resto de las viviendas que ocupan el remanente de la ciudad, pueden llegar a tener valor que son veinte veces menores a una vivienda en el sector nororiente de Santiago; esta realidad manifestada como ustedes comprenderá en los niveles de vida, en los niveles ambientales, la calidad del aire y el clima, están claramente correlacionados con la condición socio económica de la ciudad latinoamericana, en Ecuador, Brasil, Colombia y en toda América Latina, constituyendo una desigualdad y una injusticia que hoy parece ser necesario resolver.

En el siguiente gráfico, se observa que la distribución de los topo climas o bio climas al interior de la ciudad, el color verde son áreas controladas por la vegetación, observen nuevamente que en

el noroeste, la zona rica de la ciudad concentra la mayor vegetación que todavía muestra algunos remanentes al acercarse al pie del monte de la cordillera andina y el resto de la ciudad un desierto urbano con poca vegetación y en algunos casos con nada de vegetación en color rojo y consecuentemente con condiciones climáticas de temperatura, de ventilación y de humedad que son radicalmente distintas, incluyendo a las zonas rurales. Por lo tanto se está hablando de muchos climas y más aun enfatizando que estos climas no son hechos naturales, son hechos socialmente contruidos, es un socio clima, es un clima urbano y eso hace que sea completamente diferente a otras escalas del análisis.

La vegetación responde a estas condiciones ambientales, observe cómo las especies arbóreas que conforman nuestros paisajes vegetados y las funciones ambientales que cumplen, pues ustedes comprenderán que la vegetación siempre verde de hojas perennes, es la vegetación que filtra la contaminación, que brinda sombra, que ofrece reciclaje bioquímico del aire que no concentra determinados contaminantes, que esta vegetación está claramente otra vez circunscrita al pie del monte andino y por supuesto a la comuna rica; el resto tiene pasto que no cumple función ambiental importante cuando lo tiene, porque la mayor parte de la vegetación está concentrada en el sector rico de la ciudad. Esto es una gran paradoja porque evidentemente las comunas que van a necesitar la vegetación para gozar de un clima más benéfico, son al mismo tiempo las áreas de la ciudad menos vegetadas.

¿Quién decide esto? esto no es resultado de la naturaleza solamente, es una construcción social, es una manera de construir la ciudad que ha sido establecida por los urbanistas, por la sociedad, por los profesionales y por todos nosotros, también respaldado por la academia y evidentemente hemos sido constructores de una tremenda desigualdad urbana. Aquí hay unas manifestaciones muy curiosas, este mismo autor que estudia los tipos vegetales coloca estas correlaciones y todas las correlaciones son negativas, o sea, no solo la superficie de área vegetada que

está concentrada en el sector rico presenta correlaciones siempre inversas respecto al ingreso de la población, al ingreso económico me refiero, sino incluso los tipos de vegetación y por tanto los servicios ambientales que brinda están desigualmente distribuidos. El tema de la contaminación atmosférica es una clara incongruencia, ninguna especie biológica se construye un hábitat para suicidarse, para respirar un aire contaminado y vean lo que sucede en la gráfica superior izquierda un día de alta contaminación en Santiago una parte limpia curiosamente la parte rica y una parte sucia, la parte pobre y fíjense que eso mismo llevado a las temperaturas de la ciudad en azul las islas frías, en rojo las islas de calor, las islas de calor al mismo tiempo acumulando la mayor contaminación y por supuesto las islas frías como ustedes probablemente lo saben el aire, las brisas se desplazan de la superficie fría a la superficie cálida, entonces que sucede, la contaminación que se puede generar in situ en el sector rico es llevado hacia el sector pobre, a esto se le denomina trans localización y a su vez es una injusticia ambiental.

En un día, por lo contrario, un día con buena calidad del aire, como se puede observar en el mes de octubre, fíjense ustedes que los porcentajes o la concentración de los contaminantes son mínimas y lo que quiero decir que tenemos ocho veces de diferencia de contaminantes entre el sector rico y pobre; por supuesto que en tanto las condiciones son buenas eso no ocurre, están prácticamente distribuidas homogéneamente.

Esto hemos visto en posteriores episodios la contaminación aguda en Santiago, esta es la contaminación pro-material micro pequeño, el más pequeño de todos, micro particulado de dos con cinco micras, recuerden que una micra es una milésima de milímetro. Nuevamente zonas limpias en azul, zonas sucias en rojo y lo mismo para el material particulado de diez micras. Como ustedes comprenderán este material es absolutamente respirable, es productor de grandes cantidades de enfermedades respiratorias y mortalidad, y por supuesto es un vector muy importante en el desarrollo de la pandemia.

En los estudios europeos principalmente de tipo mediterráneo queda muy clara la relación entre temperaturas más bajas, concentración de contaminante más alta como ocurre con nosotros en otoño e invierno principalmente y un incremento sustantivo en el número de contagios y muertes por el COVID 19, entonces no estamos hablando solo de una ciudad que se ha construido injustamente, estamos hablando de una situación que podríamos calificar de criminal. Este es un estudio realizado y publicado por una de las revistas más importantes en el mundo, en la parte de arriba se indica la expectativa de vida de las mujeres según del área de la ciudad que viva, las que viven en el sector rico pueden vivir hasta 12 años más que las que viven en el sector pobre, en el caso de la figura inferior, el caso de la mortalidad de los hombres ocho años de diferencia. Dime en que parte de la ciudad vives y podre decir cuántos años vas a vivir, esto es un determinismo geográfico demasiado primitivo para ser parte de nuestras ciudades y cuando vemos las cifras de mortalidad, por ejemplo causado por el COVID 19, Chile está ubicado entre los países de mayor mortalidad en el mundo en circunstancias que su población equivale al lugar 63.

Estos son datos un poquito antiguos hoy en día, porque ustedes han visto se han acentuado y cambiado algunos aspectos, pero fíjense en la figura de abajo, observen la primera figura del lado izquierdo, es cuando comenzó a manifestarse con crudeza la pandemia en Santiago en el mes de abril a comienzo de otoño. Santiago tiene marcadamente establecido sus estaciones, en marzo comenzamos la estación de otoño, en la imagen del centro es el mes de mayo que ya es el comienzo del invierno y la imagen de la derecha es el mes de julio pleno corazón del invierno; fíjense ustedes el color azul implica una incidencia muy baja de la pandemia como pueden ver en la figura inferior izquierda el mapa del mes de abril, las mayores incidencias se registraban en las comunas ricas y el resto tenía tasas muy bajas de incidencia, en el mes de mayo al centro ya la figura se había generalizado para culminar en junio y julio, en los peores meses ustedes pueden ver como las tasas de baja incidencia se localizan ex-

clusivamente en comunas ricas y el resto principalmente zona roja son de máximo contagio son al mismo tiempo las zonas más vulnerables por hacinamiento, por climatología, por contaminación, etc.

Se tiene dos ciudades, con dos situaciones completamente distintas y cuando comparamos la temperatura superficial medida por satélite con la distribución de la pandemia, otra vez arriba los distintos meses principales, les he hablado al comienzo del otoño y ya en pleno invierno observen como las temperaturas siempre están relacionadas directamente con las tasas de incidencia de la enfermedad; se podría indicar que en todos los casos a mayor temperatura o a mayor moderación de la temperatura, en ausencia de valores extremos, temperaturas mínimas y temperaturas máximas debido a la presencia de la vegetación, debido al hábitat que se ha construido evidentemente en todos los casos y en todos los meses hay una gran diferencia en el comportamiento de la enfermedad en los sectores ricos y pobres.

La sociedad chilena está asustada de esta situación y de esta injusticia, en el mes de octubre del año pasado salió a las calles para quemar parte importante de la infraestructura urbana, para morir, por la pérdida de la visión ocular de muchas de las personas como consecuencia del disparo de bombas lacrimógenas contra sus caras; la crisis social fue de tal envergadura, la desigualdad de la cual estamos hablando llega a un punto de hastío y de rebelión social tan alta que efectivamente entramos a una situación que hasta el momento no logramos controlar. Hace dos semanas atrás se le preguntó a la sociedad chilena, incluida a la de Santiago, si estaban de acuerdo en aprobar una modificación constitucional que ponga en primer lugar el tema de cómo vamos a resolver la desigualdad social, económica, política, ambiental o si por lo contrario no estaban de acuerdo; los resultados fueron que el 80% de la población chilena está de acuerdo con modificar el sistema político y el 20% está por el contrario en marcado rechazo.

El mapa de Santiago: las comunas de rechazo son las mismas comunas ricas de mejores condiciones ambientales, de mejor calidad de vida y que seguramente no tienen argumento alguno para pretender cambiar el estado de las cosas, pero observe el resto, entonces se comprenderán los problemas políticos, problemas socio ambientales, el medio ambiente fue transformado en una clara evidencia de injusticia que no cubre la cuenca en su totalidad como se ve la imagen superior, sino evidentemente presenta manifestaciones completamente distintas en el pasaje urbano inferior izquierdo que ustedes pueden ver: las viviendas intercalan con los jardines, con los parques, con las plazas, con las piscinas, en cambio en el lado derecho la ciudad construida para la mayoría, particularmente para los vulnerables es un desierto urbano.

Entonces una ciudad como Santiago ubicado en una cuenca cerrada completamente por las montañas andinas por la derecha, por la cordillera costera por la izquierda y por otras estribaciones de cordillera que están por el norte y sur, una ciudad que presenta la situación de la imagen inferior, vale decir clausurada en forma permanente y que los contaminantes quedan absolutamente capturados y que evidentemente exige un tratamiento completo de las fuentes emisoras, no ha sido capaz de resolverlo porque su crecimiento, manifestado en esta imagen típica que hizo Bortoft para todas las ciudades latinoamericanas y que fue diciendo, es un crecimiento infinito, ese crecimiento disperso, ese crecimiento totalmente inorgánico desde el punto de vista de un urbanismo racional, pero absolutamente funcional a la otra formación de la ciudad en el tema económico, entonces ahí se tiene un gran problema que se manifiesta en el crecimiento de la ciudad.

Santiago ha crecido prácticamente durante los últimos 20 años unas 60.000 hectáreas y no solo ha crecido con el tipo mancha de aceite, sino que además es tentacular a través de las autopistas que se comienzan a establecer en todas las direcciones, favorecido no solamente por el uso automóvil privado, sino también porque comien-

zan a aparecer estas urbanizaciones tipo “salto de rana” que están alejadas del límite urbano y que establecen necesidades y aspiraciones muy relevantes para un medio ambiente rural que va siendo sustituido por una urbanización absolutamente difusional y que desde luego va eliminando los servicios de condiciones ambientales de la periferia; también es necesario cuestionarse ¿cuál es el área periurbana que considerar? evidentemente eso tiene que ver con los estilos, formas y diseños de la urbanización como un hecho importante.

El automóvil ha aparecido como el gran responsable del crecimiento inorgánico de nuestra ciudad en el último tiempo, miren la tasa de crecimiento de los automóviles, pero si durante gran parte del siglo pasado no existían prácticamente, hoy en día en Santiago debemos tener aproximadamente cuatro millones de vehículos, o sea nos aproximamos peligrosamente a los países donde el automóvil se ha transformado en parte sustancial de la vida urbana. El aporte de los vehículos motorizados en color rojo a la contaminación atmosférica de Santiago en diferentes periodos de tiempo, ha sido: en la década de los 90 el 24%, inicios de la década de los 2000 el 38% y se puede observar que los últimos datos disponibles de inventario en el 2012 el 39%, hoy día con seguridad el aporte del automóvil en la contaminación atmosférica de Santiago se debe aproximar al 50%; pero no solo ha aumentado este cáncer en la ciudad, sino que por otro lado miren la vegetación del año 94 rodeando la ciudad y observen su desaparecimiento casi completo, salvo algunos corredores de la montaña más alta de la Cordillera de los Andes, la costa y también algunas superficies agrícolas.

Es curioso que al mismo tiempo que declaramos una política de lucha contra el cambio climático, al mismo tiempo que el gobierno se asocia a los programas internacionales, destruye las fuentes de enfriamiento y genera paulatinamente islas, olas, corredores y puntos de calor; así la diferencia de temperatura superficial de Santiago entre los años 2000 y 2019, en 19 años prácticamente la ciudad aumentó su temperatura, pero prin-

cialmente observen todo el incremento en el área periférica del noroeste, exactamente los campos agrícolas que hoy están en una etapa de especulación para el cambio de uso urbano, sencillamente están ya urbanizados y observen las temperaturas superficiales de la que estamos hablando.

Las temperaturas superficiales captadas por los satélites, exactamente la temperatura del suelo, de la fachada de los edificios, de la ciudad, es la temperatura en la cual vivimos, no es la temperatura de la situación metrológica que están en las áreas verdes y a dos metros de altura y fíjense las islas de calor de Santiago en verano, observen como la mitad de la ciudad está en calor en la mañana en un día de verano en enero, pero fíjense ustedes en la noche prácticamente toda la ciudad cubierta de temperatura, estas son temperaturas del aire, no son temperaturas de superficie. Cuando ustedes pueden ver y escuchar hablar del cambio climático y se dice que si no adoptamos medidas la temperatura aumentara en dos grados, nosotros somos capaces de producir, como se puede observar, una temperatura absoluta máxima en la ciudad sobre 45 grados y cada uno de estos puntos de calor al interior de la ciudad, así como cada uno de los puntos azules o puntos fríos corresponde a una estructura urbana a una forma urbana o un diseño preestablecido, construido por alguien sin probablemente percibir que está produciendo un cambio climático gigantesco y por supuesto sin percibir que estaba generando olas de calor como se puede observar; en este sentido no existe un clima urbano, existen múltiples climas urbanos en función de las múltiples formas, usos y cobertura de suelo, diseño, el tipo de construcción, etc.

La ciudad es un complejo mosaico de clima socialmente construido, un ejemplo, estos son los topo climas o zonas climáticas locales que se ha identificado al interior de Santiago, todos los cuales dependen de las densidades construidas, de las áreas verdes que se puedan localizar, de las alturas de las edificaciones, entonces llega a un punto central miren ustedes las urbanizaciones en su última fase de Santiago, esto pertene-

ce a los llamados guetos verticales por nosotros; se trata en este caso de comunas del centro poniente caracterizados usualmente por viviendas bajas y por población de ingresos medios o bajos que han sido sustituidos en el último tiempo por edificios de más de 30 pisos y de hasta 100 metros de altura, prácticamente una cuadra de altura con superficies que van desde los 17 metros cuadrados hasta probablemente 30 metros cuadrados y en donde se han localizado en el último tiempo principalmente los sectores que ansían una conectividad mayor, pero también gran cantidad de inmigrantes.

Estos edificios están absorbiendo la totalidad de energía solar durante la estación de primavera y verano especialmente, alterando completamente los flujos de humedad y ventilación, nunca se ha realizado una evaluación climática de la manera que hemos construido la ciudad. Por favor comparen estos objetos verticales del sector pobre de la ciudad con el hábitat urbano del sector rico, miren ustedes fachadas verdes, plazas y jardines, fauna involucrada, un paisaje ideal bajo cualquier punto de vista y cuando lo vemos por ejemplo desde la Estación Central, edificaciones altas, ausencia de vegetación, la posibilidad de ver el cielo y los canales urbanos, y miren la comuna rica, edificios de poca altura intercalados con vegetación, la vegetación y la visión del cielo prácticamente accesible de forma completa en la mayor parte del área urbana, en el otro caso sin embargo es imposible visibilizar.

Las mediciones de temperatura superficial en el suelo dan cuenta que la comuna pobre los edificios representados por color negro prácticamente concentran el calor de temperaturas sobre 60 grados y los corredores que al mismo tiempo son las calles en el poco espacio público que queda entre estos edificios de gran altura y que constituyen los movimientos verticales; por su parte, la temperatura en la comuna rica con valores menores a 25 grados, probablemente menor es la temperatura del suelo debido a la vegetación, al diseño urbano y a la localización de las construcciones y esto se mantiene durante el día.

Observe la temperatura de visión ahora modelada a las seis de la mañana en color azul es la temperatura más baja, las comunas pobre y rica a las seis de la mañana, al medio día claramente se halla asentada la diferencia y obviamente en la noche o casi a las seis de la tarde, manteniéndose ella y el viento que pasa con la ventilación no solo para refrescar el ambiente, sino para traspasar el aire frío desde las zonas que lo producen hacia las zonas cálidas y disolver las islas de calor, pero principalmente para depurar la atmósfera, para limpiarla de esa nube de contaminación que se ha mostrado en la fotografía.

Miren ustedes los impactos de los edificios de altura en los flujos de ventilación a diversos niveles de altura, prácticamente estos edificios de altura generan lo que llamamos zona muerta para ventilación, observe de qué manera las calidades o ausencias de ventilación son producto directamente de la relación entre los flujos de viento que acceden al área y la altura de interrupción o encausamiento de los edificios, compare la situación de Estación Central donde prácticamente las direcciones, la velocidad de los vientos han sido completamente cambiada como causa o como reacción a los vientos verticales y mire en el caso de la comuna rica según la disposición completa de las áreas y por supuesto no se observa el encausamiento o restricción de la ventilación que se pueden apreciar en el caso de la comuna más pobre.

Aquí hay una manifestación concreta, en este caso la velocidad del viento prácticamente ha sido eliminada por la urbanización, porque toda cuenca tiene ventilación, ustedes lo saben perfectamente en la cuenca, las brisas de montañas, valles, ascendente y descendente de la manera que se comportan las islas frías o las relaciones entre islas frías, las islas de calor, toda aquella dinámica extraordinariamente interesante al interior de una cuenca está claramente clausurada, interrumpida, modificada totalmente por el diseño urbano en nuestra ciudad y por supuesto la pregunta sería: ¿por qué nunca lo pensamos?, esa es la pregunta que dejo planteada.

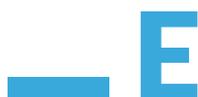
Como es posible que todas nuestras declaraciones retóricas de avance eficiente en contra del cambio climático se ve claramente desmentida porque el principal ecosistema, la ciudad, no solo no está cumpliendo esa función, sino que está cumpliendo exactamente lo inverso, todos los días, si no cabe más todas estas expresiones tienen una clara demostración de injusticia ambiental, de injusticia climática, de injusticia social y esos son temas que la pandemia ha desnudado con tanta crueldad en toda América Latina y no podemos seguir en esto, quizás nuestro esfuerzo sea posible en esta etapa de post pandemia, si es que no tenemos un gran rebrote en toda la región.

Es necesario incorporar el clima a la ciudad, la sociedad al clima, el clima a la sociedad, necesitamos nuevos socio climas, gran desafío para todos nosotros que estamos en deuda con la sociedad.

MESA 03

La Protección de la Vida Silvestre y los Recursos Naturales a Través del Ordenamiento Territorial

MAGISTER NADYA RODRÍGUEZ ALBA
Subsecretaría de Patrimonio Natural
Ministro del Ambiente



El tema del ordenamiento territorial principalmente está bajo la competencia de los GADS Municipales que es el segundo nivel de gobierno a nivel de país, sin embargo, tiene una injerencia indirecta y de hecho como Ministerio del Ambiente y Agua ya se ha venido trabajando durante algunos años para que en sus instrumentos de ordenamiento territorial, incluyan temas de protección a la vida silvestre, temas de calidad ambiental.

Competencias de la autoridad ambiental en el contexto de la organización territorial

Primero se ha de considerar que el Consejo Nacional de Competencias estableció en el año 2014 cuales serían las competencias del gobierno central, como de los GADS provinciales, municipales y los parroquiales en cuanto a la gestión ambiental, estableciendo las áreas específicas en la que intervenirían los tres niveles de gobierno descentralizados y nosotros como Gobierno Central, para un poco ordenar las regulaciones y protecciones que se emprenden a nivel de país.

A nivel de facultades del Gobierno Central en materia de recursos naturales y vida silvestre, esto es, del Ministerio del Ambiente y Agua, se tiene la rectoría a nivel nacional en políticas públicas ambientales, también se trabaja en planificación nacional a través de la elaboración de planes, programas y proyectos para reforestar, restaurar y forestar las áreas degradadas, en cuanto a la conservación, para fomentar, proteger, investigar y manejar los recursos naturales.

Se ha trabajado bastante en proyectos de bio emprendimiento, proyectos de restauración a nivel de todas las regiones del Ecuador, también en regularización nacional; esto a través del diseño de las regulaciones para la conservación, aprovechamiento y utilización del patrimonio nacional. En temas de declaración de áreas protegidas, se han declarado bosques, también se ha regulado el comercio de vida silvestre, las autorizaciones que se otorgan en relación a las especies amenazadas.

En cuanto al control nacional se efectúa un seguimiento sobre la aplicación de las normas y reglamentos para la conservación, fomento, protección, investigación y manejo de los recursos naturales, áreas naturales y vida silvestre. Para el efecto el Ministerio del Ambiente y Agua, genera operativos a nivel de vida silvestre a fin de evitar el tráfico que existe en el país, siempre con el acompañamiento y cooperación de la Policía de Medio Ambiente, cuyos miembros son nuestros aliados; pero también se tiene el apoyo del Ejército Nacional, y de hecho se está gestionando un convenio que permita el trabajo de inteligencia, pues como ustedes saben nuestro país es uno de los más diversos del mundo, por lo que el tráfico de vida silvestre es muy fuerte y preocupante. Por esto se está involucrando a algunas ramas de las Fuerzas Armadas para que nos apoyen en estos controles.

También se tiene facultades para la descentralización de la gestión en recurso naturales y vida silvestre a los gobiernos descentralizados, cuyas competencias también incluye la rectoría a nivel provincial, local y rural, en temas de política pública ambiental en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental. Estos gobiernos también emprenden la planificación provincial, local y rura, elaborando planes, programas y proyectos para forestar, restaurar áreas degradadas, conservar, fomentar, proteger, investigar, manejar, industrializar y comercializar vida silvestre y recursos naturales; así como la regularización provincial, local y rural de la conservación, aprovechamiento y reutilización del patrimonio natural. De hecho, todas estas actividades los GADS coordinan con el Ministerio del Ambiente y Agua.

Ejemplo sobre la protección de los recursos naturales y vida silvestre a través del ordenamiento territorial

El Ministerio cuenta con un proyecto que es uno de los más grandes que se ha apoyado en esta área y que es el Programa del Patrimonio Natural con apoyo de la cooperación alemana G&Z, entidad con la que se está trabajando en materia

de conservación y uso sostenible de patrimonio natural a través de los planes de ordenamiento territorial. Mediante este proyecto se ofrece asistencia técnica a los GADS para que en sus planes de ordenamiento territorial incluyan el tema de medio ambiente y se cuenta ya con ejemplos en las provincias de Morona Santiago y Pastaza, en cantones como Arajuno, Mera, Morona, Pastaza, Santa Clara y la parroquia rural Sinaí. Más concretamente, se ha buscado que tales planes incluyan determinaciones ambientales, vida silvestre, control y calidad ambiental, entre otras. Antes de que se desarrolle este proceso es menester un acuerdo firmado de interés que tienen los GADS para trabajar con nosotros en esta asistencia técnica.

¿Por qué se hace este apoyo de asistencia técnica respecto de que se incluyan estos temas ambientales en los PDOT, sabiendo que la formulación de éstos es una competencia de los GADS?

Porque a partir del Código Orgánico Ambiental y concretamente en su reglamento, se cuenta con un capítulo destinados a estos temas que deben ser incorporados en los planes de ordenamiento territorial, siendo necesaria la capacitación sobre la incorporación de criterios de cambio climático en los PDOT y la participación en la construcción de las Guías Técnicas de Categorías de Ordenamiento Territorial para la Conservación del Patrimonio Natural. Además y en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo se realiza el acompañamiento técnico para posibilitar la articulación de los PDOT y de los PUGS, el intercambio de experiencias y conversatorios con expertos en la implementación de estos instrumentos, para que los GADS puedan escuchar experiencias de otros países, incluir lo pertinente en su PDOT y mejorar la formulación de éstos.

Hablando de los PDOT vale comentar que se están incluyendo proyectos de bio economía previstos en el referido código, pues nuestro interés como Ministerio es impulsar y apoyar el desarrollo de proyectos de emprendimiento a fin de que las distintas comunidades y organiza-

ciones puedan sustentarse, siendo conveniente entonces que los PDOT incluyan este tipo de actividades, como la valorización de la guayusa, vainilla y el turismo, y reciban la correspondiente promoción.

Construcción de guías técnicas cot

El Artículo 105 del Código Orgánico del Ambiente determina que varias categorías vinculadas a la conservación ambiental deben ser tomadas en cuenta e incorporadas obligatoriamente en los planes de ordenamiento territorial de los GADS y con este propósito se está trabajando en unas guías para que estos organismos puedan concretarlo.

Se tienen tres categorías principales en las cuales está la de representación directa comprendida en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, están los bosques y vegetación protectora y las áreas esenciales para la conservación de la biodiversidad. Se halla la categoría de ecosistemas frágiles como los páramos, humedales, bosques nublados, bosques secos, bosques húmedos, manglares y matorrales. La tercera categoría es de ordenación y comprende los bosques naturales designados a la conservación, producción forestal, sostenible y restauración.

El Ministerio del Ambiente y Agua, también está trabajando en el manejo integral costero a través de los planes de ordenamiento territorial, a través del proyecto de patrimonio natural con apoyo de G&Z, en el marco de la fusión que se ha realizado en estos últimos meses de la Secretaría Nacional del Agua con el Ministerio del Ambiente. Dicho manejo era de responsabilidad de la Subsecretaría Marino Costera con sede en la ciudad de Guayaquil, ahora con la fusión estas competencias las está asumiendo la Subsecretaría de Patrimonio Natural, sin embargo el impulsando de este tipo de actividades se mantiene con sustento en el esfuerzo de esta Cartera de Estado desde hace ya algunos años.

El manejo integral costero tiene por objeto la gestión de recursos costeros y marinos con mi-

ras a la conservación, que incluye ecosistemas, especies y genes mediante su uso sostenible para mejor calidad de vida de los pobladores. Conforme se señala en el reglamento al Código Orgánico Ambiental se está trabajando en el manejo costero integral de tres millas náuticas marinas del punto que inicia el mar hacia adentro y un kilómetro de tierra. Se pone énfasis en esta zona porque aquí se establecen algunas actividades antrópicas, como el turismo, los restaurantes, el comercio y la pesca también, pero también el avistamiento de ballenas, y la presencia de manglares; por esto necesitamos trabajar en estos dos temas, las actividades antrópicas y la conservación pues interesa el manejo costero integral fusionando estos dos ámbitos.

Comentando un poco la base constitucional y legal respecto al manejo integral costero y empezando por la Constitución vale mencionar el Artículo 264, mismo que dispone delimitar, autorizar, regular y controlar el uso de las playas de mar y los lechos de los ríos. A su vez, el Artículo 406 ordena la conservación, manejo y uso sostenible, recuperación y limitación del dominio de los ecosistemas frágiles. Justamente entre estos ecosistemas se hallan por ejemplo los manglares, con la presencia de actividades que afectan dicha fragilidad, estamos hablando principalmente de las camaronerías y en este sentido se pretende establecer un manejo integral, un ordenamiento que permita la conservación de estas especies como también la actividad productiva de camaronerías bajo regulaciones.

El Código Orgánico del Ambiente del año 2017, a través de su reglamento, establece todo un capítulo respecto al manejo integral costero, que es una de las misiones que se tiene como Ministerio del Ambiente y Agua, esto es, tratar de conservar y al mismo tiempo permitir actividades productivas en el marco de las regulaciones necesarias.

A través de Planifica Ecuador se han establecido las políticas nacionales oceánicas y costeras. Éstas se enfocan en el desarrollo sostenible de la zona marina y costera e incluye el ordenamiento

del territorio marino costero para articular las diversas intervenciones humanas de manera coherente, complementaria y sostenible. Así mismo Planifica Ecuador establece el Plan de Ordenamiento de Espacios Marinos y Costeros del Ecuador, mismos que ya están abarcando una superficie muy grande, superando un enfoque centrado en esas tres millas y el kilómetro que les decía, pues hay que concebirlo mucho más amplio, considerando las normas de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar- CONMEVAR.

Pasos para elaborar los planes de manejo costero integrado

Se han establecido diez pasos para elaborar estos planes de manejo costero integrado y al momento ya se tiene una guía para este ordenamiento que servirá para todos los GADS cuyos territorios formen parte del perfil costanero, en la formulación de sus respectivos PDOT. Vale mencionar al respecto que los GADS con los que se ha trabajado: San Vicente, Portoviejo, Manta, Santa Elena y Playas de Villamil, que serían los proyectos pilotos del Ministerio en cuanto a los planes de manejo de playas de mar como parte de sus planes de manejo costero integrado. De hecho, en adelante se emprenderán otros proyectos para incluir a un mayor número de GADS y avanzar en este trabajo de ordenamiento territorial.

También se tiene herramientas generadas por el Ministerio del Ambiente y Agua, para gestionar la vida silvestre en los territorios de los GADS. En el año 2019 salió a luz el Manual de Aplicación de Lineamientos de Vida Silvestre por los GADS y la Guía para la Incorporación de Criterios Técnicos basados en la Política de Vida Silvestre en los PDOT.

¿Por qué se elaboran esta guía y manual? Al respecto vale considerar que en nuestro Ecuador existen lugares con la presencia de vida silvestre principalmente y que debe ser observadas por las diferentes actividades productivas, en el marco de los planes de ordenamiento territorial

a fin de que se establezcan regulaciones específicas para la conservación de dicha forma de vida. Estos instrumentos se han facilitado a los GADS provinciales, AME, CONGOPE y CONAGOPARE, para que contribuyan a su difusión entre sus miembros.

Finalmente se hace una coordinación entre el Ministerio y los GADS, en la gestión de vida silvestre, algunos ejemplos de estas actividades lo constituyen la declaración de áreas de conservación y uso sostenible provincial de la Cordillera Oriental del Carchi, con una superficie de 170000 hectáreas, la declaración de áreas de conservación y uso sostenible del Cóndor Andino con una superficie de 340000 hectáreas, oficializadas mediante cuatro ordenanzas municipales de los cantones Nabón, San Felipe de Oña y Santa Isabel de la provincia del Azuay y Saraguro de la provincia de Loja, que son áreas especiales de conservación.

Se encuentran asimismo la implementación de iniciativas productivas en conjunto con el GAD provincial de El Oro, los GADS parroquiales de Cosanga, Malacatos, Cuyuja, Sardinias y Sabanilla, y el desarrollo de iniciativas de ganadería sostenible con la finalidad de reducir el conflicto de Oso Andino, con los GADS parroquiales de La Paz, Mariano Acosta, Sigsipamba y Angochagua. Estos son algunos de los ejemplos del trabajo que se está realizando con diferentes GADS en el tema de ordenamiento territorial y de conservación de vida silvestre, flora, fauna.

Por un último, otro programa a nivel de Ministerio es el de pro amazonia y en el que se hallan involucrados cerca de 20 GADS de dicha región, a los que también se está prestando la asistencia técnica para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

MESA 03

Biodiversidad y Ordenamiento Territorial: Una Mirada Conceptual

PEDRO NIETO ESCANDÓN
Universidad de Cuenca



a incorporación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en la planificación territorial da un marco para que la productividad y competitividad del país se puedan enmarcar tomando en cuenta la resiliencia de los ecosistemas como un límite para su crecimiento, busca entonces que la gestión integral de los ecosistemas sea focalizada, sea ágil y efectiva para lo cual se debe contar con un sistema de seguimiento que sea una herramienta de gestión ambiental adaptativa, flexible e innovadora, que de indicadores y permitan medir el progreso hacia los objetivos nacionales, por supuesto visibilizando el cambio el cual se da en los ecosistemas sobre los cuales se trabaja.

El cabal conocimiento y entendimiento de la biodiversidad va a incidir a largo plazo en esbozar las correctas decisiones de manejo a nivel territorial y sectorial la educada prevención de aprovechamiento sostenible de esta biodiversidad y de todos sus servicios ecosistémicos, de esta manera se evita superar las capacidades de carga que van a tener los ecosistemas hacia configuraciones completamente irreversibles que se evitan; lo esencial y lo concreto de entender la diversidad biológica es generar una tendencia y conducir el país por la senda de la sostenibilidad aportando entonces a una construcción de un territorio sostenible.

¿Qué es la biodiversidad?

La diversidad en definitiva no es otra cosa que la totalidad de genes, la totalidad de especies y ecosistemas que se tiene en la región, en el Ecuador hay mucho, por ello es necesario recalcar esos casos y afianzarlo. La diversidad biológica se debe entender que está compuesta por una diversidad de genes en primera instancia, una diversidad genética, que es la variación entre los individuos de la misma especie, por lo que se entiende que está dada por una diversidad de especies, que es la riqueza de especies o la riqueza específica como también se conoce; entendiendo que es una diversidad de ecosistemas, la variedad de sistemas biológicos, ecosistemas que se pueden hallar en una determinada zona del planeta.

¿Por qué nos preocupa la biodiversidad?

Siempre se recalca su importancia, porque se está perdiendo esa diversidad, el ser humano se ha desconectado de la naturaleza, de las formas de vida, de lo que se tiene en el planeta, hay una desconexión por las condiciones que actualmente se atraviesa, cabe recalcar entonces que a partir de la pandemia no se detuvo el mundo, se observó que los sistemas que estaban en desequilibrio empezaron a tener nuevamente equilibrio, empe-

zaron a funcionar tal cual, su capacidad de carga otra vez se generó.

¿Qué se está también perdiendo? la base natural de sustentación y cuando hablamos de esa base natural de sustentación se pierde todos los servicios de soporte, servicios de regulación, servicios de provisión y los servicios culturales. La conservación de la biodiversidad para poder entender afecta a los tres niveles mencionados, por lo tanto, si se deja a un lado cualquiera de ellos va a suponer entonces un completo fracaso en los planes y políticas que se realice o que se proponga para su protección y que obviamente van a estar insertadas en los planes de ordenamiento territorial.

Uso de territorio

El uso de territorio es indispensable, el medio físico está ahí y siempre va a estar presente, es el que da las materias primas, se utiliza y se transforma las actividades del hombre, por lo tanto, es necesario entender su composición, su estructura y la dinámica de esa biodiversidad que siempre va a estar dada por los niveles de transformación de este territorio, obviamente influenciados por los factores que va transformando el paisaje.

Causas de cambio y transformación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos

Los factores que causan cambio y transformación en la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos podemos enmarcar en la deforestación asociada al incremento de la frontera agropecuaria, a los incendios forestales en las épocas de estiaje, a la minería, al crecimiento poblacional y a la infraestructura; es necesario tener presente en el momento que se habla de biodiversidad considerar la explotación de madera que es otro aspecto importante, dado que es una causa de transformación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, se puede hablar aquí de la tala ilegal completamente desarticulada entre los productores, compradores de materia prima, obviamente

los que transportan, los que transforman, el consumidor final, porque es necesario verle como un todo, de una manera holística, todos estos conceptos de biodiversidad para poderlos incorporar de buena manera en el ordenamiento territorial.

Las invasiones biológicas, se debe tener presente, que se dan tanto a nivel vegetal como a nivel animal, cuando hay introducción de especies que amenazan, en todas las zonas que se introducen, algunas veces de forma voluntaria y otras veces de forma involuntaria, hay entonces este traslape genético, hay transmisión de enfermedades, etc., que causan todo este tipo de problemas que estamos viendo con respecto a la biodiversidad.

Otra causa de transformación es la urbanización, cuando todos aquellos procesos de urbanización de metropolización, en algunos casos va generando por no decir en la mayoría genera entonces esta presión sobre la biodiversidad y sobre sus servicios ecosistémicos, demanda de agua para consumo, generación de energía, provisión de alimentos, generación de desechos etc.

Muchas veces no se considera que la pérdida de diversidad se da por la pesca, lo cual está asociada a malas prácticas en la pesca, tanto en agua dulce como salada, puesto que pesca individuos que están en proceso de crecimiento, que no han cumplido todavía con los parámetros; mal manejo de afluentes, porque los afluentes que van a grandes cuerpos de agua están contaminados, no se hace un saneamiento adecuado.

El manejo del paisaje se debe hacer tratamiento integrado del territorio a partir del análisis de fuentes, corredores y sumideros, que actúan como unidades funcionales de paisaje que puede ser tanto silvestre como agropecuaria o urbana (unidades de cobertura).

Las preguntas más relevantes que permite abordar el paisaje (ecosistema) en este sentido serían:

- 1) ¿Qué tipos de fuentes, corredores y sumideros bióticos hay en la zona a planificarse, qué dinámica generan y a qué escala son relevantes?
- 2) ¿Cómo operan ante una matriz productiva cambiante, estacional, evolutiva?
- 3) ¿Cómo se expresan (conectan) en la escala regional?

Muchas nos planteamos los planes de ordenamiento a nivel de GAD y nos circunscribimos a la división político administrativa, pero tenemos que entender y ampliar un poco más, considerando las áreas circunvecinas, para planificar, volvemos entonces a las partes primarias, a las partes básicas para que exista una buena planificación y obviamente un buen desarrollo.

El manejo del paisaje debe interpretarse como manejo ecológico y, por tanto, de la biodiversidad, debe integrar a un proceso de monitoreo y evaluación permanente, el cual es perfectamente adaptable a la estructura y proyección de los PDOTs. En la medida que se entienda las dinámicas de largo plazo de la biodiversidad y la sociedad en el territorio se logra orientar el desarrollo más sostenible lo cual hace que las propuestas de manejo adaptativo y la aproximación ecosistémica son relevantes para una correcta planificación

Es necesario comprender cómo se reorganizan las comunidades bióticas a través del tiempo en los diferentes ámbitos del espacio físico, para definir el alcance de las normas y propuestas para su manejo; porque en base a ello, es como va a llevarse toda la parte de la biodiversidad que tiene que quedar plasmada en los planes de ordenamiento territorial.

Resultados de investigación sobre tamaño de unidades de producción agropecuaria y su relación con la presencia de grupos botánicos como indicador de diversidad vegetal

La Universidad de Cuenca realizó un proyecto de investigación donde se observó cómo es la dinámica de las poblaciones vegetales.

Las comunidades vegetales se dividió en grupos botánicos, gramíneas, leguminosas y malezas, asociadas a la zona costanera, a la zona de estribación y a la zona de la sierra y se observó que es lo que sucede en las diferentes unidades productivas que se categorizaron en pequeñas, aquellas menores de cinco hectáreas, medianas entre cinco y cincuenta hectáreas y aquellas que están categorizadas con más de cincuenta hectáreas, para poder entender en dimensionamiento de cómo están distribuidas espacialmente estas unidades y que es lo que pasaba con esta composición botánica porque la actividad ganadera es la que más transformación ha dado en estas zonas, entonces entender estrictamente que es lo que estaba sucediendo en las zonas indicadas.

En las explotaciones pequeñas no se encontró diferencia alguna en el componente gramínea, que es la base alimenticia del ganado que están ubicadas en las cuencas ganaderas, muy cercanas a las zonas pobladas y a las zonas de crecimiento, no hay diferencia, quiere decir entonces que se está manteniendo, teniendo una suerte de un mono cultivo, ¿qué pasaba con las Leguminosas?, hubo diferencias en las zonas de estribación y en la zona de sierra pero su porcentaje fue poco, alrededor del 7% en la sierra, lo cual indica y confirmaba que estas zonas dedicadas a la ganadería está teniendo baja diversidad, obviamente con una influencia grande con otras especies denominadas malezas.

Con respecto a las UPAs medianas el componente gramínea sigue siendo el sostén de alimentación de esos animales, hay presencia de leguminosas, nos da la idea de que empieza a ver un poco más de diversificación; en la UPAs grande no hubo ninguna diferencia, unidades muy grandes que en definitiva manejan una sola especie y ahí realizan sus actividades, concluyendo que no por más grande que sea la unidad, es decir físicamente, se pueda llegar a tener mayor diversidad.

COMPOSICIÓN BOTÁNICA EN LAS UPAs PEQUEÑAS POR ZONA ALTITUDINAL

Composición botánica	ZONAS		
	Costanera	Estribación cordillera	Sierra
	% ±EE	% ±EE	% ±EE
Gramíneas	94,17 ±8,13	78,85 ±3,19	81,47 ±0,57
Leguminosas	—	1,05 ±1,01 ^b	7,31 ±0,26 ^a
Malezas	5,83 ±7,62 ^{ab}	20,10 ±2,99 ^a	11,06 ±0,54 ^b

Leyenda: a, b, superíndices diferentes en la misma fila, difieren significativamente, para P<0.01 (Kramer 1956).

COMPOSICIÓN BOTÁNICA EN LAS UPAs MEDIANAS POR ZONA ALTITUDINAL

Composición botánica	ZONAS		
	Costanera	Estribación cordillera	Sierra
	% ±EE	% ±EE	% ±EE
Gramíneas	96,66 ±3,51 ^a	86,75 ±2,54 ^b	85,46 ±0,76 ^b
Leguminosas	—	1,29 ±1,19 ^b	6,67 ±0,36 ^a
Malezas	3,34 ±3,07 ^b	11,96 ±2,22 ^a	7,66 ±0,66 ^b

Leyenda: a, b, superíndices diferentes en la misma fila, difieren significativamente, para P<0.01 (Kramer 1956).

COMPOSICIÓN BOTÁNICA EN LAS UPAs GRANDES POR ZONA ALTITUDINAL

Composición botánica	ZONAS		
	Costanera	Estribación cordillera	Sierra
	% ±EE	% ±EE	% ±EE
Gramíneas	91,09 ±6,14	97,80 ±20,36	90,80 ±5,88
Leguminosas	—	—	7,64 ±1,43 ^a
Malezas	8,91 ±5,96	2,20 ±2,77	1,56 ±5,71

Leyenda: a, b, superíndices diferentes en la misma fila, difieren significativamente, para P<0.01 (Kramer 1956).

La regularización del tamaño de las UPAs tiene que ser en función de la productividad primaria que están dando esas unidades de producción con la generación de nuevas técnicas, nueva tecnología que tiene que implantarse con la finalidad de romper en el hecho de que haya crecimiento de la frontera agrícola, entender entonces que el dimensionamiento de estas zonas de las UPAs con fines de planificación tiene que entenderse el componente biótico, el componente

biodiversidad que es el que va a dar mayor producción de biomasa para que la gente pueda realizar sus actividades productivas y de sustento.

Es un elemento fundamental el dimensionamiento de las UPAs que no solo tiene que ser visto desde la forma geométrica sino también desde el punto de vista que debe dar productividad para que sea sustentable a la gente que está realizando sus actividades productivas.

Conclusiones

La biodiversidad y la gestión ambiental son indisolubles de la ordenación territorial, hasta el punto de que éstas constituyen un instrumento preventivo, "*sine qua non*", de aquella: una mala localización de una actividad agresiva para el medio, sólo admite, en el mejor de los casos, medidas correctoras de tipo curativo que resultan caras, difíciles y escasamente eficaces.

La primera acción en el cuidado de la biodiversidad consiste en localizar las actuaciones después de una evaluación de los ecosistemas y paisajes. Esta evaluación no es taxativa, sino que permite un amplio margen de maniobra en el que la compatibilidad de una actividad en el territorio puede conseguirse controlando la forma en que se ejerce: los procesos de producción, las materias primas que utiliza, los residuos que produce y su destino.

Para reflexionar

La tarea principal consiste en identificar el camino que permita darnos una visión futura en la cual el desarrollo sea social y ambientalmente sostenible, donde se respeten los Derechos Humanos, se preserve el ecosistema y se tenga una vida decente para todos.

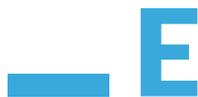
MESA 04

La salud y el Ordenamiento Territorial y Urbanístico

MESA 04

Urbanismo y Salud. Ecuador y Pandemia

JOSEP MARÍA LLOP
Cátedra Unesco Ciudades Intermedias



En el contexto de pandemia actual se puede mirar hacia atrás y observar el proceso de urbanización e industrialización, es decir ciudades lugar para vivir, no solo para producir, distribuir y moverse en ellas. Ciudades que han tenido pandemias anteriores, muchas de ellas, en esos momentos históricos, fueron la base de la conceptualización de un urbanismo higienista; los utópicos que pensaron claramente que había alternativas de ordenación y de gestión del espacio urbano, que podían responder mejor a las situaciones derivadas -de un modo particular- de las tremendas pestes o epidemias de los siglos modernos.

Los higienistas están ahí, su carácter puede entenderse como utópico. Pero hay ejemplos, que referiré luego, de un modo más exacto, de pensamiento muy práctico para el desarrollo de la urbanización. Con toda honestidad me apoyaré con temas que conozco bien o mejor, por ejemplo la aportación de Ildefonso Cerdá hace 160 años en el Plan de Ensanche de Barcelona. En este contexto técnico general añadiré que paralelamente a las cumbres del hábitat, desde el año 1976 en Vancouver, del 1996 Estambul y la reciente de

2016 en Quito, ha existido una corriente simultánea de introducir el concepto de saludable o ciudad con condiciones de salud, dentro de los principios de urbanización. El objetivo 11 de la agenda 2030 de las Naciones Unidas lo tiene ahí. Ha existido un proceso paralelo no solo en el campo de los urbanistas sino en el campo de la medicina pública, para conceptualizar las condiciones de ciudades saludables. Es importante no describirlas como haría un médico, pero si referirse a determinadas condiciones que nutrirán el sentir del urbanismo. Intento o pretendo enfocararlo en el contexto concreto general del Ecuador y especial de sus cantones.

En las condiciones habituales, de los congresos de ciudades saludables, está sobre todo medir la situación de salud mediante indicadores. Muchos de ellos se refieren claramente a temas muy presentes en el urbanismo, ítems necesarios de la escala territorial y de la escala urbana: la polución del agua, la polución del aire, la mejora de la higiene de los alimentos, la protección contra los efectos de los residuos abandonados o maltratados de la ciudad, la mejora de las condiciones de la vivienda.

Como suponen nos sentimos en paralelo perfectamente identificados con ellos. Hoy en día somos conscientes que en la ciudad no solo hay riesgos laborales o de tipo natural o de accidentes. América Latina tiene una tradición y el Ecuador en particular de estudiar bien e identificar bien esos riesgos y esas amenazas de todo tipo. Por último en el caso de ciudades saludables esta reflexión se conduce y se refiere de un modo muy particular al propio sistema de equipamiento de salud, y más concretamente con a la atención primaria, entendida con un rol diferente.

La atención primaria referida a la base del equipamiento de salud. Como infraestructura y como su personal sanitario, ubicados más cerca de la población. Sobre la conceptualización genérica, de las condiciones de ciudad saludable, en cualquiera de sus congresos repiten, discuten y sobre todo intentan planificar con métodos de participación y de estadística aplicada, así como de valoración de los resultados mediante indicadores de estos componentes nombrados con anterioridad.

Los higienistas están ahí en el origen de esa reflexión. Para los estudiantes de urbanismo fue una sorpresa agradable ver el enlace de este interés de hoy en día con el concepto de las ciudades saludables. Podemos añadir y concretar, respecto al objetivo 11 de la agenda 2030, que las ciudades inclusivas vuelven a aparecer con la idea de participación de la población, pero además han de ser seguras, en el sentido de la salud, resilientes y sostenibles.

Urbanismo y salud están enlazados desde el origen. Los efectos de la contaminación además de otros impactos sobre la salud derivados del desarrollo abusivo industrial han producido este acompañamiento, mixtura de dos disciplinas tan hermanas. Ildefonso Cerdá en 1859 – 1860, hace 150 años, empezó la concientización de una ciudad más saludable, igualitaria y productiva, para todos. Pensando un urbanismo con una ciudad más uniforme, menos segregada, menos desigual. Para estudiar ese modelo empezó con un trabajo sistemático, que llamo “topografía médica”. Era un estudio estadístico, de indicadores del hacinamiento de la vivienda popular en el centro, en la ciudad vieja de Barcelona. La sensibilidad social de un ingeniero

civil o de obras públicas, urbanista por vocación, con las topografías medicas mide las condiciones de hacinamiento y se dará cuenta que es necesario intervenir tanto dentro de la ciudad vieja como proyectar la nueva ciudad para todos: igual, uniforme, accesible, con una “movilidad perfeccionada”, otra frase del contexto de hace 160 años. Los elementos que debe superar, los problemas de habitabilidad, de salubridad del hábitat, los problemas de una movilidad fácil para todos, de acceso para todos y todas las partes de la ciudad y el espacio público, será el tercer componente del plan Cerdá.

El ensanche de Barcelona tiene un porcentaje alto de viario, no solo es la cantidad, pero es alto, cercano al 30% de superficie. Lo más destacado es que cada una de las calles tiene unos 20 metros de ancho. La calzada, para los carros, los tranvía, los trenes, lo que luego será los automóviles, mide 10 metros y las dos aceras laterales miden respectivamente cinco y cinco metros. Es necesario destacar y reconocer esta distribución paritaria. Es decir un 50% de espacio público para el peatón y 50% para la “movilidad perfeccionada” en aquella época.

Hábitat como igualdad. Ciudad igualitaria para todos. Ciudad donde te mueves bien con un espacio público de calidad y paritaria, para las ruedas y para las piernas, por decir así. Además hay que citar la importancia de pensar que las cuadras o manzanas de edificación estarían construidas solo en un 50% y el resto sería verde. Este panorama del Plan Cerdá, que es uno de los ejemplos del urbanismo higienista llevado a la práctica, con una conciencia profesional moderna, nos puede llevar a pensar en nuestro contexto, que posibilidades tenemos, no de aplicar Cerdá, sino de fijarnos en los elementos comunes, de la vida en común, que representan las ciudades para un contexto de pandemia, para responder mejor desde la urbanización. Esto requerirá la actualización de la cultura urbana en el marco del concepto del “derecho a la ciudad”. Pero también requerirá un análisis, un diagnóstico, y un plan de respuesta muy localizada en cada una de las ciudades.

Es muy importante comprender que el concepto teórico de “derecho a la ciudad” solo puede te-

ner personalidad si se localiza en cada una de las ciudades. Ahí el plan urbano es esencial, porque permitirá -en el contexto concreto- tejer las condiciones que mejoren el hábitat y su habitabilidad, la movilidad o la estructura -con los llamados componentes o estructurantes, en la normativa del Ecuador- y el urbanismo en la dimensión específica del espacio libre y público o de los espacios comunes. Donde se podría incorporar no solo la vialidad y el verde, sino también los equipamientos de todos. En el contexto actual de Ecuador el plan local es uno de esos recursos. Estamos hablando de urbanismo y salud y de la urbanización en la escala urbanística. Ecuador está en la situación privilegiada de deber, poder y hacer planes urbanos, llamados Planes de Uso y Gestión del Suelo ó PUGS. Estos planes añaden valor y añaden un recurso adicional a los recursos del sistema de salud o del sistema social de respuesta a la pandemia, que se resume en la frase o consejo de “mascarilla, distancia y responsabilidad”.

Pues bien, usando con respeto los espacios comunes, se controlan los horarios, se controlan los accesos y todas estas son medidas sanitarias, sin duda. Pero cuidado el espacio urbano, viales, verdes, equipamientos y las condiciones de habitabilidad de la residencia son locales.

Ecuador tiene la posibilidad de usar además de planes urbanos (PUGS), ahora mismo y en estos meses estos se están redactando, para mejorar la respuesta a las situaciones actuales de pandemia sobre todo de la ciudad que deberá continuar viviendo estos momentos hasta que entre todos reduzcamos los efectos negativos de salud que esta pandemia representará. Esto no es fácil, se tienen dificultades técnicas, políticas, económicas para hacer los planes y gestionarlos. Pero hay ventajas, pues la mayoría de los cantones de Ecuador son de talla intermedia, media o pequeña. Cuando se habla de ciudades de talla intermedia, están por debajo de un millón de habitantes. Ecuador tiene 2 por encima y unas 22 entre un millón y 100.000 habitantes y luego 200 cantones más aproximadamente. En Ecuador con menos de un millón de habitantes esta la mayoría de los cantones; es decir la mayoría más de 200 son de perfil más intermedio

y estos tienen una topología de escala humana en su espacio físico.

En ellos las distancias internas de vida de la población son muchísimo más cortas. Permiten que la movilidad pueda ser menos motorizada y producir menos contaminación del agua y del aire. Reducen las distancias y sobre todo los tiempos y el gasto familiar de acceso, a los servicios y al sistema general de salud; esta es una oportunidad que otros países latinoamericanos no tienen. En los contextos europeos, por el contrario de Ecuador, los planes no están en el momento de ser redactados. Por lo que se tiene que usar el plan existente para responder.

Las propuestas teóricas, muy bonitas y genéricas, de “la ciudad de los 15 minutos”, por ejemplo, o incluso las actuaciones del llamado “urbanismo táctico” en Barcelona, ofreciendo el uso peatonal prioritario, durante un tiempo parcial o más amplio, son buenos ejemplos.

Pero en el Ecuador la actual obligatoriedad y oportunidad de redactar planes urbanos, planes de uso y gestión del suelo, ofrece un instrumento de política urbana para, desde el nivel local, responder a la pandemia. Consciente sin embargo de que la crisis económica, que impacta sobre la economía local, pero también la reducción de los presupuestos del estado reducirá los recursos presupuestarios de la administración y de los gobiernos locales. Aunque nunca confundan la administración local con lo público. Lo público es la administración, pero sobre todo es ese gran espacio común, de las instituciones, de la organización social, de la sabiduría popular, de las entidades, de las asociaciones de todo tipo culturales y sociales existentes. En este marco conceptual me permito mencionar seis criterios de aplicación a Ecuador:

- 1.- La oportunidad que puede ofrecer este momento para un país como Ecuador que se encuentra redactando planes. Una oportunidad extraordinaria de usar los planes para reforzar la respuesta anterior de la pandemia.
- 2.- Redactar estos planes es un objetivo en sí mismo, pero será mejor si están vinculados

al trabajo de las universidades y otras instituciones de capacitación y formación, es una oportunidad extraordinaria para generar sociedad de tercer nivel.

- 3.- Concretamente generar una generación de profesionales, mayormente de perfil técnico urbanístico, de nivel local, pero que también en la política: Sin duda este capital humano -formado- ayudará a este país a responder mejor a esta situación.
- 4.- Cuarto criterio, el PUGS debe utilizarse para aumentar no solo la cantidad, sino la calidad del espacio público común. Entendido este por la vialidad, el espacio verde y libre de tipo ecológico y el espacio común quiere decir también los equipamientos y los sistemas de servicios públicos o comunitarios que estos suponen. Especialmente en las áreas urbanas, en las cabeceras cantonales o de las parroquias.

Como ejemplo concreto, sería ideal contar en algunas calles con espacios peatonales, más amplios, y con un impacto de menor de la velocidad de circulación es decir con una motorización más tranquila. Eso ayuda a disminuir la polución del aire y además baja el ruido. Además, el mayor cruce de flujos personales hace que la ciudad o ese núcleo urbano sea menos inseguro. Esto es saludable y juega en contra de los efectos negativos de la pandemia, pero a la vez aumentará la calidad de vida general del lugar.

- 5.- Quinto criterio, el PUGS es una oportunidad no solo para regular, ordenar y controlar. No por favor (¡) no limiten el plan a estos objetivos. El plan es el instrumento de política urbana que permite pensar también en urbanismo de acción. En promocionar, en generar actividades, en generar valor y riqueza. Los planes son útiles en ese aspecto. Porque el plan no solo actúa en términos directos de calificación de suelo, que aumenta el valor patrimonial, el valor inmobiliario para algunos para hacer negocio por el valor del patrimonio de las familias, del lugar. Es muy importante hacerlo bien, porque hay que generar con el plan urbano una riqueza mayor en el cantón. No solo en términos de negocio, sino en términos de aumento de la

riqueza patrimonial de las personas, de las familias, de las sociedades, de las entidades, de las empresas, etc. Puesto que si tienen mayor valor patrimonial podrán aportar un poco más en términos económicos al presupuesto local. Ahí hay que señalar la reflexión de que es importante tener presente que, si estos recursos florecen, en el nivel local de los cantones, el presupuesto general del estado no tiene que acudir a la ayuda en tanta magnitud como antes. Es decir, se gana a nivel local y se gana a nivel general.

- 6.- El PUGS en un cantón puede reforzar el presupuesto local claramente. Afirmo que un cantón con un buen PUGS tendrá más dinero y más recursos económicos, de un modo tranquilo, gradual, poco a poco. No se aumentará los ingresos si no que disminuirá los gastos de expropiación de suelo en la gestión urbanística.

Como ejemplo concreto. Afirmo que En Portoviejo (fruto de un trabajo de cooperación de la Cátedra UNESCO con el GAD) las cantidades adicionales de ingresos que el PUGS pueda representar en el horizonte de 12 años, se puede hacer en los siguientes términos:

- 1.- En primer lugar, aplicando coordinadamente la relación PUGS - PDOT – LOOTUGS – COOTAD. Resulta que se obtendrán cesiones gratuitas más correctas y en cantidades fijadas más altas, que la de la gestión habitual; por ejemplo sobre el límite del 35% de cesión gratuito de suelo para vías, el propio COOTAD privilegia la cantidad de suelo para la vialidad, porque es mejor tener suelo para vialidad donde se lotea, que obtener equipamientos; los equipamientos deben estar bien situados cerca de la población, donde precisamente el plan que mira toda la ciudad decida, es decir, aumentar las sesiones gratuitas del suelo coordinando COOTAD y PUGS es estructural.
- 2.- Segundo, porque sobre esa tierra se podría recabar una colaboración gradual, poco a poco, un pago gradual no repentino del coste total de urbanización. Repito gradualmente no inmediatamente. Esto cambiaría mucho el

escenario presente de muchos cantones del Ecuador, donde las contribuciones especiales de mejora no son un porcentaje alto, sino un porcentaje bajo. Cuidado no se interprete mal. Unos pagos graduales suponen: este año un coste parcial, dentro de tres años otro coste parcial, dentro otros ocho años, otro coste parcial; esta fórmula se expresa con la finalidad de obtener sobre la base de más cesión gratuita de suelo, además, más ingresos por contribuciones especiales. Con ello se reforzaría el valor de las parcelas o lotes del cantón, porque tendrían gradualmente mayores servicios. Esto liga con el punto anterior, el reforzamiento del valor patrimonial y el reforzamiento del presupuesto.

- 3.- La desigualdad no solo viene de una disposición desigual de la riqueza, sino de una administración no eficiente, no correcta, de la aplicación de los principios del derecho a la ciudad, de función social de la propiedad y de una utilización mínima o mala de los recursos del plan, a lo que ya se ha hecho referencia: Por supuesto que hay una tercera línea de reforzamiento que tiene que ver con la aplicación de los recursos catastrales, de los predios y de otros impuestos y tasas. Aplicadas gradualmente también. Que se podría combinar con la captación de rentas y de plusvalías urbanas como tercer nivel de gestión más eficiente económica y social de la política urbana.

Conclusiones

El urbanismo y la salud están íntimamente relacionados desde el origen, son primos hermanos que se dan de la mano desde que surgen los problemas de salud en ciudades por efectos de la industrialización. Eso generó el compromiso de los higienistas con el urbanismo inicial.

Hoy la hiper utilización productiva actual de las ciudades, por el capital financiero inmobiliario, además de las actividades económicas basadas en la economía del consumo, está en la base de que los efectos de una pandemia sean más graves. Esta relación no es nueva, como hemos señalado antes

pero hoy son muy diferentes las situaciones derivadas en todo el mundo.

De un modo amplio hay que vincular el urbanismo con esa respuesta de la comunidad a favor de la salud. Por eso el objetivo básico de todo plan de urbanismo será aumentar las condiciones de calidad de vida y por ende la salud de la población. Mejorando las condiciones físicas espaciales de los vectores: del hábitat y la vivienda. Ambos temas monográficamente son tan importante como el espacio común: áreas verdes, vialidad y los equipamientos, que son los elementos del sistema estructurante.

Es importante señalar que un país sin planes urbanos -o PUGS en Ecuador- es más pobre: Sin plan los gobiernos locales no tienen la capacidad de reforzar los recursos locales, directos de sus administraciones locales. Pero con plan si pueden hacerlo y eso suma ingresos al estado. Una ciudad sin plan urbano, además, no tiene la capacidad de generar riqueza y produce menos oportunidades de desarrollo para todos. Pero es que, además, genera más desigualdad en el seno de la población, que reside en esa área urbana. Sin plan urbano el derecho a la ciudad -saludable o segura, resiliente, inclusiva y sostenible- no existe.

Es importante aprovechar el momento, la oportunidad que tiene Ecuador en este sentido, no lo duden. La Cátedra de la UNESCO a través de la Universidad de Cuenca y la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, con las que ya colaboramos, está para apoyarles.

MESA 04

Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036

JULIO RECALDE UBIDIA
Ministro De Desarrollo Urbano y Vivienda
VERÓNICA ESTUPIÑÁN



Intervención:

El alineamiento de visiones y voluntades ha constituido en este proceso el pilar de cualquier iniciativa que se ha desarrollado y que hoy en día nos trae vientos favorables para que sea posible implementar la Agenda del Hábitat Sostenible del Ecuador 2036. Yo iniciaré con una presentación respecto a cuáles son los lineamientos, las estrategias.

Habitat III+4

El MIDUVI ha publicado ya esta agenda en el evento que se llevó a cabo en el mes de octubre durante los días 16, 23, 28 y 29, acompañado de algunas conferencias magistrales. El 29 de octubre tuvo lugar el evento de cierre en el que se firmó y suscribió el acuerdo interministerial.

La visión del Ministerio para la implementación, señala que es necesario el compromiso y el trabajo conjunto y articulado de todos los actores del desarrollo urbano, esto es, de los actores públicos y privados, a través de mecanismos de gobernanza intersectoriales que permitan articular, coordinar esfuerzos, dar seguimiento y determinar eficientemente los procesos.

Tenemos la confianza que el Ecuador acudirá a la cita mundial del hábitat en el año 2036

con ciudades más justas, prosperas y sostenibles, en las que los derechos humanos estén garantizados y que el mejoramiento en la calidad de vida sea alcanzable para todos los ecuatorianos.

¿Que es el hábitat?

El hábitat es el entorno en el que la población desarrolla sus actividades y en el que se concretan las políticas públicas y estrategias territoriales del Gobierno central orientadas a la consecución del buen vivir. Una ciudad se construye en un hábitat de calidad que debe gestionarse y planificarse en función de la calidad de vida de sus habitantes y la decisión democrática del presente y futuro.

Adicionalmente vale destacar que la Constitución de la República, garantiza, entre otros, los derechos a la ciudad y los derechos de la naturaleza, y que implican el acceso a un hábitat seguro, saludable y a una vida digna para todos, encaminada a la sustentabilidad ambiental en los procesos de urbanización.

Una vez que se ha comprendido qué es el hábitat, nosotros a partir de este concepto y de los preceptos de la Constitución de la República en materia de garantía de derechos, hemos construido desde nuestros principios institucionales la Agenda del Hábitat Sostenible

del Ecuador 2036, que como todos conocen con la aprobación de la Nueva Agenda Urbana en la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible -Hábitat III, que se realizó en Quito en el año 2016, todas las naciones participantes y en especial el Ecuador, establecieron la necesidad de definir una agenda pública propia coherente con sus particularidades, por esto nuestra agenda es única y la agenda es propia.

Este compromiso se fundamenta en la unión de esfuerzos de los sectores y actores para determinar las actividades prioritarias e ineludibles para el desarrollo de las ciudades y el país en este ámbito, que generen las condiciones ideales para alcanzar las metas planteadas en los Objetivos de Desarrollo Social Sostenible, la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo de París, el Acuerdo Nacional 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 Toda una Vida que hoy en día en la crisis sanitaria que se atraviesa es muy importante y de mucha utilidad, como un mecanismo de apoyo para establecer y ejecutar estas acciones.

Agenda del Habitat Sostenible Ecuador 2036

Es el marco que establece una visión clara y coordinada para orientar las acciones destinadas a la implementación de las políticas de desarrollo urbano sostenible en el Ecuador, es un mecanismo de gobernanza urbana de las ciudades del país y una base para los procesos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, adaptándoles a las condiciones y necesidades locales, es una guía de planificación que plantea metas comunes de corto y mediano plazo para nuestras ciudades, buscando el desarrollo sostenible del Ecuador mediante compromiso de todos los actores. Como se puede observar, en esta definición de la agenda urbana estamos involucrados todos los actores, no solamente la institución pública, pues para generar un desarrollo urbano efectivo y sostenible en el país se necesita que todos los actores se involucren en esta implementación, así como también alcanzar el fortalecimiento de la capacidad de GADS municipales.

Los GAD municipales no son los mismos, hay muchas diferencias entre ellos, lo cual nos lleva a fortalecer su capacidad técnica considerando sus particularidades, de modo tal que puedan ejecutar las acciones que les corresponde en el marco de las disposiciones del COOTAD.

El objetivo y contenido de la agenda

El objetivo es lograr ciudades más equitativas, productivas y sustentables, con énfasis en la gobernanza y la participación ciudadana para lograr acuerdos colectivos que sean sostenibles en el tiempo, se busca garantizar los derechos a largo plazo desde una visión integral e inclusiva, que nos permita enfrentar este desafío de modo conjunto, enfocado en no dejar a nadie atrás.

El gobierno implementa en el marco del Programa Toda una Vida, acciones y proyectos que siembran futuro, la agenda contiene las áreas de acción, gestión, estrategias y lineamientos que posibilitan una adecuada administración y planificación de las ciudades, así como una visión general de su implementación.

¿Por qué es importante esta agenda?

Esta agenda es una vía de planificación y su importancia radica en que contribuye de manera eficaz a la construcción de ciudades y asentamientos humanos en los que todas las personas puedan gozar de una igualdad de derechos y oportunidades y es importante también porque debe garantizar los derechos dispuestos por la Constitución. Establece las bases para la construcción de políticas y mecanismos de regulación de la gestión de las ciudades a nivel nacional y local, se adapta a las condiciones del contexto cultural, social, económico y geográfico de las ciudades y necesidades de planificación territorial. Promueve la efectiva descentralización y el acercamiento de los diferentes niveles de gobierno ciudadano. Ayuda a fortalecer, articular acciones a corto y largo plazo durante la emergencia sanitaria que nos ha tocado vivir.

Ahora bien, como toda guía o lineamiento relativo al desarrollo, esta agenda está enfocada en cuatro ejes y diez áreas de gestión. Los cuatro ejes son: equidad, sostenibilidad ambiental, productividad y gobernabilidad. Cada uno de estos ejes tiene un objetivo que cumplir, en el eje de equidad, el objetivo es garantizar el acceso a los beneficios y oportunidades al desarrollo urbano; en el eje de sostenibilidad ambiental, orientar el desarrollo planificado que entiende y reacciona a cambios de la naturaleza y sus efectos en las ciudades; en el eje de productividad, estimular el desarrollo económico generando redes productivas y comerciales a través de la planificación urbana; y, en el eje de gobernabilidad, fortalecer la noción de desarrollo urbano como función pública desde la perspectiva ciudadana institucional. Así, se han planteado cuatro ejes, en cada eje se sabe a dónde se desea llegar, pero también se ha definido como llegara ellos; por eso se han planteado diez áreas de acción y cada una de ellas tiene sus planteamientos y estrategias para lograr la implementación de esta agenda, a través del cumplimiento de sus cuatro ejes prioritarios.

Estas áreas de acción son transversales, están ligadas entre sí e involucran a todos los sectores de la sociedad, la academia, la sociedad civil, las instituciones públicas, instituciones privadas, entonces esta agenda engloba a las capacidades y oportunidades en cada una de las áreas de gestión.

En las áreas de gestión se ha visto la necesidad de trabajar en servicios de equipamiento e infraestructura, hábitat y vivienda, también en los sistemas de movilidad y transporte, de desarrollo e inclusión, conservación ambiental, gestión de recursos y residuos, gestión de riesgos, resiliencia y de cambio climático, economía, desarrollo local, fomento productivo, uso y gestión de suelo y ordenamiento territorial, cultura y convivencia ciudadana, gobernanza, participación y transparencia.

¿Como lo vamos a hacer?

Las áreas de gestión involucran a muchos actores de la sociedad y por eso se ha firmado un

acuerdo interministerial a nivel de instituciones públicas, que establece el compromiso de ministerios y secretarías para aportar en la implementación de la agenda del hábitat sostenible del Ecuador. La agenda ha de ser considerada como un instrumento orientador de las políticas públicas sectoriales y del quehacer de cada institución. Se tiene el apoyo y la colaboración y compromiso de 18 instituciones del Estado que están prestas a trabajar en conjunto para poder implementar esta agenda.

Se trata entonces de alinear los objetivos y metas que se tiene en común con respecto al desarrollo urbano y el compromiso para participar de un mecanismo, de un espacio de gestión multi actor, multinivel, que realizará el seguimiento a la implementación de la agenda y una apertura para que en este espacio participen otros actores públicos, la academia y la sociedad civil.

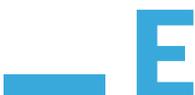
Este espacio del acuerdo interministerial no limita la incorporación de actores que no sean públicos, más bien es el llamado a trabajar en la agenda. Su implementación se lo realiza desde en territorio, entonces para nosotros es una prioridad seguir construyendo este camino con el apoyo de los actores de la sociedad, estos espacios donde se muestre las acciones del Estado. Es una de las fortalezas que debemos consolidar, para que los actores privados puedan adherirse a este trabajo que se tiene en conjunto.

MESA 04

El rol del ente rector de la planificación nacional en la actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, tras la Pandemia de la COVID - 19


LORENA-VIVANCO CRUZ
Universidad de Cuenca

1. Introducción



El presente análisis busca generar algunas reflexiones sobre los procesos metodológicos y las temporalidades previstas para actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los diferentes niveles de gobierno, tras la pandemia. Se resalta la necesidad de tener métricas para trabajar los procesos de planificación, que no se limiten a trabajar únicamente con datos tabulares (estadísticas), llenar matrices sino también incorporar un análisis espacial que aproveche la información que generan todos los días los municipios y algunas instituciones claves del Ejecutivo.

Primero es necesario entender que vivimos una pandemia y una sindemia, la pandemia se entiende como la propagación a nivel internacional de una nueva enfermedad donde la mayoría aún todavía no tiene inmunidad contra ella, es el caso de la Covid-19, por otra parte, el término sindemia aparece en los años 90. Para explicar una situación en la que dos o más enfermedades interactúan de forma tal que causan un daño mayor que la mera suma de estas dos enfermedades. Bajo la consideración de estos dos conceptos, es evidente que vivimos una sinergia de epidemias que ocurren de forma simultánea en tiempo y

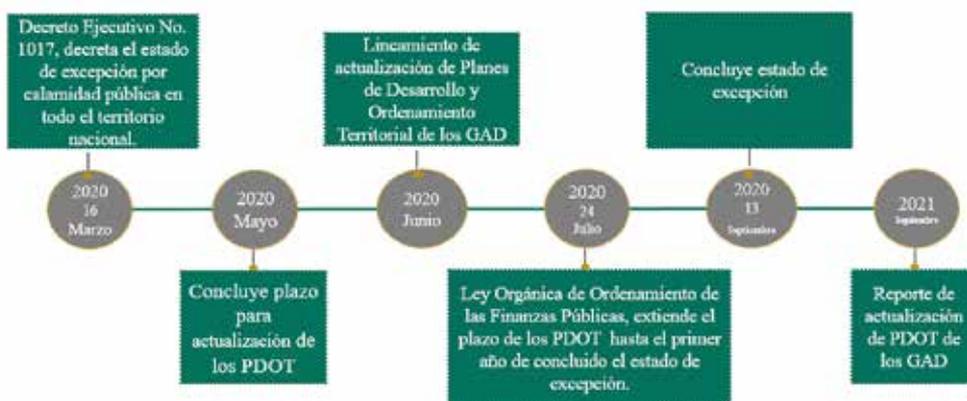
espacio, interaccionan y tienen mecanismos causales comunes, como la malnutrición, que incluye la obesidad, la desnutrición y los riesgos dietéticos, es ya la mayor causa de pérdida de salud en el mundo. Además, está claro que el cambio climático tiene impacto en la salud de la población, por ejemplo, produciendo inseguridad alimentaria y desnutrición, aumentando la mortalidad por olas de calor o incrementando algunas enfermedades. No podemos perder de vista que la sindemia global afecta en mayor grado a los países de menor renta y a las poblaciones más pobres.

El Coronavirus además de poner en riesgo la vida, también compromete la **salud mental** y por eso es necesario hacer una evaluación desde el enfoque territorial, no solo desde aspectos biofísicos sino también desde las relaciones que sobre él se construyen. Es importante repensar el tema de la salud pública, la Organización Mundial de la Salud (OMS) plantea que la salud no simplemente la ausencia de afecciones o enfermedades, es un estado de completo bienestar físico, mental y social. John J. Hanlon, sostiene que la salud pública tiene por meta alcanzar para la comunidad el más alto nivel de bienestar físico, mental y social, pero también incluye el componente de longevidad de acuerdo con los co-

nocimientos y recursos disponibles en un determinado tiempo y lugar; además se suma que la salud pública no solo está enfocada al individuo, sino se debe considerar el grupo, la sociedad, porque está condicionada por factores culturales y económicos, por la ley y el gobierno.

A partir de estos conceptos, se observa que ha sucedido en el país y la incidencia que esta realidad ha tenido en el marco jurídico para el proceso de actualización de los PDOT en pandemia. Sobre una línea de tiempo se muestra que a partir del 16 de marzo de 2020 se inició un estado de excepción con un confinamiento total y a mayo de 2020 los GAD debían actualizar sus PDOT, pero por la pandemia en junio de 2020 la Secretaría Técnica Planifica Ecuador (STPE) planteó unos lineamientos para la ac-

tualización de los PDOT. Con los plazos corridos, era necesario reformularlos pues Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) extendió el plazo hasta el primer año finalizado el estado de excepción, sien importante destacar que en Ecuador inició este estado de excepción el 16 de marzo de 2020, por lo tanto, los planes actualizados debían tenerse a septiembre de 2021. Sin embargo, no se puede hacer únicamente este análisis temporal, es necesario pensar que va a pasar con los planes a futuro, considerando que a mayo de 2021 se tendrá un nuevo gobierno y consecuente a las reformas que se ha hecho a la legislación en septiembre de 2021 se tendrá que actualizar de cara a esta pandemia y al Plan Nacional de Desarrollo y una Estrategia Territorial Nacional 2021-2015.



Resolución No. 007-CTGS_2020 de 12 de mayo de 2020, Directrices actualización de los PDOT establece que los PDOT serán presentados ante los entes rectoros hasta el 31 de diciembre de 2020 ✘

Figura 1. Línea de tiempo de las directrices para la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los diferentes niveles de gobierno

Elaboración: © Lorena-Vivanco, 2021.

A lo expuesto también hay que considerar los resultados del Censo de Población y Vivienda que planteará el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), entendiéndose que estará disponible entre el 2020 y el 2021, ello nos pone nuevamente en un proceso de actualización, porque los PDOT del nivel provincial, cantonal y parroquial deberán alinearse a las directrices que emita el nuevo PND-ETN, si esto es así, nuevamente se asiste a un periodo de actualización, por lo que se tendrá 1061 planes sujetos a actualización. Al respecto, conviene reflexionar si todos los niveles de los GAD hacen al mismo tiempo los planes, ¿cuándo? y ¿qué? coordinan con otro nivel de gobierno o con la planificación sectorial que tiene incidencia territorial.

2. Contexto de la pandemia en Ecuador

El estado de excepción inicia con una cuarentena comunitaria obligatoria, donde se suspendió el trabajo presencial y las clases, nadie podía salir de casa, restricciones de circulación en calles, plazas, espacios públicos y vías; y, del transporte interprovincial y la circulación de automóviles particulares. El Gobierno Nacional garantiza el servicio de energía eléctrica y los GAD municipales se encargaron de garantizar los servicios de agua potable y recolección de desechos sólidos.

El estado de excepción concluye y pone fin al toque de queda, se implementa la Campaña «Yo me cuido», y es el Gobierno nacional el que *coordina* a través del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional y cantonales (COE) con los GAD, las políticas a implementarse. Ahí se ha observado que sucedieron una serie de conflictos que no hay que perder de vista considerando el reparto competencial que tiene el Gobierno central y los diferentes niveles de gobierno. Culminado este toque de queda los GAD municipales se encargaron de vigilar y controlar la circulación vehicular, la autorización de actividades de restaurantes, centros de ocio nocturno, playas, parques y espacios públicos para el deporte. No obstante, este primer estado de emergencia culminó sin información oficial sobre el número real de contagios a nivel de provincias, cantones y parroquias rurales.

¿Qué nos provocó esta pandemia?

Esta pandemia provocó una teleeducación, una telesalud, un teletrabajo, un telecomercio, pero más allá de estas actividades se pudieron realizar, interesa conocer datos e información relevante para tener un contexto de lo que paso a nivel nacional.

a. ¿Qué paso con la Tele educación?

En Ecuador el 37% de hogares posee conexión a internet, frente al 63% que no posee conexión a internet, en la zona rural tan solo el 16% posee internet y es preocupante pensar que de cada diez niños solo seis pueden continuar sus estudios en teleeducación, evidenciado así la brecha entre la educación pública y privada.

b. ¿Qué paso con la Telesalud?

Las atenciones se volcaron prioritariamente al telemonitoreo, a la tele interconsulta y a la tele consulta. Pero era necesario pensar cuál era la infraestructura sanitaria disponible para atender la emergencia en todos los países ese momento, en el caso de Guayaquil se tenía 76 camas UCI (ocupadas 88%); en Quito 162 camas UCI (ocupadas 100%); en Cuenca, 61 camas UCI (ocupadas 100%); en Loja, 13 camas UCI (ocupadas 100%)¹. La emergencia sanitaria nos tomó de imprevisito y no hubo tiempo ni interés en reflexionar si para estos hospitales públicos y de carácter regional, se pensó en la cobertura y en la cantidad de población a la que iba a cubrir. Hubo una ausencia de sistemas de salud integrados y nuevamente las brechas entre la salud pública y privada se hicieron evidentes. Por ejemplo, en el caso de Guayaquil el mismo número de camas que tiene el sector público lo tiene la salud privada.

c. ¿Qué paso con el teletrabajo?

Se presentó como una oportunidad de conciliar la vida laboral y familiar o personal, planificado y racionalizado. El teletrabajo se impuso como una obligación improvisada de

¹ Datos obtenidos del Ministerio de Salud, con fecha corte a agosto de 2020.

las empresas y no como una estrategia planeada para mejorar la productividad, satisfacción y calidad de vida de las personas. El teletrabajo ha ocasionado una dedicación de más horas al trabajo que antes, síntomas de estrés provocado por el aumento de la carga laboral, inseguridad laboral, aumento de la presión de las jefaturas directas. No obstante, desde la experiencia de los empresarios el teletrabajo les refleja un aumento de la productividad del 39% en sus teletrabajadores, afectando ciertos derechos, como el derecho a la desconexión, incluso los derechos laborales, pero también a problemas de salud pública, que a largo plazo habrá que repensar.

El uso del internet para el teletrabajo, la tele educación, la tele medicina, nos obliga a preguntarnos ¿qué paso con la población que no tenía acceso a este servicio? A través de un mapa se muestra las cinco provincias con menos acceso a internet y otras provincias que tenían más acceso a este servicio, nuevamente se observa disparidades y el bicefalismo urbano de Quito y Guayaquil que siguen siendo las ciudades que tienen mejor

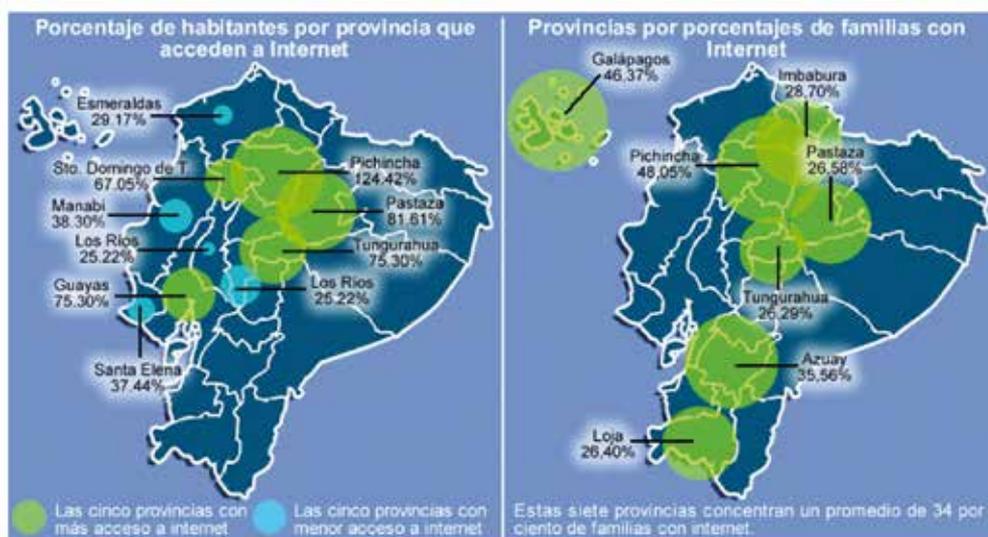


Figura 2. Habitantes por provincia que acceden a internet

Fuente y Elaboración: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2019.

dotación de servicios y las necesidades del resto de ciudades que quedan en la periferia carentes de servicios básicos.

d. ¿Qué paso con el telecomercio?

Con el telecomercio empezaron las compras online, las entregas a domicilio de los supermercados. Siendo las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las que han facilitado este comercio electrónico que brinda facilidades al consumidor. Se resalta aquí la activación de las tiendas de barrio, esta unidad de planificación empezó a activarse tras la pandemia. La crisis, afecto no solo a las grandes industrias sino también a las pequeñas y medianas, miles de negocios se cerraron y los pequeños productores quedaron con grandes deudas. El sector productivo se desarrolló sin apoyo de las instancias gubernamentales, lo que pone en evidencia nuevamente de las brechas que hay entre lo urbano y rural; y, entre pequeños productores y grandes deudas.

En la figura 3, se muestra la proliferación de uso de tecnologías para la virtualización de los comercios, sobre todo como las grandes empresas y cadenas lograron sobrevivir frente a las pequeñas o a los pequeños negocios pre existentes.



Figura 3. Mapa de supermercados y aplicaciones disponibles durante el estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional

Fuente: Mintel, 2019.

e. ¿Qué paso en el mercado laboral ecuatoriano?

A junio de 2020 se cerró con un empleo inadecuado del 67%, el empleo adecuado se redujo al 16,7%, el desempleo aumento al 13,3% afectando principalmente a las mujeres, quienes fueron más golpeadas. La pandemia ha tenido un mayor impacto en la zona urbana que la rural. En las ciudades, la tasa de desocupados es del 16,8%, mientras que el campo llega al 5,9% (Ver Figura 4).

f. ¿Qué pasa con la pobreza en el país?

No hay datos actualizados, sin embargo, la tasa de pobreza multidimensional al 2019 muestra que había un 38% de pobreza. En el área rural esa pobreza representa aproximadamente el 67%. No obstante, con los acontecimientos que han sucedido el mapa de pobreza queda totalmente desdibujado ante la nueva realidad de la pandemia y la pobreza va en aumento. Reconociendo que los planes son la herramienta para reducir los desequilibrios territoriales en el país y que se desagrega la información a nivel de provincia, cantón y parroquia, deberán marcarse las posibles actuaciones a través de los instrumentos de planificación que contribuyan a reducir la pobreza. Sin duda, esta nueva realidad demanda la creación de nuevos instrumentos que garanticen un accionar integral del Gobierno Central y los GAD y una inversión pública más eficiente.



Figura 4. Empleo inadecuado incluye: subempleo, empleo no remunerado y otro empleo no pleno

Fuente: ENEMDU – INEC, 2020.

Elaboración: Silvio Guerra – Primicias

3. El escenario nacional y los escenarios locales

A partir de los datos señalados anteriormente, se observa que el escenario nacional y los escenarios locales cambiaron. De tal forma, que el PND 2021-2025 como instrumentos que orienta la inversión pública y la planificación del desarrollo, están obligados a incorporar las transformaciones urbana y rurales, sucedidas en los territorios provinciales, cantonales y parroquiales. Al mismo tiempo, que los Ministerios de aquellos sectores con incidencia territorial deben evaluar y actualizar su planificación sectorial de cara a la pandemia que vivimos.

De otro lado, siendo la ETN 2021-2025 el instrumento de ordenamiento territorial a nivel nacional y que la LOOTUGS le da la posibilidad de realizar un seguimiento permanente a las políticas, actividades, requerimientos, intereses e impactos en referencia a los aspectos económicos, sociales y ambientales del territorio, se debió de manera urgente proceder con ello, lamentablemente hasta la fecha no se ha podido realizar este trabajo.

La ETN 2017 - 2021, tiene cuatro metas que orientan los procesos de planificación de los 1061 niveles de gobierno del país y esas metas están encaminadas a: elevar los niveles de suficiencia vial de la red nacional al menos a valores mayores al promedio nacional del Índice de Engel; reducir el tiempo de desplazamiento para el acceso desde poblados rurales hacia las ciudades al menos a rangos medios; incrementar el Índice de Prosperidad de Ciudades; y, aumentar el *Índice de Capacidad Operativa de los GAD*, municipales y provinciales que se encuentran en rangos bajos a medios. Frente a estas metas surge la interrogante **¿Qué contenidos deben profundizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial?**

Quizá la respuesta más sencilla sea alinearse a estos indicadores que plantea la ETN, sin embargo, cuando se ingresa a la página de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos que da la metodología para calcular estos indicadores y que sirve de referencia a los GAD, se encuentra en construcción situación, lo cual sorprende, puesto que la vigencia

de la ETN es del 2017 al 2021, a la fecha han pasado tres años. Entonces significa que estos tres años no se ha hecho seguimiento a la ETN o al menos no se ha considerado este indicador, siendo importante recalcar que esta es la información oficial que se dispone y a la cual tienen acceso todos los GAD. Se evidencia la pérdida de una oportunidad muy valiosa, porque al tener este índice se tenía la posibilidad de tener una radiografía de las áreas urbanas del país, ya que considera: la productividad, el desarrollo de las infraestructuras, la calidad de vida, la equidad e inclusión social, la sostenibilidad ambiental, la gobernanza y legislación, entre otros indicadores para conocer la realidad actual.

La Secretaria Técnica Planifica Ecuador, también emitió los “Lineamientos para la actualización de los PDOT”, que involucra cuatro ejes de intervención, entre ellos:

i. Salud

En el ámbito de salud el lineamiento refiere al fortalecimiento de la gestión sanitaria, la estrategia está encaminada al apoyo de la gestión de primer nivel de la atención de salud, en coordinación con el ente rector, cuando se revisa de manera detallada las acciones, no solo de este eje sino también de los otros ejes se observa con recurrencia el término “coordinación” de acciones con el Gobierno central, con otros niveles de gobierno, además a nivel local se solicita emitir políticas, situación que sorprende puesto que el instrumento que debe orientar la política nacional no ha visualizado muchos de los problemas que se está viviendo este momento y tiene algunas metas incompletas en su seguimiento.

ii. Agua

El lineamiento busca reducir la brecha de acceso al agua, alcantarillado y saneamiento, con la estrategia de mejorar la calidad del servicio con actuaciones encaminadas a priorizar cobertura y prácticas de consumo y uso responsable.

iii. Producción

El lineamiento promueve gestionar los recursos para la reactivación económica, a través

de estrategias de desarrollo económico con acciones que permitan la coordinación con sector privado, público y privado y gobierno central además de dar soporte a los servicios locales agropecuarios, riego y drenaje.

iv. Educación

El lineamiento general determina la necesidad de contribuir a la gestión educativa en las nuevas modalidades.

La lectura que se puede hacer, ratifica que los lineamientos están planteados a nivel sectorial, y, las estrategias trazadas requieren la articulación entre niveles de gobierno y el gobierno central, pero mientras los GAD actualizan los PDOT la ETN y los planes sectoriales con incidencia territorial no se actualizaron, frente a las nuevas necesidades del país tras el Covid-19.

En torno a ello, se hacen dos cuestionamientos, que se ponen a debate: ¿Qué reacciones ha generado la descoordinación de los instrumentos de ordenamiento territorial frente a la planificación nacional y sectorial?; y, ¿Cuál ha sido el rol de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo para vigilar y controlar el cumplimiento de la política de ordenación territorial hacia el gobierno central y los gobiernos subnacionales?

4. ¿Qué hacer desde la planificación del desarrollo y la ordenación territorial local?

Se propone actuar en políticas locales de respuestas a la crisis del COVID-19 que deben ser incorporados en la actualización de los PDOT de los diferentes niveles de gobierno en el marco de sus competencias. Las mismas se han de implementar en distinto grado dependiendo del nivel de avance de la pandemia, observado ciertas medidas concretas para los grupos de atención prioritaria; las prácticas en el lugar de trabajo y patrones de desplazamiento; la prestación de servicios locales notablemente de servicios de agua y desechos sólidos; el apoyo a las empresas y recuperación económica; el distanciamiento físico y confinamiento; la comunicación consciente y el uso de las herramientas digitales; y, el apoyo a las empresas para la recuperación económica.

- i. Accesibilidad a la movilidad blanca:** uso de transporte masivo, seguridad de medios alternativos como las bicicletas (infraestructura para ciclistas y consolidación de ciclocarriles transitorios), movilidad peatonal (movilidad según las categorías de personas) y micromovilidad.
- ii. Externalidades de aglomeración negativas:** la congestión del tráfico y la contaminación del aire; reducir el uso de vehículos y mejorar el transporte multimodal.
- iii. Vivienda de calidad y asequibilidad:** solventar las necesidades de la vivienda para promover la cohesión social y la integración con medios de transporte. Repensar los soportes urbanísticos y el reconocimiento de la pobreza oculta.
- iv. Servicios sociales y comunitarios:** atención médica y domiciliaria, a través del diseño y la implementación de estrategias de innovación social y reutilización de edificios vacíos. Además de **inversiones en equipamientos** de salud aptos para contextos como el de la pandemia.
- v. Instrumentos de financiación** asociados a la gestión del suelo frente a la nueva situación fiscal de la ciudad y del sector inmobiliario (cargas y beneficios).
- vi. Acceso al espacio público** de calidad; parques cercanos a las viviendas, arborización para mejorar la calidad del aire.
- vii. Repensar el diseño urbano -sistemas-:** de vías, aceras, de equipamiento recreativo, de áreas verdes, de ciclovías.
- viii. Equilibrar la Subruralidad:** desplazamiento de población hacia las periferias de las ciudades.
- ix. Provisión de usos** complementarios cercanos a la vivienda, en especial de comercio y servicios bancarios.
- x. Empleo personalizado:** garantizar un empleo y programas para dar respuesta a las nuevas necesidades del mercado de trabajo local después de la crisis
- xi. Economía circular:** proporcionar un uso más eficiente de los recursos, un consumo más sostenible y patrones de producción de la economía popular y solidaria.
- xii. Educación pública de calidad:** potenciar al máximo la educación online, acceso a la población de ingresos bajos, colaboración entre

instituciones de educación superior, empresas, gobiernos locales y sociedad civil.

xiii. Participación ciudadana en los nuevos procesos de planificación territorial.

xix. Mitigación y adaptación al cambio climático: paquetes de estímulo e inversiones para recuperarse de la crisis (subvenciones condicionadas, préstamos preferenciales e incentivos fiscales para proyectos ecológicos de inversión).

xv. Ciudades inteligentes²: uso de todo el potencial de la innovación para el bienestar de los residentes y promover el crecimiento inclusivo.

5. Conclusiones

- La evaluación del impacto en la Planificación Nacional *tras la pandemia del COVID -19*, reduce la improvisación mediante el análisis de métricas que permitan estudios integrales de la situación actual del país, con miras a coordinar, ordenar y regular las actuaciones del Ejecutivo, de los GAD y de la propia ciudadanía.
- Revisar la Estrategia Territorial Nacional, *tras la pandemia del COVID -19*, pues hay transformaciones urbanas y rurales que deben de pensarse a escala nacional para que los GAD de los diferentes niveles puedan tener esas referencias en sus instrumentos locales de planificación.
- *Los planes sectoriales* de los diferentes Mi-

nisterios de Salud, Educación, Transporte y Obras Públicas, Seguridad, Inclusión Económica y social, Vivienda y Desarrollo Urbano, Secretaría de Riesgos, entre otros, deben coordinar sus planificaciones de corto, mediano y plazo con los GAD principalmente cantonales.

- Respecto de la información, para los procesos de actualización de los planes debe transparentarse y desagregar la información, es imposible planificar con datos que no corresponden a la realidad actual. Una mejor recopilación de datos permitirá que los líderes de las ciudades se preparen para abordar futuros episodios, en los *que métricas que en algún momento eran impensables se vuelven parte de la normalidad*.
- Existen temas *urgentes, como la vivienda, hacinamiento, recuperar espacios públicos*, que no requieren cambios legales, sino simplemente voluntad política para priorizarlos.
- Revisar la *dispersión del marco legal* vigente para la ordenación del territorio. –
- La coordinación intergubernamental es inconclusa e incompleta. La Secretaría Técnica Planifica Ecuador, como ente coordinador de la política de la ordenación territorial, no ha logrado establecer orientaciones claves para efectivizar la articulación del PND con los PDOT de los GAD de los diferentes niveles, así como tampoco la articulación de los PDOT de los GAD entre sí.
- La instancia encargada de la *vigilancia y control de la aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial al gobierno central y a los GAD*, ha sido débil a pesar de disponer un marco regulatorio.

² Las ciudades inteligentes prevén: nuevas tecnologías en el transporte público; regulación apropiada para la economía colaborativa; impulso a la agenda de medición de datos; fomento a la digitalización para ofrecer servicios públicos locales; contratación pública para la innovación; buena gobernanza y participación ciudadana; coordinar responsabilidades y recursos entre todos los niveles de gobierno; enfoque funcional a nivel municipal para llevar a cabo una política de acción; cooperación entre ciudades intermedias y pequeñas; mecanismos financieros innovadores; animar a la economía social y solidaria; entre otros.

MESA 04

De la teoría a la práctica: La potencialización de la movilidad sostenible en zonas periurbanas

ARQ. ENRIQUE FLORES JUCA, PH.D.
ARQ. ESTEFANÍA MORA ARIAS, MSD
ARQ. JESSICA CHICA CARMONA.
Universidad De Cuenca

Introducción



La humanidad se ha visto afectada por diferentes pandemias en su historia, todas ellas han ocasionado muerte y desolación, algunas han generado con posterioridad espacios de reflexión sobre sus causas, efectos y propagación, casi siempre se ha logrado determinar una serie de procedimientos a seguir para frenar o retardar su expansión, sobre todo en los espacios concentrados, es decir las ciudades.

Esta ponencia va a recordar ciertos hechos históricos, que relacionan a las pandemias y las ciudades; posteriormente, va a tratar sobre el COVID y su afectación en las ciudades y las medidas tomadas buscando los cambios necesarios, sobre todo, en el tema de la movilidad no motorizada y la búsqueda de la potencialización del uso de la bicicleta, como objetivo para disminuir el contagio por el uso del transporte público masivo; finalmente, se concluye, con un análisis sobre la factibilidad de la implementación de ciclo vías, para que incentiven la movilidad no motorizada a los habitantes de los sectores periurbanos que realizan movilidad cotidiana a la ciudad matriz, para ello se analiza el caso de Cuenca Ecuador.

1. Historia de la pandemia y las ciudades

La humanidad durante su evolución ha sufrido de una serie de acontecimientos que han puesto en peligro la vida de las personas, algunos provocados por pandemias que son afectaciones de enfermedades infecciosas a lo largo de extensas zonas geográficas, estas se han notado de manera más clara en las ciudades, cada pandemia ha dejado duras lecciones sobre la forma de gestionar las ciudades y la planificación misma de ellas.

Se recuerda algunas de ellas, la peste bubónica (1347 – 1351), el Cólera (1858). La Tuberculosis (1882), la peste negra (1885 – 1920), la gripe española (1918 – 1920), el ébola (1976) y más recientemente la gripe H1N1 (2009), entre otras.

La Tuberculosis en 1850 llevó al aislamiento físico, se requirió que las personas se confinen, así como tomar medidas emergentes en las infraestructuras sanitarias de las mismas, un cronista gráfico, Andrew Mears, publica los “desheredados de Londres” y narra cómo se vivió en eso años, la sobrepoblación en tugurios y los problemas que se tenía para erra-

dicar la Tuberculosis, se reivindica el derecho a la luz natural y a la ventilación para las familias que vivían en hacinamiento constante. Aparece como respuesta a la saturación la nueva ciudad jardín, que propone cambios importantes, los lotes se hacen más grandes, la densidad disminuye, por lo tanto la ciudad crece horizontalmente, se expande y en este crecimiento aparece el transporte privado y público, pero tardaron muchos años para descubrir que la real solución a los focos infecciosos estaba en los servicios básicos, se requería agua limpia, el manejo adecuado de aguas servidas y la planeación de viviendas con retiros, como consecuencia las ciudades se impulsaron a los cambios sanitarios, situación replicada en todas las ciudades.

Dentro de la historia de los desastres, está el ataque a las torres gemelas que se produjo en septiembre de 2001, en donde los expertos pronosticaron el fin de las ciudades densas, e inclusive se firmó un convenio entre algunos alcaldes para tratar de no construir en altura y se habló ya de un éxodo de los habitantes de los suburbios y el desarrollo de los denominados poli núcleos; luego de una década se ha visto el proyecto de los arquitectos Foster, Rogers, Maki se encuentran complementado la reconstrucción del World Trade Center, el pronóstico les había fallado se repiten las condiciones anteriores en residencia en altura de gran densidad.

Algunos teóricos han planteado que la perspectiva de vida de los habitantes de las ciudades se incrementa de 55 a 80 años en los últimos 150 años, esto, según se manifiesta, está ligado en una mitad a la planificación de las ciudades y la otra mitad a la comunidad médica.

Esta breve descripción de los hechos que afectan a los habitantes de la ciudad deja ver así mismo dos realidades diversas, en el primer caso las ciudades reinventaron el manejo de sus infraestructuras y tomaron el camino del cambio, mientras en el segundo caso, se ignoró el desastre y los más grandes intereses del capital, prevalecieron a la dura lección soportada, es decir la ciudad no cambio.

2. Covid 19, sus lecciones, y la necesidad de cambiar hacia una movilidad sostenible

A finales de 2019 aparece un nuevo virus denominado COVID19, ya en marzo de 2020 la Organización Mundial de Salud -OMS- declara al COVID 19 como pandemia y una de las primeras recomendaciones es la distancia física y social, reconociendo que es el método más eficaz para reducir la velocidad del contagio y entre las medidas preventivas están las cuarentenas y la interrupción del transporte.

La pandemia trajo consecuencias desastrosas en el tema social y económico, en datos de la OMS aproximadamente el 80% de la fuerza del trabajo global resultó perjudicada y se incrementaron las distancias históricas referente a las inequidades, altos niveles de segregación, precariedad en la infraestructura sanitaria y en el transporte, desafiando de esta manera la capacidad de los gobiernos para dar salidas a las necesidades de movilidad no masiva que se requería en ese momento.

Se prevé entonces que, las medidas para recuperarse de la crisis actual deben incluir cambios sustanciales en las ciudades, en los hábitos de la higiene, de la salud, y, del transporte, es necesario nuevas respuestas que prevalezcan a la lógica de una ciudad contaminada y que busca descontaminarse, estas nuevas perspectivas dejan ver que la relación entre el individuo y su ciudad debe cambiar.

Estos cambios necesarios pueden ser observados desde diversas ópticas profesionales, como se mencionó, en el caso de la arquitectura y en lo referente al espacio, el confinamiento hace reflexionar, la necesidad de que las viviendas sean repensadas, con espacio de trabajo, más comunicadas e iluminadas; mientras que la planificación de ciudades, debe recuperar algunos de sus preceptos territoriales, la cercanía, el barrio, las distancias cortas, la reorganización del transporte y el cambio hacia una movilidad más sostenible en todas sus formas.

Si bien los cambios deben darse en todos los ámbitos, la planificación va a poner énfasis en las áreas verdes y en la movilidad cotidiana, entonces el transporte público, que es uno de los medios más utilizados para el movimiento de grupos humanos se va a constituir en un peligro pues no contribuye en la distancia social y genera acumulación de usuarios, por lo tanto, se deberá plantear propuestas que potencialicen el transporte sostenible y los viajes activos como el uso de la bicicleta.

Las ciudades que han reaccionado ante la pandemia han trabajado de manera inmediata en nuevos procesos de planificación juntando ciertos aspectos que se relacionan con la cercanía: Los planes de movilidad, la definición del barrio como la unidad de planificación, el rescate y modificación e implementación de ciclo vías sobre la infraestructura existente.

A partir del problema de la pandemia el grupo de ciudades conocido como el C40 propone la implementación de infraestructura de transporte para bicicletas, sobre todo, modificando las vías vehiculares existentes. Se ha puesto especial énfasis en formar redes de ciclo vías con enlace vivienda y trabajo/estudio.

Ciudad	Programa	Acciones
Roma	Proyecto de Movilidad Post Covid	Carriles bici temporales/programas de movilidad compartidos
Milán	Calles abiertas	Ciclo vías temporales/ciclo vías permanentes/nuevas zonas peatonales/renovación de espacios públicos/programas de movilidad compartida
Nápoles	Nápoles Reinicio	Ciclo vías permanentes/áreas de calma del tráfico/áreas restringidas/ programas de movilidad compartida
Turín	Orgullo de la Bicicleta	Carriles para bicicletas temporales/zonas restringidas
Palermo	Caja fuerte de Palermo 1	Carriles para bicicletas temporales, carriles para bicicletas permanentes, áreas para calmar el tráfico, áreas para peatones, programas de movilidad compartida.
Génova	Una jugada inteligente	Carriles bici permanentes/áreas restringidas/programas de movilidad compartida
Bolonia	Movilidad y compartir en caso de emergencia espacios	Carriles para bicicletas temporales/carriles para bicicletas permanentes/nuevas áreas para peatones/áreas para calmar el tráfico/ programas de movilidad compartida
Florenia	Operación Bartali	Carriles para bicicletas temporales, carriles para bicicletas permanentes, programas de movilidad compartida.
Bari	Espacio abierto	Ciclo vías temporales /ciclo vías permanentes/áreas de calma del tráfico/ programas de movilidad compartida/nuevas zonas peatonales/renovación de espacios públicos

Cuadro 1. Infraestructura para bicicletas propuesta
Fuente: Ciudades Grupo C40.

Como conclusión se puede aseverar que el COVID ha hecho reflexionar sobre a planificación de las ciudades, que es necesario restaurar las cercanías, y que ya, algunas ciudades, han decidido trabajar por incrementar las redes para ciclistas, se reconoce el uso de la bicicleta, como un medio de transporte apropiado para los desplazamientos cortos y medios, su utilización frecuente va a generar beneficios sociales y de salud en el ciclista, sin causar problemas ambientales hacia la ciudad, sin embargo no siempre el uso de bicicletas puede concretarse debido a diversos factores, estos factores han sido estudiados por el grupo de Investigación CITMOV de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca y se los va a presentar en esta ponencia.

3. La pandemia y la población que no está en la ciudad. De cara al cambio. La potencialización de la movilidad sostenible en zona periurbanas

3.1. Características demográficas y movilidad en Cuenca – Ecuador

Este estudio se va a centrar en la población que se encuentra en los territorios rurales y que responden al modelo centro-periferia, aquí el patrón de movilidad dominante muestra una dependencia del transporte público, en viajes diarios desde la vivienda hasta el trabajo/estudio. En este contexto se va a estudiar la ciudad de Cuenca del Ecuador, la más importante del sur del país, pues cumple una función de ciudad administrativa y de gestión para el sector, recepta en su suelo urbano las fuentes de trabajo y los equipamientos educativos secundarios y universitarios, la división territorial se ejerce desde las provincias, los cantones y las parroquias, en el caso que nos ocupa el Cantón Cuenca tienen población aproximada de 505.000 habitantes (INEC,2010) de esto el 66% de la población está en el área urbana y el 34% (173.000 hab.) está en el área rural, en la periferia cercana se emplazan 126.540 habitantes.

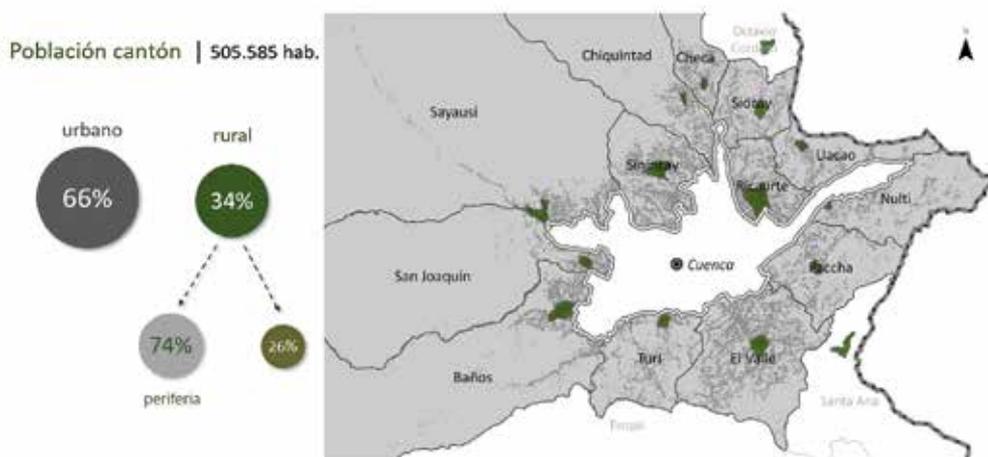


Figura 1. Población de las parroquias periféricas de Cuenca
Fuente: Instituto de Estadística y Censos – INEC, 2010

Considerando que el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca a definido las parroquias cercanas de El Valle, Ricaurte, Baños y Sinincay como nodos de desarrollo, debido entre otras cosas porque concentran un alto porcentaje de la población, el 44% del total de habitantes; este trabajo ha tomado dichas parroquias como áreas de estudio para el análisis de la posibilidad de potenciar la movilidad en bicicleta desde estas hacia la ciudad de Cuenca.

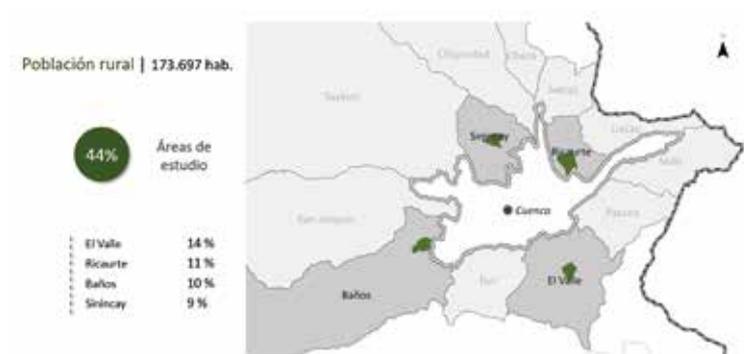


Figura 2. Áreas de estudio
Fuente: Instituto de Estadista y Censos – INEC, 2010

En estas cuatro cabeceras parroquiales, se realizó 1158 encuestas a 3848 personas, conteos vehiculares y el levantamiento de 57 kilómetros de vías, obteniendo datos de la sección de la vía, aceras, estado de vías, de señalización existente.



Figura 3. Levantamiento de información en las áreas de estudio
Fuente: Grupo de Investigación CITMOV, 2015

Del análisis de la información levantada se ha obtenido como resultado que en las áreas de estudios existen dos tipos de viajes, internos y externos. Siendo los externos los de mayor recurrencia, 76,5 % de los cuales el principal destino es el área urbana del cantón. Dentro de esta área urbana el mercado mayorista, feria libre y el centro histórico son los destinos principales.

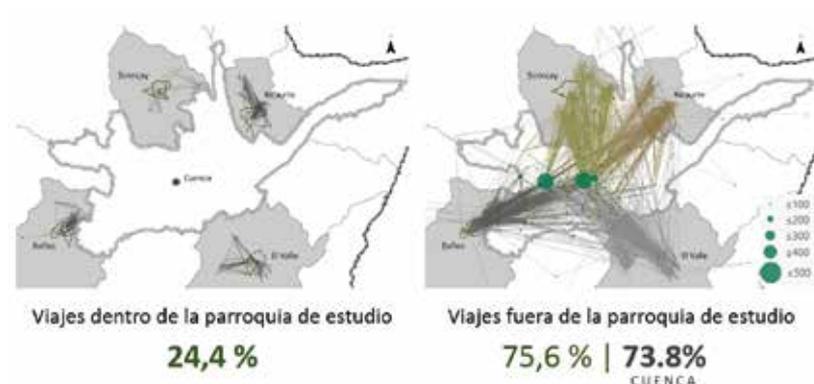


Figura 4. Viajes internos y externos desde las áreas de estudio

Fuente: Grupo de Investigación CITMOV, 2020

La población que se moviliza a la ciudad de Cuenca desde las parroquias de estudio lo hace el 73% en transporte público, el 21% en vehículos privados y el 4,7% en otros medios de transporte. Además, se ha definido que de la población periurbana el 77% no tiene acceso a un medio de movilidad propia.

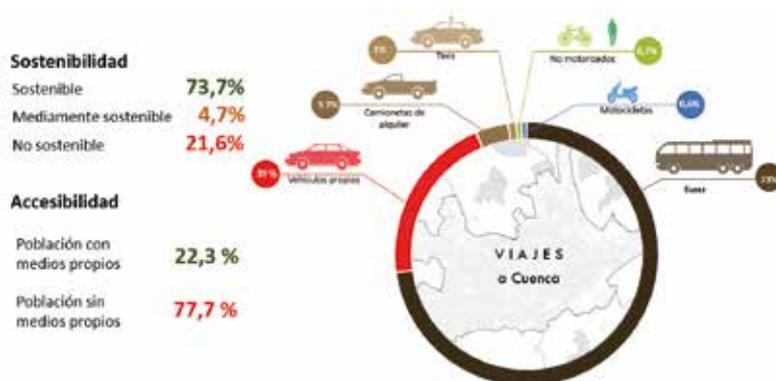


Figura 5. Medios utilizados para movilizarse desde las áreas de estudio

Fuente: Grupo de Investigación CITMOV, 2015

El 41% de la población del área periurbana se traslada por trabajo, el 26% por estudios y el 25% por compras a la ciudad de Cuenca. Al ser el transporte público el medio más utilizado por la población de la periferia y ante la suspensión obligatoria del transporte público, decidido por las autoridades, el efecto fue la paralización y ausencia al trabajo.

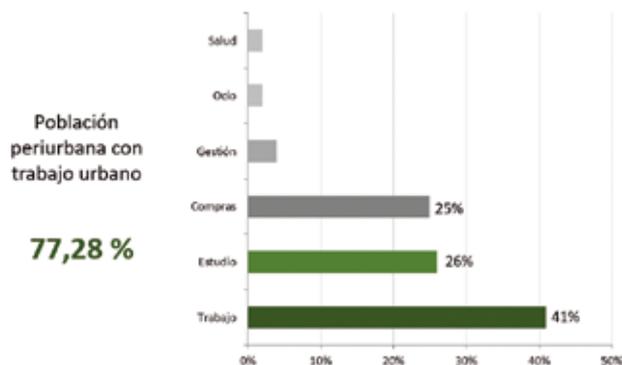


Figura 6. Motivos de viaje desde las áreas de estudio

Fuente: Grupo de Investigación CITMOV, 2015

Ante estos resultados se evidencia la importancia de la movilidad como condición clave de acceso al mercado laboral en el que el nivel de accesibilidad determina el acceso a las oportunidades y ante la crisis mundial provocada por el Covid-19. Estos hechos marcan la necesidad de considerar la importancia de la implementación y potencialización de los medios de transporte sostenible y sus infraestructuras, necesarias para la movilidad desde los territorios rurales de la periferia cercana, sobre todo para aquella población que depende de medios de transporte público para movilizarse.

3.2. Aplicación teórica. Condiciones mínimas para la implementación de infraestructuras de ciclovías sobre infraestructura existente

La factibilidad de implementar una ciclovía sobre infraestructura vial existente va a depender de tres factores fundamentales:

- La Distancia de recorrido origen/destino
- La Topografía de la vía existente
- Las características de la infraestructura y la tensión presentes en las vías existentes.

Siendo la distancia de recorrido el primer factor a analizarse, es importante destacar algunos datos sobre el tema, entre ellos, la velocidad promedio de circulación de un ciclista es de 20km/h, en un carril exclusivo, mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda el entrenamiento diario de una persona debería realizarlo entre 15 y 30 minutos, esto implicaría entre 5km lo óptimo y máximo 10km.

En lo referente a la topografía, se establece que las vías con desniveles inferiores al 3% son las ideales, aquellas con pendientes entre el 3 y 6% no presentan problemas, las que están entre el 6 y 9% pueden presentar ya causas de fatiga, por lo que deben considerar un sobre ancho para que el ciclista pueda bajarse a caminar con la bicicleta, los pendientes límites están hasta el 9%.

En relación a la infraestructura de ciclo vías y la posibilidad de permitir un flujo compartido entre ciclistas y conductores, esto va a depender de del volumen vehicular en la vía y por lo tanto la condición de seguridad del ciclista que de aquí se deriva. Estos dos elementos mencionados se combinan y forman la tensión, cuando la tensión es alta no hay posibilidad de que exista un tráfico combinado entre vehículos y bicicletas, entonces habría que bajar la tensión.

Sumado a la tensión las infraestructuras viales van a presentar una serie de características que deben ser analizadas.

La tensión es el equivalente al nivel de estrés que tiene un ciclista en una vía; se ha desarrollado algunos métodos para medir esta tensión, a continuación se presenta un método LTS desarrollado por el Instituto de Transporte Mineta, el cual permite ubicar a las vías en las que se puede estar combinando el tráfico de vehículos y el tráfico de bicicletas y estar en cuatro niveles, siendo el nivel más desfavorable el NET4 en el que los ciclistas comparten con los vehículos en una vía y así hasta el NTE1 donde en una vía existe un carril exclusivo para ciclovías con separación suficiente en la que el nivel de estrés es bajo, esto se puede observar en el siguiente gráfico.



Figura 7. Niveles de estrés por tráfico.
Fuente: Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo, 2019

La definición de las características de las infraestructuras viales existentes, servirá para el planteamiento de las tipologías de ciclo vía a ser implementada, considerando combinaciones de volumen y velocidades adecuadas, es posible integrar la circulación de bicicletas en el tránsito vehicular general. Para recuperar espacio en la vialidad, uno de los métodos más conocidos es la «dieta de calle», que consiste en reducir el espacio de circulación vehicular e incrementar espacio para peatones, ciclistas o transporte público.



Figura 8. Tipos de infraestructuras de ciclovías
Fuente: Ciclo Ciudades, 2011

Esas condiciones mínimas van ahora a revisar, en la implantación del proyecto o midiendo las condiciones actuales en las vías que unen a las cabeceras parroquiales con la ciudad de Cuenca.

Posibilidad de mejorar la movilidad en bicicleta desde sectores periurbanos de Cuenca en Ecuador

Se ha elaborado un plano con la conformación de anillos a cada kilómetro hasta llegar a los 10 kilómetros que es la distancia máxima que recomienda la OMS, en primera instancia observamos que siete cabeceras parroquiales se ubican dentro de esta área y que abarcan el 88% de la población de las cuatro parroquias.

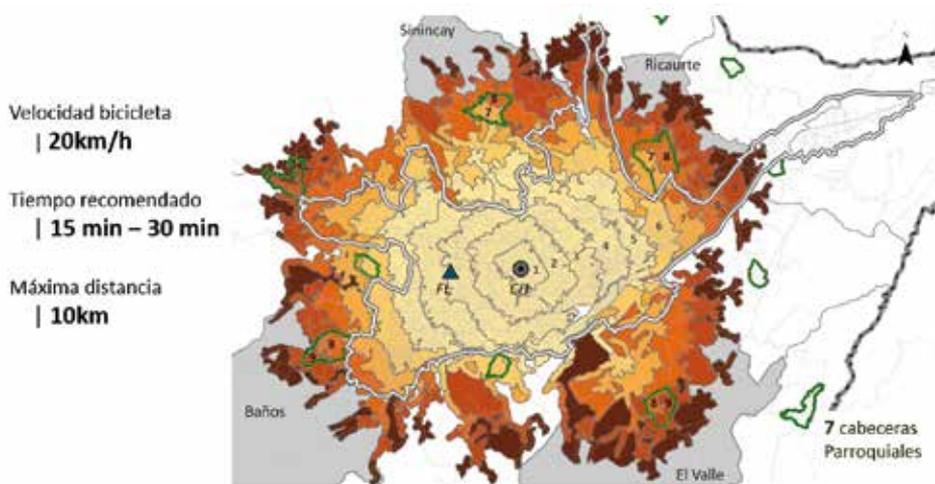


Figura 9. Distancia considerada desde el centro de la ciudad de Cuenca (km)
 Fuente: Grupo de Investigación CITMOV, 2020

Con respecto a la topografía y las vías que sirven de acceso a las cabeceras parroquiales, se destaca que la vía que conecta a Baños, la avenida Ricardo Duran, tiene una longitud de 1.58 kilómetros y el 79% de esta longitud no presenta pendientes excesivas, por lo que podrían ser consideradas apta para una ciclovía, mientras que el 21% de la longitud de dicha vía, no puede ser apto. Para la vía que conecta a Ricaurte, la av. 25 de marzo, el 97% está dentro de los rangos recomendables, sin embargo, existe un 3% de vía que presenta pendientes más altas, por lo que su acceso se ve dificultado. En relación a la vía acceso al Valle el 16% de la vía tiene pendientes superiores al 9%.

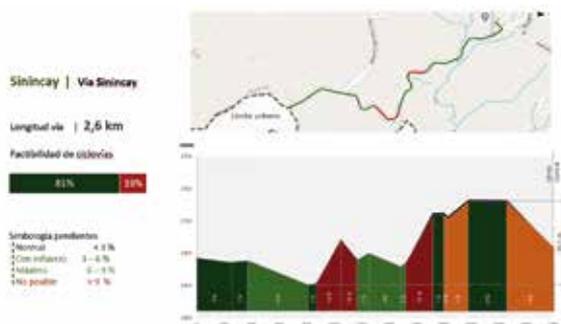


Figura 10. Análisis topográfico de la vía a la parroquia Sinincay
 Fuente: Grupo de Investigación CITMOV, 2020

En cuanto a la infraestructura de la avenida Ricardo Duran que conecta a Baños tiene carriles con una sección de cinco metros y aceras de dos metros cincuenta, 2.80m a un lado y 2.90 al otro lado; la avenida 25 de marzo cuenta con carriles de 5,88 metros a cada lado; con respecto a la vía hacia El Valle se observa carriles de sección de 4.70m y la vía a Sinincay con carriles de 4.24 metros, es importante destacar que en algunos casos estas vías carecen de aceras y sin otra infraestructura.



Figura 11. Análisis de la infraestructura vial que une las áreas de estudio con la ciudad de Cuenca Fuente: Grupo de Investigación CITMOV, 2020

Entonces con los indicadores de distancia en kilómetros, de topografía y los de infraestructura existente con los carriles, aceras e iluminación, se ha construido una primera matriz para tener un acercamiento y a su vez la conclusión que, a primera instancia ninguna de las vías podría funcionar como vía para ciclovías sin hacer las mínimas adecuaciones, sin embargo, en dos de ellas, como son Baños y Ricaurte existiría factibilidad de incluir ciclovías con algunos cambios.

Conclusiones

Las ciudades están cambiando siempre y lo van a seguir haciendo, también algunos estudios muestran que se existirán otras pandemias, para lo cual debemos estar preparados, siempre se habla de ciudades, pero no se considera las zonas periurbanas y rurales y los problemas que tienen desde estas zonas para la movilidad.

En nuestro contexto las condiciones mínimas: distancia, topografía e infraestructura para potenciar el uso de las bicicletas en el área periurbana muestran que las condiciones actuales no es posible que sean utilizadas igualmente como medios de transporte de ciclistas, pues van a tener altos problemas sobre todo en el tema topográfico en el tema de la tensión existente y también porque no se han unido a redes, por la ausencia de redes de ciclovías tanto para la ciudad como a los lugares de destino y de origen.

A diferencia de lo que ocurre en otros países desarrollados en donde las ciudades son compactas y no existe población dispersa, nuestra realidad presenta patrones extremadamente diversos, se nota una dispersión en la vivienda rural, y una dependencia del transporte público para la movilidad.

Nuestras ciudades presentan extensas áreas periurbanas y rurales donde así mismo viven altos porcentajes de población que sigue creciendo, la población de estos sectores está adaptada al trabajo y al estudio en la ciudad y su medio de transporte público es el bus, no hay acceso a movilidad privada por parte de estos grupos poblacionales en sus condiciones de encierro y confinamiento extremo por la pandemia; también se evidenció la ausencia de un abastecimiento y subsistencia de infraestructura de internet adecuado.

Se han realizado estudios de movilidad en la ciudad, pero no en los sectores rurales que presentan sus propias características y patrones de movilidad de larga y corta distancia, hace falta desarrollar proyectos para estas zonas y mejorar la movilidad desde estas a la ciudad.

Este estudio muestra la dependencia de las actividades con la ciudad, de la dependencia del transporte público, y de las posibilidades de utilizar las infraestructuras viales existentes para el emplazamiento de ciclo vías.

BIBLIOGRAFÍA

- Barbarossa, L. (2020). The Post Pandemic City: Challenges and Opportunities for a Non-Motorized Urban Environment. An Overview of Italian Cases. *Sustainability*, **12**(17), 7172. <https://doi.org/10.3390/su12177172>
- Chiu, A. S. F., Aviso, K. B., Baquillas, J., & Tan, R. R. (2020). Can Disruptive Events Trigger Transitions Towards Sustainable Consumption? *Cleaner and Responsible Consumption*, 100001. <https://doi.org/10.1016/j.clrc.2020.100001>
- Ciclo Ciudades. (2011). IV. Infraestructura. In *Manual integral de movilidad ciclistas para ciudades mexicanas*. <http://ciclociudades.mx/wp-content/uploads/2015/10/Manual-Tomo-IV.pdf>
- DeWit, A., Shaw, R., & Djalante, R. (2020). An integrated approach to sustainable development, National Resilience, and COVID-19 responses: The case of Japan. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, **51**, 101808. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2020.101808>
- Flores Juca, E., García Navarro, J., Chica Carmona, J., y Mora Arias, E. (2017). Identification and analysis of sustainability indicators for mobility. *Estoa*, **6**(11), 99-109. <https://doi.org/10.18537/est.v006.n011.a07>
- Flores-Juca, E., Mora-Arias, E., Chica-Carmona, J. (2020). Una mirada a la planificación de las infraestructuras nodales de transporte terrestre en las cercanías al centro urbano de Cuenca Ecuador. *QUID16*, (16), 269-282. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/4537>
- Gouveia, N., & Kanai, C. (2020). Pandemics, cities and public health. *Ambiente e Sociedade*, **23**, 1-12. <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC20200120VU2020L3ID>
- ITPD. (2019). Segundo Informe de la política de seguridad vial en la Ciudad de México. <https://mexico.itdp.org/noticias/segundo-informe-de-la-politica-de-seguridad-vial-en-la-ciudad-de-mexico/>
- Kent, M., & Karner, A. (2019). Prioritizing low-stress and equitable bicycle networks using neighborhood-based accessibility measures. *International Journal of Sustainable Transportation*, **13**(2), 100-110. <https://doi.org/10.1080/15568318.2018.1443177>
- Leiva, G. de C., Sathler, D., & Filho, R. D. O. (2020). Urban structure and population mobility: Implications for social distance and dissemination of covid-19. *Revista Brasileira de Estudos de Populacao*, **37**, 1-22. <https://doi.org/10.20947/s0102-3098a0118>
- Mazinani, M. (2020). The novel zoonotic Coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic: Health perspective on the outbreak. *Journal of Healthcare Quality Research*. <https://doi.org/10.1016/j.jhq.2020.09.004>
- Núñez-López, M., Alarcón Ramos, L., & Velasco-Hernández, J.X. (2021). Migration rate estimation in an epidemic network. *Applied Mathematical Modelling*, **89**, 1949-1964. <https://doi.org/10.1016/j.apm.2020.08.025>
- OMS. (2010). Recomendaciones mundiales sobre actividad física para la salud. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44441/9789243599977_spa.pdf;jsessionid=E8721E7F226B968E15053C2E866EEEB?sequence=1
- Pettigrew, S., Nelson, J. D., & Norman, R. (2020). Autonomous vehicles and cycling: Policy implications and management issues. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, **7**, 100188. <https://doi.org/10.1016/j.trip.2020.100188>
- Secretaría de Salud de los Estados Unidos de México. (2016). Más ciclistas, más seguros. http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/MasCiclistas_MasSeguros.pdf
- Secretaría del Medio Ambiente CDMX. (2017). Guía de diseño de infraestructura y equipamiento ciclista. Universidad Nacional Autónoma de México Facultad de Arquitectura. <http://www.librosoa.unam.mx/handle/123456789/2433>

MESA 04

El Patrimonio Cultural Hacia un Futuro Sostenible en el Ordenamiento Territorial y Urbanístico.

MAGÍSTER PATRICIO ZAMORA AGUILAR
Director Regional 6,
del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural.



oy nos convoca un tema muy importante; hoy en día las autoridades consideran al Patrimonio Cultural dentro de su planificación territorial, no solo como una de las tantas actividades que se tienen que colocar dentro de los PDOT, sino como uno de los ejes fundamentales de desarrollo de cada uno de los cantones y provincias.

¿Cómo hacer sostenibles los proyectos de patrimonio cultural y cómo empatar esos proyectos dentro del ordenamiento territorial, más aún, en tiempos de pandemia? Esa interrogante ha obligado a las instituciones públicas y privadas a reinventar la gestión del patrimonio cultural, enfocándose en acercar los procesos de gestión a las necesidades de la ciudadanía.

¿Que entendemos por Patrimonio Cultural?

Si fuera una ponencia presencial y estuviéramos en una sala, y yo preguntara a cinco o diez personas el concepto de patrimonio cultural, seguramente tuviéramos más de diez criterios distintos; que si bien tendrían algunos puntos de concordancia, serían criterios distintos.

El concepto de patrimonio cultural es un concepto subjetivo, que se basa en el sentir de cada persona. Hoy podemos resumir y decir que el patrimonio cultural es el conjunto de manifestaciones que caracterizan a un pueblo, ya sean estas materiales (como la arquitectura) o inmateriales (como las costumbres, ritos, rituales, vestimentas, tradiciones ancestrales); también, podemos decir que el patrimonio cultural es el conjunto de elementos que resultan de un proceso histórico y de relación del ser humano con su entorno, Ingapirca por ejemplo es el resultado histórico de la convivencia de las culturas cañaris e inca.

Si el patrimonio cultural es un conjunto de manifestaciones esas no solo son referidas a las casas antiguas, pocos conocen que el patrimonio cultural está integrado por cinco grandes fondos como son el arqueológico, inmueble, el mueble, el documental y el patrimonio cultural inmaterial, todos, ante la Ley, tienen igual importancia o igual prelación; sin embargo, si me consultan a mí, en calidad de Director del Instituto de Patrimonio, para mí, un poco más importante, es el patrimonio cultural inmaterial, porque que deviene del conocimiento de las personas, de ese saber

ancestral, de nuestro legado histórico que se ha transmitido de generación en generación y que se ha sostenido y que perdura a lo largo del tiempo.

El Ecuador es un país muy rico en patrimonio, a nivel nacional nosotros contamos más de 7511 sitios arqueológicos, también tenemos casi 28000 bienes inmuebles inventariados, más de 30000 bienes muebles inventariados y más de 8000 manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial; esos números grandes, dan cuenta del Legado existente en cada territorio, en las 24 provincias, donde generalmente conocemos los hitos más importantes de nuestro patrimonio, pero poco o nada conocemos de nuestras costumbres de los ritos, rituales. Como ven, tenemos registrados más de 8600 manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial.

Para cuidar todo ese patrimonio y cuidar entre comillas, porque cuidar es el deber de todos, se crea el instituto de patrimonio cultural hace 40 años y ¿qué hace el instituto nacional de patrimonio cultural? Dentro de nuestras atribuciones y deberes tenemos el investigar y supervisar todos los temas relacionados al patrimonio cultural, así también el articular acciones interinstitucionales en torno a la conservación de nuestro legado histórico.

Es importante sumar, hoy en día no se pueden construir proyectos del patrimonio cultural desde un escritorio, desde una sola Institución, siempre tiene que haber la conjunción, por ejemplo con la academia, con los gobiernos autónomos descentralizados, en las diferentes escalas provincial, cantonal y parroquial; y, muy importante, la vinculación con la comunidad.

También tenemos dentro de nuestras atribuciones y de nuestros deberes el gestionar el inventario de los bienes patrimoniales, para ello tenemos el sistema que se denomina el SIPCE, el cual comentaremos brevemente en lo posterior; también tenemos el asesoramiento al Ministerio de Cultura y Patrimonio, cuando se dan violaciones a la Ley, no olvidemos el Instituto Nacional

de Patrimonio es quien emite los informes técnicos que son de carácter vinculante, cuando se encuentran elementos de juicio o cuando se dan violaciones a la Ley.

También, realizamos análisis de riesgos en todos los fondos patrimoniales y emitimos criterios especializados, mucha gente acude al Instituto Nacional de Patrimonio Cultural para solicitar un criterio especializado sobre la base de sus pertenencias patrimoniales llámense bienes muebles, bienes inmuebles o sitios arqueológicos principalmente.

De igual manera brindamos programas de capacitación gratuita, esto está enfocado en universidades, en gobiernos autónomos descentralizados y en empresas públicas y privadas que conservan dentro de su patrimonio elementos de nuestro legado histórico. Finalmente tenemos como nuestras atribuciones a gestión los sitios arqueológicos y paleontológicos.

Marco legal

Como en todo país las reglas de juego se marcan en lo técnico, pero también en lo legal, por eso ahora analizaremos el marco legal o la normativa que atañe en cuanto al patrimonio y como se vincula la normativa con el ordenamiento territorial y urbanismo.

Empezaremos con la carta magna, la constitución es la norma jurídica de más jerarquía en nuestro país y en ella se habla claramente la importancia que tiene el patrimonio cultural.

¿Que dice la Constitución?

Dentro de sus principios fundamentales, dice que es deber primordial del estado proteger el patrimonio natural y cultural del país, también habla de las responsabilidades de los ciudadanos y dice que debemos conservar el patrimonio cultural y natural y en cuanto al régimen de competencias se dice que es responsabilidad de los GAD el preservar, mantener y difundir el patrimonio. Entonces, podemos decir que la constitu-

ción a todo nivel, Estado, ciudadano y gobiernos autónomos descentralizados, protege al patrimonio cultural.

Ley Organica de Cultura

La Ley Orgánica de Cultura, fue promulgada el 30 de diciembre de 2016, tiene un poco más de cuatro años de vigencia y en esta Ley también se habla sobre la protección del patrimonio cultural.

El objeto de la Ley es la emisión de la política pública para garantizar el ejercicio de los derechos culturales y la interculturalidad, de esa política pública emanan luego los proyectos, las actividades, las líneas para la protección y difusión de nuestro patrimonio cultural.

La Ley Orgánica de Cultura, establece el sistema nacional de cultura e indica que instituciones públicas y privadas pertenecen a este sistema nacional de cultura.

Finalmente, en el artículo 43 la ley orgánica de cultura manda al instituto nacional de patrimonio cultural investigar y controlar sobre el patrimonio cultural.

Codigo Organico de Organización Territorial

Otra de las normativas que se refieren a la protección del patrimonio cultural es el COOTAD, el cual manifiesta que los GADs deben propender a la recuperación, conservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio.

De la misma manera, estipula que los GADS tienen una competencia exclusiva, el artículo 55 es claro y dice que los gobiernos autónomos descentralizados deben mantener, preservar y difundir el patrimonio cultural y natural. Aquí hay algo muy importante, el COOTAD señala como una de las atribuciones más importantes del Concejo municipal la de regular y controlar el uso del suelo, a través del ordenamiento territorial, a través de una adecuada planificación, respetando siempre ese patrimonio cultural.

Si un municipio tiene el uso y control del suelo dentro de sus competencias, tiene que dotar ese control y uso de suelo de espacios que de alguna manera sean armónicos o espacios responsables; por ejemplo, si vamos a dar permiso para una zona escolar, no vamos a colocar al lado de la zona escolar una gasolinera o polvorines, entonces puede que legalmente se puedan dar estos usos de suelo pero no es responsable, entonces de esa manera este artículo faculta a que un gobierno autónomo descentralizado regule y controle el uso de su suelo y en este caso lo debería hacer cuando atañe a favor de la protección y conservación de nuestro patrimonio.

Ley Organica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestion De Suelo

La LOOTUGS también hace alusión a lo que es el patrimonio cultural y dentro de sus principios rectores se dice que se debe garantizar el disfrute del patrimonio cultural, esto está en el artículo 5, numeral 7.

También, la LOOTUGS dice que se debe evitar el daño al patrimonio cultural, esto está consagrado en el artículo 7, numeral 6, donde se manifiesta la necesidad de conservar los edificios, el suelo, las construcciones, las instalaciones en las condiciones adecuadas, evitar daños al patrimonio natural y cultural.

La LOOTUGS también habla de los instrumentos para la gestión del suelo, habla de infracciones, inclusive habla de estrategias para la protección del patrimonio, entonces únicamente citare estos tres artículos para no aburrirles con tanta Ley.

Politica Pública

Algunas de las políticas públicas deben ser aplicadas a nivel nacional otras pueden ser aplicadas de manera regional o hay políticas públicas que se aplican de manera local y todas ellas nos dan una pauta de como en este caso vincular al patrimonio cultural con una adecuada gestión y planificación en cuanto al ordenamiento territorial.

Para hablar de la política pública primero debemos conocer sus elementos y ante la Ley Orgánica de Cultura se habla de un sistema nacional de cultura que se divide en dos subsistemas, el subsistema de la memoria y el de patrimonio cultural que es en donde se enmarca el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural con todas las atribuciones que habíamos observado antes y la gestión de esta institución a favor de la protección y conservación del patrimonio y por otro lado el subsistema de artes e innovación enmarcado en la promoción cultural.

También hablamos de los derechos culturales, derechos garantizados en la Ley Orgánica de Cultura como lo son la identidad cultural, la protección de los saberes ancestrales, el uso y valoración de los idiomas ancestrales; pocos conocen pero en el Ecuador están reconocidos 14 lenguas o idiomas ancestrales muchas de ellas originarias de pueblos autóctonos y que se están perdiendo porque no se da una adecuada transferencia de conocimientos de generación en generación.

Con estos elementos nosotros hemos creado ejes sobre los cuales se crean las políticas públicas, entonces podemos hablar de la vinculación comunitaria, puesto que, sin una adecuada vinculación comunitaria, sin una apropiación de la comunidad los procesos no son sostenibles. Los proyectos de recuperación de patrimonio toman forma y son aceptados y sostenibles a lo largo del tiempo, siempre y cuando la comunidad los acepte y los haga parte de su diario vivir.

Otro de los ejes de política pública en cuanto a cultura es la formación cultural, en ello nos referimos a la creación de espacios académicos que hablen de la cultura, nosotros podemos referirnos en este caso a la universidad de las artes como uno de los hitos a nivel nacional para la formación en las artes y la cultura.

Otro de los ejes también es la información cultural, es decir dotar de sistemas electrónicos o de sistemas informáticos capaces de permitir un

acceso integral a la información cultural a nivel nacional, esto en cuanto a bibliotecas, museos, documentos históricos a sitios de interés cultural a lo largo del territorio nacional.

Otro eje en cuanto a la política pública de cultura es la protección del patrimonio, es decir el rescate de nuestro legado histórico, por una parte tenemos al instituto de patrimonio cultural como entidad técnica de protección y conservación de patrimonio pero también una política pública local puede ser la creación de departamentos que se enfoquen específicamente en la gestión del patrimonio, en la provincia del Azuay, por ejemplo, tenemos 15 cantones y de los 15 cantones solo Cuenca tiene una Dirección de Áreas Históricas debidamente conformada, con gestión interdisciplinaria, los otros 14 cantones tienen una persona o encargada del patrimonio, o una persona que se encarga de varios temas, entre ellas, la protección del patrimonio. Entonces, se deben tomar en cuenta las prioridades de las administraciones en dotar de equipos técnicos necesarios que conozcan de una manera integral sobre la gestión del patrimonio.

Otro eje es el régimen laboral, es decir permitir la gestión cultural, en este caso les voy a dar un ejemplo, cuando se generaron ahora a propósito del COVID los protocolos para la reactivación económica, en algún momento se pensó permitir apertura los cines, pero no se permitía la apertura de los teatros, entonces en ese sentido si debe haber una política pública que garantice el ejercicio de la gestión cultural, el trabajo de los gestores culturales.

Otro eje es la seguridad social, es decir garantizar el acceso a la salud de los gestores y que ellos tengan condiciones de vida digna, esta es una política pública de carácter nacional.

Finalmente los incentivos, es muy importante que a nivel nacional como local generemos incentivos, descuentos, fondos de inversión, líneas de fomentos, alianzas público privadas entre otras.

¿Quiénes participan y como lo hacen?

Hemos diagramado un resumen con una matriz de competencias entorno a la gestión de patrimonio.

En realidad todos somos responsables del cuidado del patrimonio cultural, esta matriz define de una manera general cuales serían las competencias en las diferentes escalas de gobierno, entonces tenemos que el ministerio de cultura y patrimonio es el encargado de la rectoría, es decir es quien formula, ejecuta y evalúa la política pública a través de planes y proyectos y también tiene a cargo la supervisión, control y regulación en cuanto a la materia del patrimonio y la cultura. Por otra parte, está el instituto nacional de patrimonio quien es el encargado de la investigación, el control técnico y aquí me falta algo que es importante como la gestión de riesgo en cuanto al patrimonio cultural.

Ya en territorio, son los gobiernos autónomos descentralizados municipales quienes gestionan su patrimonio cultural, quienes deben dotar de espacios, proyectos de recursos para su mantenimiento, conservación y difusión, como les había dicho a través de la COOTAD tienen atribuciones de regulación y control a través de estas herramientas que las denominamos ordenanzas que pueden definir determinantes o líneas de fábrica o que pueden definir como se procede en un territorio determinado y al final de la matriz tenemos y no con menos importancia los ciudadanos y las comunidades, pues todos somos obligados a proteger, conservar y poner valor social nuestro patrimonio cultural.

Como les había dicho en las anteriores presentaciones, el éxito de la gestión de patrimonio es conseguir una adecuada vinculación con la comunidad, que es finalmente quien sostiene esos proyectos.

Gestión del Patrimonio Cultural en el Ordenamiento Territorial y Urbanismo

Prácticamente es buscar esa manera de actuar de manera coordinada, es decir buscar un tra-

bajo mancomunado, por una parte, tenemos el Ministerio de Cultura quien es el que emite la política pública, por otra parte tenemos el Instituto del Patrimonio que es quien brinda el asesoramiento y el control técnico, por otra parte tenemos los gobiernos autónomos descentralizados quienes en territorio se encargan de la gestión del patrimonio y de estas tres grandes instituciones nacen las necesidades ciudadanas, el cómo llegamos con actividades, con procesos, con proyectos para que la gente conozca, aprenda y entienda sobre nuestro patrimonio, sobre nuestro legado histórico y cultural.

¿Qué nos permite una adecuada gestión del Patrimonio Cultural dentro del Ordenamiento Territorial y el Urbanismo?

Primero facilita la toma de decisiones, si nosotros conocemos a ciencia cierta de que cantidad de patrimonio somos poseedores en los cinco diferentes fondos que hemos tocado anteriormente, sabemos sobre cual nosotros debemos enfocar un menor o mayor esfuerzo, por lo tanto, la toma de decisiones será correcta, acertada en cuanto a la definición de recursos, en uno u otro fondo patrimonial, también nos permite promover la identificación, el registro y salvaguarda de nuestro patrimonio cultural.

Si nosotros no conocemos que posee un cantón exactamente no podemos tomar una decisión o planificar sobre el caso o ámbito patrimonial.

Otra de las cosas que nos permite la gestión del patrimonio en el ámbito del ordenamiento territorial es articular proyectos de puesta en valor del patrimonio mediante el trabajo interinstitucional, aquí es muy importante el generar proyectos en las diferentes escalas de gobierno, llámense prefecturas, municipios o juntas parroquiales en vinculación con la sociedad o en vinculación con la academia de tal manera de generar memorias sociales y que esos proyectos se sostengan a lo largo del tiempo y puedan ser replicados en otros espacios como buenas prácticas profesionales por ejemplo, también nos permite facilitar y promover el diálogo intercul-

tural. No olvidemos que por constitución somos un país pluricultural.

En la zona 6 comprendida por Azuay, Cañar y Morona Santiago se evidencia en buena manera la pluriculturalidad, por ejemplo, el idioma quechua hablado en la provincia de Cañar o los ritos y rituales de los pueblos en aislamiento voluntario que habitan en la provincia de Morona Santiago o en la parte amazónica de nuestro país. También se permite reconocer, valorar y proteger las manifestaciones culturales diversas.

Hay situaciones complejas, por ejemplo, la pandemia, no nos va a este año disfrutar este año del pase del niño viajero, que es parte de nuestro patrimonio cultural, también podemos observar que quienes se dedican al tejido tradicional de paja toquilla que es otra manifestación que pertenece al patrimonio cultural inmaterial del Ecuador, hoy se ven perjudicados con sus actividades, hoy se ven perjudicados en esa transferencia de conocimiento, por la pandemia, por temas socio económicos y desde ahí nosotros podemos enfocar una adecuada gestión en el ordenamiento territorial para el rescate de este patrimonio inmaterial por ejemplo.

También nos permite dotar de financiamiento sostenible y de incentivos para quienes trabajan en proyectos de recuperación patrimonial.

En su debido momento el Municipio de Quito genero proyectos a través de los cuales financiaba un porcentaje en la inversión de los bienes inmuebles del centro histórico de Quito, eso tuvo un resultado multiplicador por lo que todo el mundo quiso participar de ese proyecto, todo el mundo quiso obtener ese porcentaje del proyecto que daba en dación al Municipio de Quito, pero también habría que ver hasta qué punto era sostenible debido a que los recursos económicos del municipio de Quito eran limitados, entonces podríamos poner sobre la mesa también el ir buscando estas herramientas de financiamiento sostenible y de incentivos que permitan a la gente, por ejemplo re funcionalizar sus bienes sin afectar la concepción patrimonial de los mismos y generar mejores condiciones econó-

micas, por ejemplo formulado o mejores condiciones de vida por otro.

Así también si logramos manejar el patrimonio cultural como un recurso de desarrollo, podremos conseguir mediante el ordenamiento territorial generar economías creativas o dotar de un manejo sostenible de los recursos naturales. De esta manera lo que conseguiremos es sin duda mejorar la calidad de vida de la sociedad especialmente en los sectores rurales en donde pervive de una manera muchos arraigada nuestro patrimonio cultural inmaterial, mismo que se ha perdido en los sectores urbanos, pero si lo podemos encontrar en la ruralidad y mejorar la calidad de vida de esa gente con estos proyectos viendo al patrimonio cultural como un recurso de desarrollo, como un motor de desarrollo generador de estas economías locales, economías comunitarias y esto finalmente se ve reflejado en la conservación del patrimonio cultural, porque si la gente conserva su patrimonio, mejora su condición de vida a través del turismo, de la generación de economías creativas, de artesanías, de la gastronomía, entonces es un nicho importante al cual las administraciones locales le deben apuntar.

Tarea de los GAD

Ya dentro del ordenamiento territorial en el ámbito de la gestión del patrimonio podemos colegir que si ya existe una adecuada vinculación comunitaria y si existen los incentivos adecuados para la protección se logra la protección del patrimonio sin necesidad del control, es decir no hay que estar sancionando a las personas porque sus inmuebles no están debidamente cuidados o porque los sitios arqueológicos han sido invadidos, si nosotros tenemos el conocimiento y la apropiación del patrimonio a través de la vinculación comunitaria y a eso le sumamos incentivos de parte de las administraciones locales, el patrimonio cultural se protege por sí mismo.

Actores

Los actores directos son el ministerio de cultura y patrimonio, el INPC y los diferentes

GADs y los indirectos como les decía antes es importante es la vinculación de la iglesia que es tradicionalmente una gran poseedora de bienes muebles, de las universidades que ayudan mucho con la vinculación con la comunidad y en esos proyectos que generan además de manera transversal conocimiento no solo en una área sino en multidisciplinarios, de las empresas privadas que generan responsabilidad social a través de la gestión cultural que destinan parte de sus utilidades a la gestión de la cultura, los medios de comunicación son importantes porque con ellos podemos difundir acerca de nuestra riqueza cultural, de nuestro legado histórico y a través de los cuales podemos hacer conocer a la gente sobre los proyectos que estamos trabajando para la protección de nuestro patrimonio cultural y finalmente la sociedad civil que por constitución tiene el deber de proteger el patrimonio cultural.

Herramientas y servicios vinculados al otyu

Entre ellos tenemos el SIPCE, que es el sistema de información del patrimonio cultural ecuatoriano en donde nosotros podemos conseguir información de más 170000 bienes culturales, este sistema es el oficial o el que la ley reconoce para la gestión del patrimonio cultural y esta administrado por el instituto nacional de patrimonio cultural es de acceso gratuito y las personas pueden encontrar información ampliada de los cinco fondos que habíamos mencionado como lo es el mueble, el inmueble, el inmaterial, el arqueológico y el documental.

Normas técnicas

También se han generado distintas normas técnicas para la gestión del patrimonio cultural, normas técnicas que nos permiten conocer por ejemplo como se conforman los expedientes de las declaratorias, como se realiza la limitación a la desvinculación de un bien patrimonial, como proceder la declaratoria del patrimonio cultural inmaterial en cuanto a costumbres, ritos, rituales o como se da el manejo dentro de la red de sitios arqueológicos.

También hemos emitido protocolos de bioseguridad que nos han permitido entre otras cosas en reapertura en el mes de septiembre al público el Complejo Arqueológico de Ingapirca, complejo que es en materia prehispánica el más importante del Ecuador en materia arqueológica, también es la conjugación de las culturas cañaris e incas, entonces en todas estas normativas técnicas hemos trabajado y en todas estas normativas técnicas están al servicio de la ciudadanía al servicio de los gobiernos autónomos descentralizados para una buena gestión del patrimonio cultural.

Información para la planificación Semplades/Ierse/ Desconcentrado

Nosotros creemos que es importante generar sistemas integrados de gestión de la información en donde se le facilite la gestión a las diferentes escalas de gobierno a las empresas públicas y privadas para la obtención inmediata de la información actualizada es por eso que trabajamos en conjunto con el ex SEMPLADES hoy Planifica Ecuador con el IERSE y varias instituciones del ejecutivo desconcentrado en dotar de información a una plataforma que la desarrollo la Universidad del Azuay para quien decida o necesite extraer información de carácter general de los sitios arqueológicos y cotejarlo por ejemplo con los páramos o cotejarlo con las áreas protegidas lo pueda a través de mapas georreferenciales obtener de primera mano y después esto facilita la toma de decisiones, por ejemplo si un municipio quiere generar un polígono industrial que colinda con un sitio arqueológico eso es una alerta o eso le permite la toma de decisión al municipio en su debido momento para dotar de un uso adecuado de gestión del suelo.

Red de áreas arqueológicas

Otra de las herramientas que tenemos es la red de áreas arqueológicas, como ustedes saben por constitución el patrimonio arqueológico y paleontológico le pertenece al estado ecuatoriano, es inalienable e intransferible, imprescriptible, imposterizable con lo cual el estado se reserva la gestión de las áreas arqueológicas pero a través

de esta herramienta ustedes pueden conocer las diferentes redes, declaratorias, puntos a través de los cuales han sido delimitados los diferentes sitios arqueológicos y en caso de requerir alguna duda pueden solicitar al instituto nacional de patrimonio cultural una certificación sobre el terreno para ver si es o no es un sitio arqueológico, estos trámites son de carácter gratuito.

Centro de investigación e interpretación zonal 6

En el Ecuador existen dos centros de investigación e interpretación referidos a la cultura y al patrimonio, Cerro de Hojas Jaboncillo en la provincia de Manabí e Ingapirca en la provincia de Cañar, entonces con estos sitios nosotros queremos generar espacios de diálogo, queremos generar espacios de investigación, espacios de vinculación con la comunidad a través de los cuales se pueda aprender, se pueda conocer más acerca de nuestro patrimonio regional y nacional, próximamente brindaremos un espacio especializado en investigación y conservación arqueológica para conocer más acerca de las culturas prehispánicas.

Programas de Financiamiento para la Gestión Cultural del Patrimonio II Etapa

En cuanto a incentivos nosotros podemos hablar del programa de financiamiento para la gestión de patrimonio que en su segunda etapa dotó de 16.000.000 de dólares para tres componentes, pre inversión, inversión, fortalecimiento institucional.

Vínculo con la academia

Algo muy importante, como les había manifestado, es la vinculación con la academia, nosotros hemos trabajado varios proyectos de fortalecimiento institucional, tenemos convenios suscritos con la Universidad de Cuenca, Universidad del Azuay, Universidad Católica, también los institutos tecnológicos Andrés F. Córdova y Superior del Azuay, con la UNAE, a nivel nacional tenemos un convenio con la FLACSO y también tenemos un convenio con el Instituto Superior San Isidro.

Como ustedes pueden ver a través de esto convenios abarcamos lo cinco ámbitos de gestión del patrimonio, tenemos un enfoque especial en el patrimonio cultural inmaterial, pues estamos trabajando en el rescate de nuestras tradiciones, costumbres y queremos generar actividades y procesos que permitan que estas se transmitan de generación en generación y puedan ser sostenibles a lo largo del tiempo.

Conclusiones

En cuanto a las conclusiones podemos colegir que cada territorio según su carga cultural requiere de estrategias innovadoras, de manejo y de gestión, no podemos aplicar una misma fórmula para todas las ciudades a nivel nacional, esto va a depender mucho de estructura, de tamaño, de los procesos, técnico y de las herramientas que tengamos de gestión.

No existe una receta específica que garantice una adecuada gestión se la debe actualizar y ajustar de manera permanente según la realidad de cada territorio.

Es importante invitar a quienes trabajan en los diferentes gobiernos autónomos descentralizados a realizar las actualizaciones de las diferentes ordenanzas, no olvidemos que la ley de cultura se promulga en diciembre de 2016 y la mayoría de las ordenanzas que se refieren a la gestión del patrimonio son anteriores a esta, es decir no están actualizadas acorde lo determina la ley orgánica de cultura.

Es importante lograr una apropiación ciudadana, esto implica siempre un compromiso superior para el planteamiento de proyectos entorno a la conservación y salvaguardar el patrimonio cultural, aquí es importante preguntarnos también si es que, dentro de nuestro PDOT, Ordenamiento Territorial el patrimonio juega un rol fundamental y dotar de espacios, actividades para que realmente la gestión del patrimonio de la cultura pueda afianzarse dentro de los diferentes territorios.

MESA 05

**El ejercicio
competencial en
relación a los recursos
naturales y los
sectores estratégicos
y su incidencia en el
ordenamiento territorial**

MESA 05

Conflictos de competencias interjurisdiccionales y gobernanza territorial. Conservación vs. explotación de recursos naturales.


MARÍA ELINA GUDIÑO
Universidad Nacional de Cuyo-Argentina

Objetivos

- Establecer consideraciones sobre conservación vs explotación de los recursos naturales y plantear escenarios entorno a ese dilema.
- Esclarecer la complejidad que entraña la definición de competencias interjurisdiccionales referida a cuestiones ambientales.
- Brindar aportes a la solución de conflictos desde el enfoque del Ordenamiento y la Gobernanza Territorial.
- Reflexionar sobre el caso de Ecuador en relación a la conservación vs. explotación de los recursos naturales.

Contextualización

El Siglo XXI plantea la necesidad de un cambio de paradigma, teorías y modelos de desarrollo frente a la crisis ambiental, económica y sanitaria que afecta el planeta, en torno a las cuales, aumenta el proteccionismo en algunos países ante el futuro incierto que debemos afrontar.

El calentamiento global provocado por un modelo de producción que genera agotamiento de recursos naturales por sobreexplotación, quema de

combustibles fósiles (carbón, petróleo, gas natural) y elevados índices de contaminación, ha modificado los gradientes a gran escala de temperatura, presión y salinidad, originando el cambio climático y la crisis ambiental. Un reciente estudio de la Universidad de Cambridge señala que el cambio climático habría influido en el surgimiento del SARS-CoV-2 y su paso de animales a humanos. Según este trabajo, el calentamiento global y el incremento de gases de efecto invernadero han provocado durante el último siglo cambios en la vegetación y los hábitats de animales, lo que ha generado un mayor número de coronavirus (S. Ramos, 2021). Es decir que la crisis climática y el Covid-19, tal como se menciona en la revista médica The Lancet, “tienen elementos comunes y sus efectos son convergentes”.

En todas estas crisis está presente la discusión de los recursos naturales, por lo que estamos ante un dilema: conservar o explotar. El estado de situación que estamos padeciendo, nos plantea la necesidad de generar cambios estructurales profundos para evitar el calentamiento global con la consecuente la pérdida creciente de biodiversidad y las consecuencias en la salud,

el aumento de los problemas del desempleo y desigualdades que se complejiza cada vez más ante las tensiones comerciales y tecnológicas entre EEUU y China y el aceleramiento de la revolución tecnológica que provoca una creciente infodemia. Para poder explicar lo que nos está sucediendo y encontrar las causas que originan estas problemáticas, debemos recurrir a la teoría centro-periferia de CEPAL-ONU, la que hoy más que nunca cobra vigencia.

Uno de los precursores de esta teoría es Raúl Prebisch que, entre los años 1960 y 1970 junto a otros científicos sociales elaboran la teoría de la dependencia. A través de esta teoría explica que la economía mundial. En el sistema capitalista ya eran visibles, en ese momento, procesos y tendencias hacia la concentración de la renta y del poder económico, hacia la urbanización y al consumo, problemas que se han agudizado a través del tiempo. Los sectores que están integrados, forman parte del centro y son los países desarrollados, mientras otros están marginados y constituyen la periferia y son los países subdesarrollados, en donde existen actividades productivas, sectores sociales y territorios que responden al centro mientras que el resto pertenece a la periferia. Esto explica los grandes desequilibrios e inequidades territoriales.

Más recientemente, se comienza a hablar del sistema mundo, teoría que explica los procesos de globalización que se inician en las últimas décadas del Siglo XX. (I. Wallerstein, 2014). Un sistema de interrelaciones y conexiones donde el beneficio de la mercantilización de las cosas es desigual. La crisis estructural del sistema mundo moderno se profundiza con los avances tecnológicos producidos en los países del primer mundo, países desarrollados, mientras los países del tercer mundo, países subdesarrollados, están destinados a la explotación de recursos naturales.

Así lo demuestran las cifras de CEPAL, América Latina no se ha avanzado, sino que muestra un retroceso. En las exportaciones de la Región siguen predominando las materias primas y es-

pecialmente las mineras y los metales. El valor casi se duplicó en los últimos 20 años, pasó de representar un 20% en el total del valor de las exportaciones en el año 1995 a un 37% en el año 2017. La minería metalífera es uno de los sectores de mayor atracción, sobre todo de la inversión extranjera, especialmente empresas canadienses y chinas, siendo los países con mayor atracción Guyana, Perú, Chile, Panamá, Rca. Dominicana, Ecuador, Nicaragua y Guatemala.

Se puede hablar entonces de dos modelos productivos que se tratan de imponer en América Latina, el modelo neoextractivista y el del desarrollo sostenible propuesto por Naciones Unidas.

En el modelo neoextractivista, el crecimiento económico está basado en la primarización de las exportaciones de recursos naturales poco transformados, como la minería (oro, litio, petróleo), la agricultura (el caso de la soja o explotaciones forestales) o el petróleo. Se incrementa la extracción y exportación de bienes primarios apropiándose el Estado de la mayoría de los beneficios, argumentando que el modo de distribución de las utilidades es para disminuir la pobreza y desigualdades sociales, lo que le otorga mayor legitimidad democrática y apoyo político al modelo (Peter, 2016). Lo cierto es que este modelo ocasiona muchos efectos negativos, además del proceso de extracción de los recursos naturales: acaparamiento de tierras, contaminación del suelo y el agua; competencia por el uso del agua; destrucción del hábitat y zonas protegidas; superposición de actividades en zonas de biodiversidad, aparición o permanencia de pasivos ambientales, desigualdad y mayor pobreza. América Latina resulta ser la región más desigual del planeta y la que tiene la peor distribución de tierras a nivel global a raíz del avance de los monocultivos y la desposesión. Los datos de los censos agropecuarios de 15 países de la región señalan que el 1% de las fincas de mayor tamaño concentra más de la mitad de la superficie agrícola. Dicho de otro modo, el 1% de las fincas acapara más tierra que el 99% restante (Oxfam 2016).

El modelo de desarrollo sostenible, por el contrario, busca el equilibrio entre lo social, económico y ambiental para alcanzar mayor equidad y sostenibilidad, preceptos que adquieren relevancia en las condiciones que hoy sufre el mundo en relación al cambio climático. Este modelo surge en la década de los 80' a partir del informe logro de los 17 objetivos de desarrollo sostenible. En el caso de América Latina los avances hacia este modelo han sido muy pocos, a pesar de los compromisos asumidos.

Frente al actual panorama mundial y de América Latina y de acuerdo a los modelos prevaecientes surgen escenarios alternativos. (Fig.1)

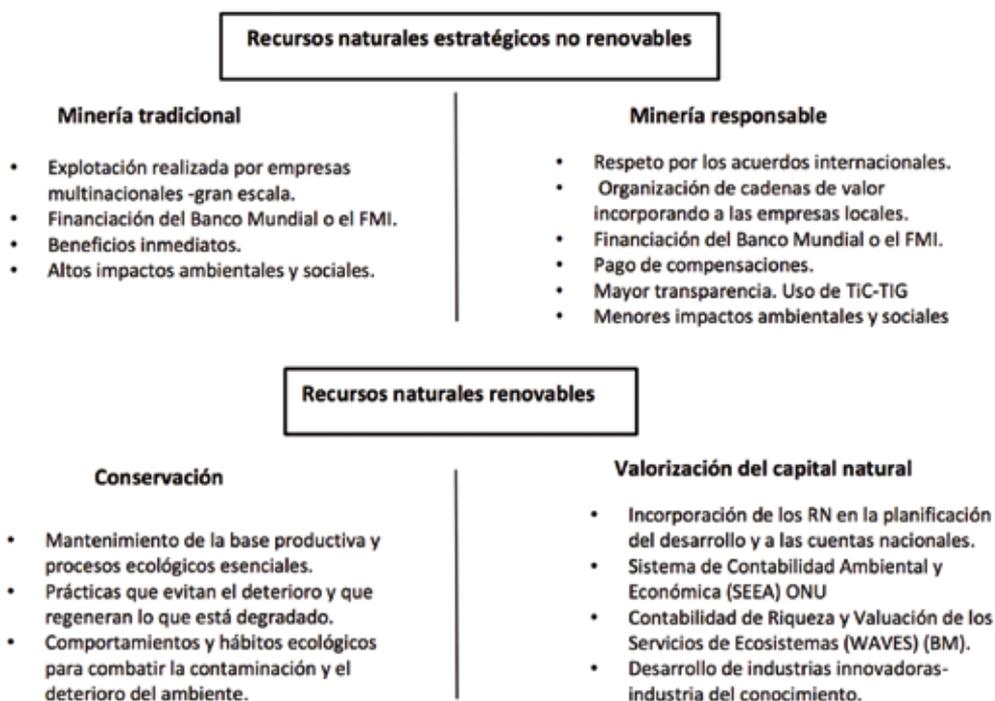


Fig.1 Escenarios alternativos sobre conservación vs. explotación
Fuente: Gudiño, M.E. (2020)

Los escenarios sobre conservación vs explotación de los recursos naturales estratégicos no renovables como los mineros son dos:

- Un modelo *extractivista tradicional*, caracterizado por la explotación a mano de empresas transnacionales y a gran escala, financiada por el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, con beneficios inmediatos y altos impactos ambientales y sociales.
- Un modelo *extractivista responsable*, en el que hay respeto hacia acuerdos internacionales sobre la organización de cadenas de valor se incorpora a las empresas locales, la financiación sigue siendo del Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, hay pago de compensaciones y mayor transparencia en cuanto al uso de tecnología de información y comunicación y de tecnologías de información geográfica y con menores impactos ambientales y sociales.

Por otro lado, también surgen escenarios alternativos sobre conservación vs explotación de los recursos naturales renovables:

- Un modelo de conservación de la base productiva y procesos ecológicos esenciales, con prácticas que evitan el deterioro y que regeneran lo que está degradado y comportamientos y hábitos ecológicos para combatir la contaminación y el deterioro del ambiente.
- Un modelo de valorización del capital natural, criticado por muchos y defendidos por otros por ser la única manera de valorizar lo que la naturaleza nos brinda. La estrategia es incorporar los recursos naturales a la planificación del desarrollo y las cuentas nacionales, considerando no solo la cuenta económica sino la ambiental. La ONU propone un Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SEEA) y el Banco Mundial la Contabilidad de Riqueza y Valuación de los Servicios de Ecosistemas, como también el desarrollo de industrias innovativas y del conocimiento.

En todos los escenarios alternativos aparecen dos actores claves: la empresa transnacional y el Estado. El primer actor, se caracteriza por tener una estrategia espacial de multi-localización, con una administración compleja que le permite crecer mediante el dominio de mercados nacionales e internacionales. Su presencia en territorios estratégicos para la explotación de los recursos naturales ricos en recursos naturales lo transforman en verdaderos enclaves. El otro actor, el Estado, adopta un papel protagónico, busca factores de atracción para atraer las inversiones hacia lugares competitivos con el propósito de conseguir más fuentes laborales, solicita créditos a organismos multinacionales, aplica regímenes de incentivos y flexibiliza las legislaciones vigentes al tener la potestad de “armonizar lo privado con lo público” a través de la delegación de competencias.

1. Complejidad de competencias en el manejo de los recursos naturales

El modelo de desarrollo es el marco que define las reglas de juego del comportamiento de las empresas y actores sociales en relación a los recursos naturales, según el orden jurídico establecido en la Constitución Nacional, el que varía según se trate de un país unitario o federal.

En un *país unitario*, como Ecuador, el Estado es el que debe proteger el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, garantizando un desarrollo sustentable y la preservación de la naturaleza, mientras que el Gobierno central es el que define las competencias de las entidades territoriales (Constitución Nacional, título XI, cap.1, art. 224), es decir las atribuciones, funciones y potestades que le atribuye a los organismos públicos para poder actuar en materia de territorio, ambiente y recursos naturales.

Es importante aclarar que Estado y Gobierno no son sinónimos. El Estado es la organización política y jurídica de una sociedad que define políticas a largo plazo, estables y continuas, mientras que el Gobierno es la institución que dirige y

conduce al Estado de acuerdo a las competencias delegadas según niveles jurisdiccionales (nacional, provincial, municipal, parroquial), el que formula y ejecuta las políticas públicas de acuerdo a un plan que pueden o no tener un amplio consenso social y político y es que actúa conforme a las normas, reglamentos y controles establecidos.

En relación a las competencias de las entidades territoriales, según la Constitución de Ecuador, *podrán descentralizarse*, verbo potencial que expresa posibilidad, una condición que puede cumplirse o no. Tal como se ha demostrado y a pesar de existir Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) las competencias de los recursos estratégicos han quedado en manos del Gobierno Central, es decir que estos GAD no pueden decidir sobre los recursos naturales no renovables, los productos del subsuelo y yacimientos minerales y de hidrocarburos. El artículo 408 de la Carta Magna indica que son propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado, no del Gobierno Central y en general, dichos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.

En un país federal, como Argentina, no ocurre lo mismo, porque además de la Constitución Nacional, las provincias tienen su propia Carta magna y tienen competencias específicas sobre los recursos estratégicos. De acuerdo a la Constitución Nacional, el Gobierno Nacional debe promover políticas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (art.75, inc. 19) y dictar normas que contengan los presupuestos ambientales (art. 41), mientras que las provincias deben establecer normativas ambientales vinculadas con el buen uso del territorio (art. 41), correspondiéndoles además el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (art.124), asegurando la autonomía municipal pero reglando su alcance y contenido institucional (art. 123).

La complejidad de las competencias no solo se plantea en relación al nivel de gobierno que le co-

rresponde decidir sobre los recursos naturales, sino en cuanto a la concurrencia de competencias existente en un territorio. Si bien la jurisdicción es el ámbito o territorio en el que se ejerce una autoridad o poder otorgada por la Constitución y las leyes, en esa jurisdicción o territorio convergen distintas competencias nacionales, provinciales o regionales e incluso municipales, es decir que en él interviene e interactúa más de una autoridad para juzgar y aplicar leyes, planificar, organizar y dirigir, lo que exige un trabajo coordinado tanto vertical como horizontalmente, que en general, no se da, por el contrario, la falta de coordinación genera conflictos que impactan en el territorio y el ambiente.

Un ejemplo de lo planteado es la planificación y gestión de una cuenca hídrica. Se trata de una unidad o sistema en el que los componentes físico-ecológicos, socioeconómicos y políticos-institucionales interactúan entre sí. Sin embargo, en su planificación y gestión convergen distintos poderes que generan superposición de áreas de decisión y conflictos por la explotación de recursos naturales y los usos del suelo, así como fuerzas y normativas externas (de derechos consagrados a nivel mundial, tales como los del bien común, acceso al agua, etc.) o internas pertenecientes a distintos niveles jurisdiccionales (nacional, provincial, departamental, cantonal/municipal o parroquial, en el caso de Ecuador), que exigen articulación o coordinación a la hora de tomar decisiones porque el territorio es multi-escalar.

2. Aportes a la resolución de conflictos interjurisdiccionales

La Carta Europea de Ordenamiento Territorial en el año 1983, menciona que Ordenamiento Territorial es una especialidad científica basada en un análisis interdisciplinario de la forma de organización, ocupación y usos del suelo para poder evaluar las potencialidades y limitaciones del territorio, de acuerdo con las expectativas y necesidades de la población. Como forma de planificación, define acciones de intervención a corto, mediano y largo plazo, que exige un acuerdo entre Sociedad y Es-

tado para asegurar su continuidad en el tiempo, lo que lo transforma en una política de Estado.

En la Estrategia Territorial Europea del año 1999 se menciona que se trata de una política pública transversal a las políticas sectoriales, al ser la expresión coordinada de la política económica, social y ecológica y tener una visión interjurisdiccional. (Fig.2) En consecuencia, toda política sectorial tiene una dimensión territorial y aumenta su eficacia si se tiene en cuenta la dimensión territorial y la necesidad de coordinación y concurrencia con otras políticas sectoriales e interjurisdiccionales.

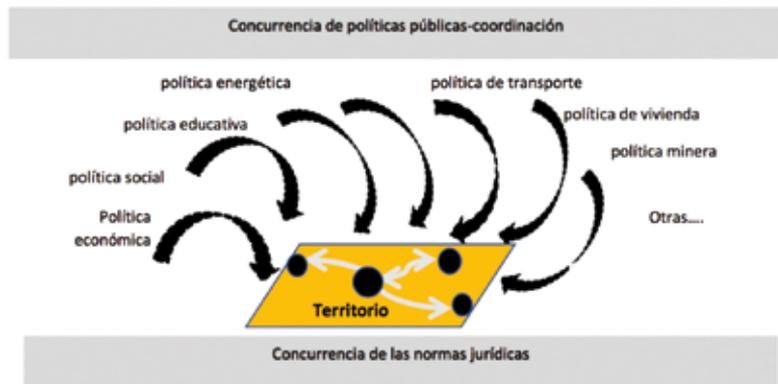
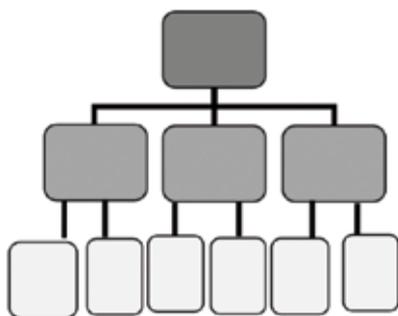


Fig.2 Política Territorial
Fuente: Gudiño, M.E. (2020)

El Ordenamiento Territorial es además una técnica administrativa. Al respecto la Ley N°8051 de Mendoza, Argentina, en su artículo N°1, define al Ordenamiento Territorial como un procedimiento político-administrativo, una política de Estado que utiliza la planificación como un instrumento para conciliar ese proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación del territorio.

La forma de administración pública tradicional que ha prevalecido en América Latina ha sido el modelo burocrático weberiano, jerárquico y centralizado, expresado en la famosa pirámide de Kelsen, propia de una concepción positivista de la política pública. (Fig.3)

El poder gubernamental central baja directrices a los distintos organismos públicos sectoriales (energía, infraestructura, minería, agricultura, educación, salud, vivienda, etc.) de acuerdo a competencias delegadas y estos definen políticas que impactan negativamente en los territorios y generan conflictos debido a la falta de coordinación.



Fuente: Gudiño, M.E. (2020)

La competencia administrativa de los organismos públicos está organizada en base a franjas sectoriales o "verticales" (salud, vivienda, energía, industria, etc.) [...]cuando se quiere imponer una visión totalmente totalizadora –esta visión entra en conflicto con la división administrativa "vertical". (Rosatti, 1998)

Fig.3 Pirámide de Kelsen
Fuente: Gudiño, M.E. (2020)

No existen procesos de convergencia territorial ni se respetan las competencias territoriales y tampoco participan actores sociales locales. En algunos casos, solo existe desconcentración administrativa de algunas funciones públicas que los gobiernos locales asumen, pero la decisión final está en manos del poder central.

Por el contrario, e, Ordenamiento territorial propone una forma de gestión innovadora, un nuevo modelo de *Gobernanza multinivel*, conocido también como "gobierno relacional", "en redes", "coordinador", gobernanza democrática, donde existe participación, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, eficacia, coherencia y subsidiariedad. (UE,2001).

La gestión territorial debe ser relacional, es decir debe coordinar acciones de manera vertical y horizontal, buscando la cohesión de las políticas públicas sectoriales y la participación entre instituciones políticas, sociales y económicas. Las

funciones del gobierno deben estar repartidas entre el poder central y los gobiernos regionales y locales, los actores sociales deben participar y generar procesos de convergencia o de dinámica territorial implementando formas de asociación y cohesión entre distintos actores sociales.

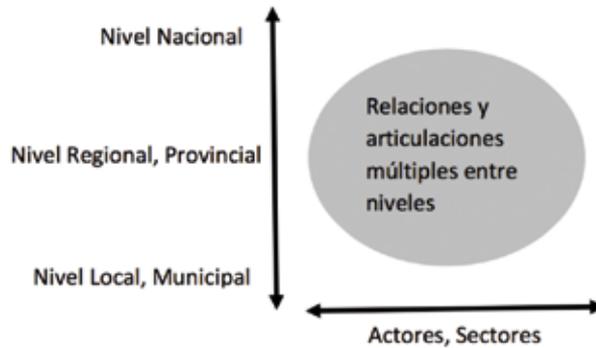


Fig.4 Gobernanza Territorial multinivel
Fuente: Gudiño, M.E. (2020)

De acuerdo a mencionado, los escenarios alternativos para la gestión territorial son dos: (Fig.5)

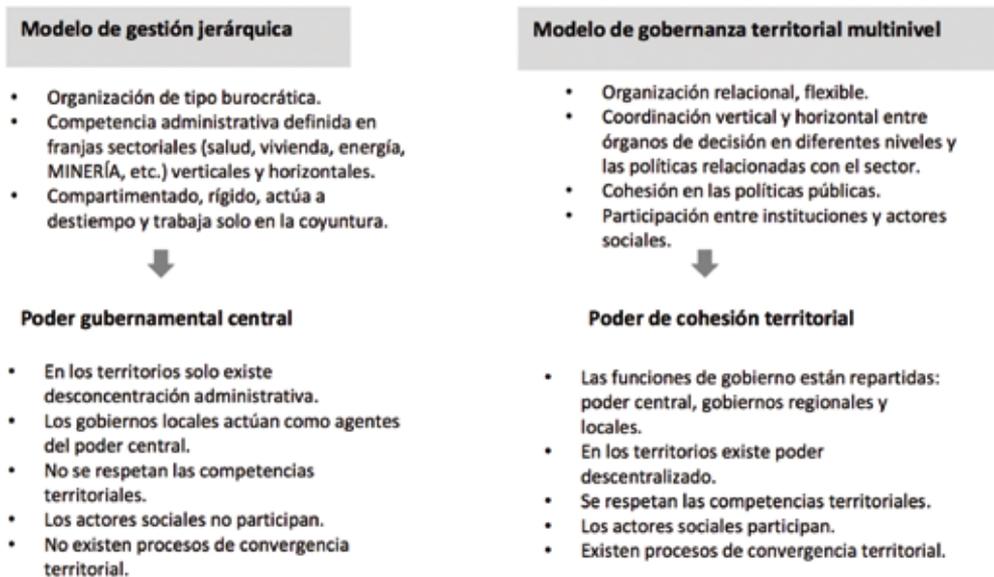


Fig.5 Modelos de gestión
Fuente: Gudiño, M.E. (2020)

A nivel nacional se tiene que definir las competencias y los grandes lineamientos sobre el modelo de país, identificar los instrumentos de ordenamiento territorial a aplicar y coordinar los diferentes niveles jurisdiccionales. A nivel regional, provincial o departamental, su función es coordinar y articular el nivel nacional con el nivel local o municipal; mientras que, en lo local, se viabiliza lo nacional y lo regional provincial o departamental, a través de la elaboración de un modelo que considere las aptitudes del lugar y el interés de sus pobladores para poder planificar y zonificar los usos del suelo y definir políticas públicas que se plasmen en programas y proyectos a desarrollar en forma coordinada.

En el caso de Ecuador, como el de otros países unitarios, se evidencia una gran debilidad del nivel regional y provincial, ese nivel intermedio debe fortalecerse para poder jerarquizar y coordinar acciones interjurisdiccionales entre municipios, caso contrario cada municipio termina haciendo lo que quiere.

Hechas estas aclaraciones sobre la naturaleza del Ordenamiento Territorial, como forma de planificación y gestión más adecuada para esclarecer la complejidad que entraña la definición de competencias interjurisdiccionales referida a cuestiones ambientales, es importante puntualizar algunas estrategias que pueden contribuir a solucionar conflictos al intervenir en el territorio y por ende en el manejo de los recursos naturales¹:

- Definir un contrato entre Sociedad y Estado para convertir al Ordenamiento Territorial en una verdadera política de Estado.
- Implementar un Modelo de Gobernanza Territorial Multinivel como forma de gestión gubernamental.
- Consolidar, la Gobernanza Territorial mediante la implementación de mecanismos de participación, tales como talleres participativos, consulta y audiencia pública, ya que se debe involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones político-administrativas como medio de hacer más transparentes las deci-

siones. Los talleres participativos se constituyen en espacios para la interacción de diferentes actores, que contribuyen al debate y a la reflexión colectiva; la consulta pública se puede realizar durante y luego de elaborado el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y debería ser vinculante; mientras que mediante la audiencia pública se atienden pronunciamientos o peticiones ciudadanas para fundamentar decisiones o acciones de gobierno.

- Contar con mecanismos para la difusión de información pública y de los resultados de las evaluaciones, lo que permite darle mayor transparencia a la Administración del Estado.
- Formular políticas integrales a partir de la coordinación de políticas sectoriales.
- Jerarquizar y articular los planes de Ordenamiento Territorial según competencias jurisdiccionales delegadas.
- Incorporar en los planes de Ordenamiento Territorial, modificando o incorporando nuevos instrumentos para coordinar acciones.
- Uno de los instrumentos de planificación más comúnmente utilizados es la zonificación, el que debe ser *aggiornado*, aplicando nuevos criterios técnicos-científicos para poder delimitar áreas, clasificar los usos del suelo, considerando no solo lo urbano sino las zonas de interfaz, rurales, naturales, las sujetas a regímenes especiales, tales como las mineras y la aptitud y capacidad de carga de cada lugar y la compatibilidad o no de usos del suelo.
- Utilizar instrumentos económicos para zonificar tales como: impuesto inmobiliario, participación en las plusvalías, promoción y/o desincentivos de inversiones en determinados lugares, compensación por prestación de servicios ambientales, entre otros.
- Desarrollar nuevos instrumentos de gestión, para la ejecución, coordinación y complementación de acciones interministeriales, por ejemplo, planes anuales por resultados, mediante los cuales los organismos públicos que atienden asuntos sectoriales están obligados a elaborarlos según cumplimiento de metas establecidas en el Plan de Ordena-

miento Territorial; mesas de de negociación y/o convenios interjurisdiccionales.

- Otros instrumentos de gestión son los de control, seguimiento y evaluación para lo cual se deben implementar distintos procedimientos jurídicos-administrativos: la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), que tiene por objeto la identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales que un proyecto o actividad (Conesa Fdez-Vítora, 1997), la Evaluación de Impacto Territorial (EIT), que busca identificar e interpretar las actuaciones que inciden en los Planes de Ordenamiento Territorial (Soto Rueda, J.M., Garrido Clavero, J., 2019) o la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que pretende evaluar las consecuencias ambientales que determinadas políticas, planes sectoriales y programas pueden producir en el territorio (E. Bolea, 1993).

Reflexiones finales sobre la conservación vs. explotación de recursos naturales en el Ecuador

Si bien el modelo de desarrollo define el tipo de progreso económico, social, cultural y político que pretende alcanzar un país, Ecuador se encuentra en un dilema, optar en la práctica por un modelo de desarrollo sostenible sustentado en el Buen Vivir o desarrollar un modelo neo- extractivista. Ambos, en este caso son incompatibles.

La Constitución Nacional del año 2008, incorpora la noción del Buen Vivir (Sumak Kawsay), inspirada en la cosmovisión indígena de los pueblos autóctonos de los Andes y la Amazonia. Este concepto está relacionado con el enfoque de derechos humanos, con el goce efectivo de los derechos de las personas, así como de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, que son minorías étnicas. La Constitución también, por primera vez, reconoce derechos a la naturaleza. Por un lado, el derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Por otro lado, el derecho a la

restauración en caso de haber sido afectada. Los derechos de la naturaleza se inspiraron en la comprensión de la cosmovisión indígena de que todo tiene vida y que todo está relacionado con todo, por lo que le da cierta orientación biocéntrica (Hidalgo, Arias, & Ávila, 2014). En consecuencia, el Buen Vivir tiene que ver con los derechos de las personas, los derechos colectivos y los derechos de la naturaleza. (M. León., 2015)

Conforme a ello, establece la implementación del Plan de Desarrollo y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOTs). El primero es el instrumento de gestión pública empleado para propulsar el desarrollo social del territorio, fijando programas, inversiones y metas para cada período gubernamental, 4 años, siendo potestad del Gobierno Central su concreción. Los PDOTs son competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y deben reflejar la visión de desarrollo nacional mediante la planificación a corto, mediano y largo plazo de las intervenciones públicas- privadas, según vocaciones del territorio y expectativas de su población.

Según los escenarios alternativos sobre conservación vs. explotación, Ecuador debería optar, según los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo años 2017-2021, por el escenario de conservación de recursos naturales y de valorización del capital natural o bioeconomía. (Fig.6)

El objetivo 3 del Plan, es garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones, dándole sostenibilidad del sistema económico (Objetivo 4), mediante el impulso de la productividad y la competitividad para lograr crecimiento económico (Objetivo 5), desarrollo de las capacidades productivas (Objetivo 6) y la participación social (Objetivo 7), es decir dándole valor a la naturaleza para generar nuevas actividades que permitan mayor crecimiento económico con la generación de empleos genuinos sin dañar los derechos que propugna el Buen Vivir.

“... Hasta 2025 entrarán en producción cuatro nuevos proyectos mineros..... La Plata

(Cotopaxi), Loma Larga (Azuay), Curipamba (Bolívar) y Cascabel (Imbabura) se convertirán en minas para producir y exportar minerales metálicos....Por el momento, Ecuador apenas tiene dos proyectos de este tipo de minería, Fruta del Norte y Mirador, ambos en el sur del país. Aparte de ellos, la cartera minera más activa consta de tres proyectos mineros “estratégicos” que se están desarrollando: Loma Larga, San Carlos Panantza y Río Blanco, y varios proyectos denominados de “segunda generación”: Cascabel, Cangrejos, Curipamba, La Plata, Llurimagua y Ruta

de Cobre. Loma Larga, Curipamba y La Plata, según el comunicado del Ministerio, en 2023 entrarían en fase de explotación de oro, mientras que en 2025 lo haría la de Cascabel (cobre).... El Gobierno trata de reforzar la condiciones jurídicas para la inversión y ofrecerá un abanico de proyectos en distintos sectores por valor de 30.000 millones de dólares, la mitad de ellos para desarrollar la industria petrolera, que pretender duplicar en cuatro años hasta un millón de barriles diarios”. (Agencia EFE, 2021)

Escenario deseado



Escenario posible

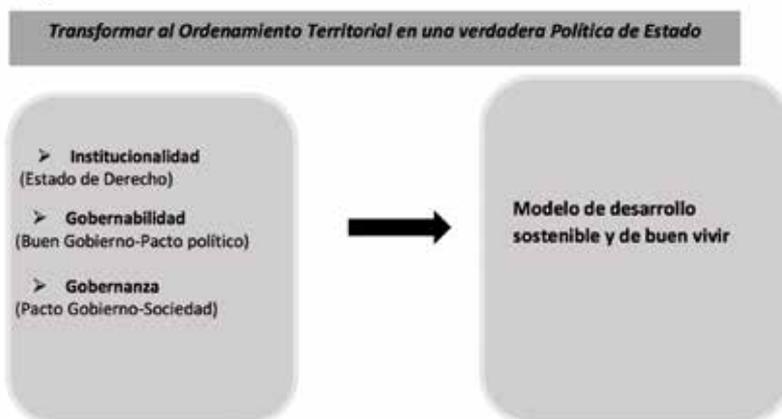


Fig.6 Escenarios para Ecuador
Fuente: Gudiño, M.E. (2020)

En este reportaje se menciona que el Gobierno asegurará que los proyectos que impulsa se desarrollarán bajo políticas “enfocadas en desarrollar una minería legal y responsable, a través de procesos estratégicos que permitan captar potenciales inversiones encaminadas a la reactivación económica y social del país”. Pero entonces cabe preguntar ¿por qué grupos ecológicos y la comunidad indígena se moviliza y advierten del daño que pueden causar al medioambiente, incluida la contaminación de fuentes de agua y tierras? ¿No será que la desconfianza se produce por falta de mecanismos de control, seguimiento y evaluación claros y transparentes? ¿Las acciones propuestas están en sintonía con los derechos del “Buen vivir” propuesto en la Constitución aprobada en el 2008?

Para poder responder estos interrogantes se necesita construir mayor institucionalidad (que es el Estado de Derecho), mayor Gobernabilidad (que son las cualidades que debe reunir un Buen Gobierno) y Gobernanza territorial sustentada en la coordinación de múltiples actores a través de un pacto firmado entre Gobierno-Sociedad para poder llegar a consolidar un modelo de desarrollo sostenible y de Buen Vivir, tal como lo manifiesta la Constitución y los derechos del Buen Vivir.

El modelo de país debe surgir del consenso y debe estar plasmado en el Plan de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a través de instrumentos que permitan coordinar acciones, fortaleciendo el nivel jurisdiccional intermedio, es decir las provincias, dándole mayores competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y aplicando instrumentos que permitan alentar o desalentar la localización de actividades en armonía con la naturaleza.

El escenario deseado para Ecuador, es posible siempre y cuando se transforme al Ordenamiento Territorial en una verdadera política de Estado,

Bibliografía:

- Burchardt, H. , Domínguez, R., Larrea, C. y Peters, S. (2016) Nada dura para siempre Neo- extractivismo tras el boom de las materias primas. Recuperado de: https://kassel-global.de/wp-content/uploads/2021/02/Nada-dura-para-siempre-15_septiembre_2016.pdf
- Comité Europeo de las Regiones, UE (2015-2021). Evaluaciones de impacto territorial. Recuperado de: <https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/territorial-impact-assessment.aspx>
- Conesa Fdez-Vítora, V. (1993), Guía metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental, Mundi-Prensa, Segunda edición, 1993. Madrid, España.
- Consejo de Europa. Carta Europea de Ordenación del Territorio, Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España). Recuperado de: <https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>
- Estevan Bolea, M.T. (1993). Aspectos e instrumentos económicos de la Gestión Ambiental. Instituto de Investigaciones Ecológicas. Master en Gestión Medioambiental. Málaga.
- Fundación Embajada Abierta (2020). Capital Natural, el valor de la naturaleza. Recuperado de: <https://www.embajadaabierta.org/quienes-somos>.
- Gobierno de Mendoza (2017). Plan provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza, Argentina, Ley N°8999/2017. Recuperado de: https://www.legislaturamendoza.gov.ar/wp-content/uploads/2017/12/4_8999_plan_ordenamiento_territorial.pdf.
- Agencia EFE, América (2021). Cuatro proyectos mineros entrarán en producción en Ecuador hasta 2025, 17 de septiembre de 2021. Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/america/economia/cuatro-proyectos-mineros-entraran-en-produccion-ecuador-hasta-2025/20000011-4632079>
- Alderrey Villar, F. J., & Lemus Delgado, D. L. (2019). Minería, movimientos sociales y la expansión de China en América Latina. *Desafíos*, 31(2), 375-410. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359660133012/index.html>
- Campus CR (2020). Valoración del capital natural: ¿qué es y por dónde empezamos?, Recuperado de: <https://creandoredes.es/campuscr/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe (LC/PUB.2018/20-P), Santiago, 2018. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44196/S1801070es.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- GUDIÑO, MARÍA ELINA (2020). Coordinación multinivel de políticas públicas para el Ordenamiento Territorial. Derechos a la Ciudad y Territorio: Memorias del XI Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, Universidad de Cuenca, ISBN: 978- 9978-14-451-0, CUE-004024, pp. 168-183. Recuperado de: <http://sndu.org/wp-content/uploads/2020/12/MemoriasXI1.pdf>
- Gudiño, M.E. (dir.), Marre M., Abraham, E., Pizzi, D. (coord.) y otros (2017). Ordenar el territorio. Un desafío para Mendoza. Mendoza, Argentina, Universidad Nacional de Cuyo, Editorial EDIUNC, [Colección Territorio], Primera edición, 467 pág.
- Gudiño, M.E. (2015). El Ordenamiento Territorial como política de Estado, en *Rev. Perspectiva*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, vo.20, No1, 2015. Recuperado de: <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/4491>
- Hidalgo Capitán, A., Arias, A., & Ávila, J. (2014). El pensamiento indigenista ecuatoriano sobre el Sumak Kawsay. En A. Hidalgo Capitán, A. Guillén, & N. Deleg Guazha (Edits.), *Sumak Kawsay Yuyay: Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre sumak kawsay* (págs. 29-74). Cuenca: Programa de Población y Desarrollo Local Sustentable. Recuperado de: https://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-3872_es.html

- León, M (2015). Del discurso a la medición: Propuesta metodológica para medir el Buen Vivir en Ecuador. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Quito. Recuperado de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/10/Buen-Vivir-en-el-Ecuador.pdf>
- León C., Ramón C., Mero F. M. (2017). Análisis de los Planes Nacionales de Desarrollo para el Buen Vivir. Hacia Nuevos Derechos y Nuevas Respuestas, en Rev. Espacios, Vol. 38, No 61, Año 2017. Recuperado de: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n61/17386106.html>
- Mayoral, F.M. (2009). Desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa, Rev. Nueva Sociedad, NUSO n° 221, mayo - junio 2009. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/desde-los-anos-50-hasta-el-gobierno-de-rafael-correa/>
- Oxfam International (2016). El 1% más rico de la población mundial acaparó el 82% de la riqueza generada el año pasado, mientras que la mitad más pobre no se benefició en absoluto. Recuperado de: <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/el-1-mas-rico-de-la-poblacion-mundial-acaparo-el-82-de-la-riqueza-generada-el-ano>
- Ramos, S. (2021). Crisis climática y covid-19, fenómenos convergentes. Recuperado de: <https://theconversation.com/crisis-climatica-y-covid-19-fenomenos-convergentes-153691>
- Rosatti, H. (1998). Tratado de derecho municipal. Tomo I, 2° edición, Santa Fe, Ed. Rubinzal Culzoni, 1998.
- Sache, W. (n/c). El modelo minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados. Recuperado de: <http://revistas.unam.mx/index.php/ras/article/viewFile/25669/24165>
- Senabre López, D. (2003). La estrategia territorial europea. Estructura y características básicas. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/282851359_La_estrategia_territorial_europea_Estructura_y_caracteristicas_basicas
- Soto Rueda, J.M., Garrido Clavero, J. (2019). La Evaluación de Impacto Territorial (EIT): Sobre la posibilidad de su institucionalización en Andalucía (España), en IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: Planificación y gestión integrada como respuesta, 2019, págs. 1176-1191. Recuperado de: https://www.fundicot.org/_files/ugd/1c299f_6fb4da47fa6b4a7b83696af87e3c9d9d.pdf
- Sunkel, O., Paz, P. (1982). El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, Siglo XXI. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1604/S33098159S1_es.pdf
- UE (2001). La gobernanza europea - Un Libro Blanco. Diario Oficial C 287 de 12.10.2001. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/>
- Wallerstein, I. (2014) Análisis de sistemas-mundo. Una introducción. Recuperado de: <https://sociologiadeldesarrollo.files.wordpress.com/2014/11/223976110-26842642-immanuel-wallerstein-analisis-de-sistemas-mundo.pdf>

MESA 05

Investigación sobre procesos hidrológicos, edafológicos de calidad e hidrogeológicos en zonas de paramo de Loma Larga (Quimsacocha) y Loma Larga.

FELIPE CISNEROS ESPINOSA

Introducción



La academia viene realizando una serie de investigaciones en este ámbito, por cuanto desde la universidad se considera que es un tema muy importante y a su vez muy delicado, por lo que se debe tomar cartas en el asunto a través de una vigilancia instrumentada desde la misma.

Es importante el monitoreo de los recursos naturales en el área de influencia de los proyectos estratégicos, en este caso de los proyectos mineros, pero no solo proyectarlo como un tema de carácter exclusivamente minero, sino en todos los temas que tienen que ver con la interferencia del ser humano con la naturaleza y con la destrucción de nuestros ecosistemas, entonces se debe propender a realizar actividades que causen el menor estrago posible en términos de no afectar la conservación principalmente, por ello se ha planteado la necesidad urgente de implementar sistemas de monitoreo que den cuenta de la dinámica de afectación o no de los ecosistemas; lo cual es posible realizar a través de la vigilancia de las actividades a desarrollarse, utilizando tecnología de punta.

Los insumos para que este importante trabajo sea realizado

con la precisión y responsabilidad que se requiere, se complican cuando se establece la necesidad de financiamiento, ya que la mayoría de instituciones, voltean la cara al otro lado, porque nadie está interesado en financiar estas investigaciones, por lo que, se ha tenido que trabajar con escasos recursos para la investigación, se ha ido avanzando en estos temas, pero obviamente se requieren muchos más recursos. La realización de eventos como el presente deben establecer la necesidad e importancia de sentar las bases para un trabajo, donde la sociedad sea protagonista activa, el trabajo a realizar debe mostrar todas las aristas de la actividad convirtiendo a los implementadores (La Academia) en los ojos de la sociedad. Este requerimiento de vigilancia es aplicable a todo tipo de proyecto a emprender por ello el monitoreo de las actividades inherentes a los mismos debe ser un tema prioritario y de ejecución obligatoria.

Información cartográfica y sistema de información

Para lograr lo anotado en los párrafos precedentes, es necesario contar con la información de base lo más precisa posible, por ello, se consideró un objetivo importante proveer geo

información de alta calidad como insumo para el desarrollo de los estudios que se va a realizar en toda la zona y para esto se tiene varias aristas: la gestión administrativa de la geo información, la actualización de la geo información y la generación de la geo información nueva; considerando que en el instituto geográfico militar (IGM) que es el ente encargado de realizar estos trabajos, no se dispone de una cobertura total del país con la información que se requiere para todos los desarrollos que se desea realizar, se requiere que en cada proyecto sea necesario instrumentar cada vez estos temas. Para este proyecto en particular en temas de gestión de administración, de la geo información a través de la recopilación de información, proyectos de las empresas mineras, proyectos de las instituciones públicas, se tuvo libre acceso de toda la información, se realizó una recopilación de información completa con la finalidad que dicha información posteriormente sea analizada y administrada para cada uno de los especialistas.

Esta información fue contrastada respecto a la infraestructura construida, alturas, cobertura vegetal; como resultado de lo cual se tiene que fue imprescindible que esta información sea actualizada, lo cual señala que la verificación para estos ítems es fundamental; posteriormente se estableció un área de influencia del proyecto y para el presente caso aparte del área de influencia de los proyectos mineros, se incrementó el área de actuación con los requerimientos de la empresa ETAPA EP, es decir, se incrementaron las áreas de las cuencas hidrográficas para cubrir algunas áreas que permitan el manejo más adecuado de agua potable y otras actividades, ajustando así, el área de estudio en los dos proyectos, tanto en el de Loma Larga como en Río Blanco, con una delimitación de cuencas hidrográficas que cubren áreas para dichas actividades.

En algunos casos donde no existía información se realizó, con las últimas técnicas de restitución, la generación de nueva información cartográfica con procesamiento de objetos foto identificables para el ajuste geométrico y se trabajó en el desarrollo para completar esa información

faltante para los diferentes estudios, también se hizo el registro de los diferentes aforadores de caudal implementados. La generación de geo información ha dado como producto modelos de geo información con geo estadística que ha permitido calibrar modelos hidrológicos que son requeridos para la modelización de todos los componentes, con la finalidad de tener un acceso adecuado se realizó la difusión de la geo información hacia los diferentes grupos de trabajo. Esta difusión se realizó mediante publicaciones a través de mapas y diferentes herramientas que sirven para el desarrollo de los componentes y la construcción de un Sistema de Información geográfica con objetos para su fácil utilización.

Es importante señalar que la información obtenida, es una información adecuada a escala absolutamente manejable, que tiene relación con el tipo de estudio que se viene realizando.

Loma Larga

En la zona de Loma Larga, se ha realizado una importante intervención en varios ámbitos: Así en el ámbito de la Edafología se definió como objetivo el contribuir con la información que permite establecer las características del suelo en las zonas de estudio, su grado de afectación durante la explotación de los recursos minerales. La idea es establecer la línea base, es decir, como están esos suelos en este momento, antes de ningún trabajo de explotación minera y si es que esos suelos van a ser afectados a futuro, entonces se tiene establecido la caracterización de los suelos en las áreas de afectación y se ha establecido un sistema de monitoreo para permitir esa verificación en el tiempo.

Para el área de estudio se establecieron 400 hectáreas en 14 sitios de estudio edafológico, 8 barrenaciones, así como, 6 calicatas y 86 barrenaciones para la actualización de mapas de suelos, el resultado fue la obtención de los datos a partir de las calicatas, la toma de muestras para establecer los parámetros hidrofísicos; en el laboratorio de PROMAS se realizó estos trabajos con una caracterización absoluta de la capacidad

de retención de agua en el suelo y los valores que se tiene este momento son los valores de estos parámetros, están entonces establecidos como base, tanto para Andosoles cuanto para Histosoles, aquí se entrega valores promedios de una tabla para diferentes horizontes, luego el análisis de valores en la línea base y monitoreo actual para análisis hidrofísicos y químicos para horizontes Ándicos, el establecimiento de varios parámetros como la densidad aparente, conductividad hidráulica saturada, la capacidad de intercambio catiónico, la materia orgánica, el pH; en fin, todos los parámetros que son necesarios y un análisis de detalle, un análisis químico con todos estos elementos para conocer en cada uno de los sitios de que están compuestos los suelos Ándicos, creándose obviamente una base de datos suficientemente amplia.

Para completar el estudio de suelos también se realizó un análisis biológico en donde se estableció la riqueza de los OTUs bacterianos de suelos basadas en perfiles electroforéticos de esta clasificación, entonces se estableció el tema del ADN de los suelos y se encontró que no se produjeron en algunos casos ADN detectable, en todo caso estas son informaciones muy importantes que se dispone para tener la línea base, con estos datos y análisis se realizaron mapas temáticos, se dispone de mapas temáticos de cobertura vegetal, de uso actual, de los suelos que están compuestos las zonas, la profundidad, mapas temáticos que están establecidos como línea base.

Como conclusión a este punto se pudo ejecutar en su totalidad los trabajos planificados en el área de estudio definida que incluye la que tendrá mayor intervención por parte de la minera, se ha realizado comparaciones de los resultados actuales con estudios de línea base; entre los productos obtenidos se encuentran los mapas de suelos, mapas de la cobertura vegetal, mapa de uso actual, informe de las curvas de retención de agua, informe de conductividad hidráulica saturada y el informe de las principales características edafológicas.

Rio Blanco

En el caso de Rio Blanco se ha avanzado con la determinación de la superficie en la cual se han establecido 13 sitios de monitoreo, calicatas, barrenaciones, además se ha construido un mapa de suelos con información obtenida cada 7 hectáreas y su validación, así como los análisis químicos, los análisis de los suelos y han permitido establecer los parámetros de capacidad de retención, densidad aparente, conductividad hidráulica, nuevos análisis químicos así como el ADN de los suelos fruto de lo cual se tiene los datos para la línea base; asimismo se dispone de los mapas temáticos, uso actual, cobertura vegetal que han sido determinados obteniendo mapas de suelos con una densidad de barrenaciones muy alta.

Hidrometeorología

En el ámbito de la hidrometeorología el trabajo fundamental ha sido profundizar el conocimiento actual de las propiedades del medio físico de las probables zonas de implementación y para esto entonces se ha incrementado la red de monitoreo meteorológico, se han establecido líneas de acción y se ha diseñado un sistema del monitoreo.

En el caso de Loma Larga y de Rio Blanco se tiene la ubicación de pluviógrafos en diferentes zonas de aforadores de caudal, en diferentes quebradas y ríos y de estaciones meteorológicas capaces de medir siete parámetros de interés que permiten a los técnicos desarrollar coeficientes de evapotranspiración y otros temas.

En el caso de Rio Blanco si bien se diseñó la red, incluso se llegó a construir algunos limnigrafos (estaciones de medición de caudales en cauces de quebradas) e instalar algunos pluviógrafos, al momento y debido al vandalismo y a la situación sociopolítica de la zona, la estación hidrológica que la empresa operaba ya no está disponible, fue destruida en su totalidad, así mismo, los **pluviógrafos** instalados en la zona han sido destruidos, hay algunos que siguen funcionan-

do es necesario mirar a futuro y visualizar como se puede resolver a partir de una necesidad de hacer este monitoreo y de lograr el apoyo de la comunidad requerido.

Las estaciones meteorológicas que han sido instaladas tienen una gran capacidad de medir parámetros a saber: miden velocidad, dirección del viento, la higrimetría, la humedad relativa, la temperatura máxima y mínima y la presión barométrica, con lo cual se puede caracterizar el clima. Los pluviógrafos tienen esta característica y están debidamente protegidos y los limígrafos han sido siempre colocados con un vertedero que nos permite saber con exactitud la cantidad de agua que está pasando por él.

Se ha procesado esa información, se cuenta con datos de algunos años de información de las zonas mineras y para esto en el caso de Loma Larga se tiene un análisis de correlación, un análisis de curvas de doble masa, un análisis de lluvias – escorrentía así como, hietogramas de precipitación, toda esta información ha permitido la implementación de un modelo hidrológico el cual ha sido calibrado, el modelo referido corresponde al modelo conceptual HVB en el que se ha logrado una calibración con índices muy adecuados, que dan cuenta en forma fidedigna la situación hidrológica de las microcuencas de estudio.

Componente calidad de agua

En el componente de calidad de agua también ha sido importante la ubicación de sitios de monitoreo en sitios claves a fin de disponer de datos de la calidad de agua, se han considerado las quebradas de Quinahuayco, Calluancay, Zhurucay y Cristal, todas estas tienen las estaciones de medición y muestreo de calidad, a partir del trabajo del proyecto en los 2 y 3 últimos años se ha hecho periódicamente, adicionalmente se tiene instalada una sonda multiparamétrica de monitoreo permanente de modo que se dispone de los datos, tanto hidrometeorológicos, así como, como los datos de calidad de agua, incluso en algunos casos en tiempo real, los análisis de laboratorio se han realizado en laboratorios acre-

ditados, como el caso de Gruntec y Anabalab, laboratorios internacionales que tiene acreditación así como el laboratorio de la Universidad de Cuenca en la Facultad de Ciencias Químicas, los datos obtenidos posteriormente son digitalizados los análisis y resultados estableciendo parámetros de línea base en donde incluso en algunos elementos se han hecho una comparación como es el caso de aluminio y hierro con límites permitidos y como esta este momento el recurso, a fin de establecer la calidad en realidad del recurso en este momento, estableciéndose así una línea base muy importante.

Se tiene la distribución geográfica de algunos parámetros como: pH, nitritos, oxígeno disuelto, DBO y de los metales pasados, es decir, se tiene una base de datos significativa.

En el caso del componente calidad de agua también se hizo monitoreo biológico a través de macroinvertebrados, se realizó la captura, se hizo la recolección de los macroinvertebrados y análisis pertinentes que han permitido tener una base de datos sobre estos elementos y a su vez permiten monitorear la calidad de agua desde el punto de vista biológico, estos resultados se han interpretado con colores a saber: en color azul la mejor calidad, en verde una calidad media y en amarillo y rojo una calidad no buena, con todos estos elementos se ha podido establecer dos índices muy importantes, el índice de calidad de agua WQ que es un índice químico y el índice de calidad de agua ABI que es un índice biológico.

Componente: aguas subterráneas

En el componente aguas subterráneas se ha hecho algunos trabajos principalmente de recopilación de información de estudios anteriores, en la zona de estudio existen más de 500 perforaciones en cada una de las concesiones, toda esta información ha estado disponible para los técnicos con lo cual se ha podido construir un mapa geológico de muy buena resolución sobre las estructuras geológicas. Utilizando la información pluviográfica y la información de los niveles piezométricos se han realizado algunos análisis

de precipitaciones versus niveles piezométricos en diferentes pozos y perforaciones que están siendo monitoreadas en este momento, con estos análisis se ha llegado a algunas conclusiones interesantes sobre la presencia de esta agua en las perforaciones, concluyéndose que dichas aguas son de origen básicamente superficial.

Se realizó un trabajo de estudios geofísicos de gran magnitud en dos etapas, una primera etapa de prospección geofísica expresada en el gráfico con la leyenda de puntos rojos sitios que fueron determinados a partir de un análisis de las cuencas y la ubicación de los diferentes puntos de interés y el segundo un afinamiento que ha sido codificado con una leyenda en puntos amarillos (ver gráfico). Adicionalmente y con base en las perforaciones existentes se tiene los datos de la estratificación en los diferentes puntos de interés, con estos elementos y la prospección realizada se han obtenido buenos resultados, adicionalmente se han realizado tomografías eléctricas y se ha hecho una correlación con los datos que se tiene de las perforaciones existentes, los resultados obtenidos se reseñan a continuación.

En algunos piezómetros antiguos el nivel de agua está casi en la superficie, analizando los cortes geológicos y la presencia de agua en las mismas no se pudo establecer una relación clara, por ello se plantea la hipótesis, el nivel de agua presente en los pozos para el caso de Loma larga es superficial, para el caso de Río Blanco aun no se ha podido realizar estos análisis.

Conclusiones generales

- Se ha conseguido la presencia fundamental de la academia en estos temas de interés nacional, sin embargo, para eso se requiere recursos, el monitoreo de los recursos naturales en áreas de influencia de actividades antrópicas es esencial y obligatorio, no solamente en la minería, en la agricultura, en la hidroeléctrica, en todas las actividades es necesario el monitoreo.
- La vigilancia de actividades que se autorice desarrollar debe ser realizada y utilizada

tecnología de punta, eso es factible, en este momento se tiene vigilancia en tiempo real, con transmisión a tiempo real dada la trascendencia que tiene la conservación de los recursos no renovables, el trabajo de monitoreo debe ser realizado con precisión y responsabilidad extrema, eso es importante a la hora de dar veredictos, ya que tiene que ser transparente.

- El trabajo realizado por la Universidad de Cuenca constituye apenas un primer peldaño, ya que a futuro se realizará un trabajo en equipo donde la sociedad pueda participar efectivamente, el planteamiento es que la sociedad a través de la participación a ser vigilante de estos temas; es importante resaltar que estas investigaciones tienen que ser financiadas y el financiamiento de este tipo es un tema pendiente, “la gente mira a otro lado cuando se trata de financiamiento” y tiene que haber una preocupación del estado, al fin de tener las herramientas necesarias que permitan su ejecución durante todo el proceso, este no es un tema de un proyecto, de un informe, no es un tema de un cumplimiento de una actividad es un tema de estar de una manera permanente; es decir antes, durante y después del proceso, este trabajo debe ser realizado de forma continua, siendo obligatorio y necesario afianzar la institucionalidad para su ejecución.
- La academia en el caso de la Universidad de Cuenca está presente en este caso por responsabilidad, pero se debe adoptar una solución sostenible e institucional, este es un llamado a la sociedad entera, al estado para proveer estos insumos y la academia tiene que estar ahí.

MESA 05

Ordenamiento Territorial, Minería, Fuentes de Agua y Consulta Popular

CARLOS CASTRO RIERA
Ex-Decano de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias
Políticas y Sociales de la Universidad de Cuenca

1.- Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es una competencia exclusiva del GAD Municipal, establecida en la Constitución de la República, ejercida mediante un acto administrativo normativo expedido por el Concejo Cantonal para organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo¹.

En consecuencia, el ordenamiento territorial es un proceso y producto reglado por la Constitución y más normas pertinentes del ordenamiento jurídico, de manera que no es una mera expresión de la voluntad planificadora del GAD Municipal y de su órgano legislativo, sino que debe ceñirse y enmarcarse en su procedimiento y contenido a lo establecido en la Constitución y las leyes. Por lo tanto, el ordenamiento territorial debe ser la expresión en el territorio del cantón, del régimen de desarrollo

establecido en la Constitución de la República, y normado en las ordenanzas y reglamentos municipales.

De conformidad con el Art. 10 de la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUGS), el ordenamiento territorial tiene como objeto:

1. La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio.
2. La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
3. La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.

Para el objeto de la presente ponencia interesa conocer en que consiste el referido patrimonio natural y su relación con el ordenamiento territorial y las actividades extractivas de recursos naturales no renovables.

2.- Patrimonio natural, ordenamiento territorial y actividades extractivas de recursos naturales no renovables

El Art. 404 de la Constitución de la República (CR), prescribe que: "El **patrimonio natu-**

¹ Ver Registro Oficial-S N°790: 5-VII-2016. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Art. 9

ral del Ecuador único e invaluable comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Su gestión se sujetará a los principios y garantías consagrados en la Constitución y se llevará a cabo de acuerdo con el ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley”².

La última parte de este artículo es trascendental ya que ordena que la gestión del patrimonio natural del Estado se llevará a cabo de acuerdo con el ordenamiento territorial que es parte de las competencias exclusivas de los GAD.

Estas formaciones naturales tienen una íntima relación con la preservación de las fuentes de agua, zonas de recarga, descarga y regulación hídrica, páramos, humedales, bosques protectores y ecosistemas frágiles.

Por su parte el Art. 405 de la Constitución, determina que el sistema nacional de áreas protegidas (SNAP) garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas, sistema que se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, cuya rectoría y regulación es ejercida por el Estado, el mismo que asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.

Esta disposición obliga a que los GAD municipales al momento de expedir los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), tienen que considerar estas áreas protegidas existentes en su territorio, así como las áreas es-

peciales para la conservación de la biodiversidad referidas en ellos arts. 55 y 56 del Código Orgánico del Ambiente³.

Debemos señalar que, si bien existe una tutela especial a las áreas del SNAP, sin embargo, se debe señalar que la protección al suelo en general debe ser de carácter holístico pues constituye la condición material esencial para todas las actividades y para el sustento de la vida misma. La norma constitucional antes nombrada está en concordancia con el Art. 407 de la Constitución que **prohíbe la actividad extractiva** de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.

Igualmente, esta norma constitucional **prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles**.

Finalmente se debe señalar que el Art. 409 también de la misma Constitución determina 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 que prevenga su degradación, en particular la provocada por la contaminación, la desertificación y la erosión.

Ahora bien, los recursos naturales no renovables, que son parte del patrimonio natural, están incluidos en los sectores estratégicos cuya gestión es de competencia del Estado Central la misma que puede entrar en conflicto con las competencias de los GAD provinciales o GAD municipales, lo cual es objeto del siguiente punto de

² Registro Oficial N°449: 20-X-2008. Constitución de la República del Ecuador.

³ Registro Oficial-S N°983: 12 -IV- 2017. Código Orgánico del Ambiente.

esta ponencia.

3.- Competencias sobre sectores estratégicos, competencias ambientales y competencias de ordenamiento territorial

3.1.- Competencia exclusiva del E. Central: Sectores estratégicos

El Estado Central tiene entre sus competencias exclusivas determinadas en el Art. 261 CR las 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 Central sobre los **sectores estratégicos**, está ratificada en el Art. 313 de la Constitución, siendo estos los siguientes:

- Energía en todas sus formas
- Telecomunicaciones
- Recursos naturales no renovables
- Transporte y la refinación de hidrocarburos
- Biodiversidad y el patrimonio genético
- Espectro radioeléctrico
- Agua; y,
- Los demás que determine la ley.

De igual forma de acuerdo con el Art. 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.

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 Art. 315 de la Cons-

titución, pero de conformidad con el Art. 316, **podrá delegar** la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a **empresas mixtas** en las cuales tenga mayoría accionaria, y excepcionalmente a la **iniciativa privada** y a la **economía popular y solidaria** en los casos que establezca la ley.

Sin embargo el agua es también parte del sector estratégico, por lo que conviene hacer algunas consideraciones al respecto.

3.2.- Agua: Patrimonio Nacional estratégico

El agua se considera, según el Art. 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, a través de la autoridad única del agua, es 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.

3.3.- Competencias de GAD Provinciales y GAD Municipales

Los **gobiernos provinciales** tienen entre sus competencias exclusivas la **gestión ambiental provincial, planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y fomentar la actividad agropecuaria**, según los numerales 4,5 y 6, respectivamente, del Art. 263 de la Constitución.

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 Art. 264.1 y 264.2. de la Constitución.

Igualmente, los GAD municipales, según el Art. 264.4 de la Constitución, tienen entre sus competencias exclusivas la de **prestar los servicios públicos de agua potable**, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y **actividades de saneamiento ambiental**.

4.- Concurso de competencias e intereses

Estamos ante un verdadero concurso de competencias entre:

- Las *competencias ambiental, de riego y fomento agropecuario de los GAD provinciales*
- Las *competencias de ordenamiento territorial y de prestación del servicio de agua potable de los GAD Municipales*
- La *competencia del Gobierno Nacional* de los recursos naturales no renovables, como las mimas.

El conflicto de competencias ocurre cuando el Estado Central otorga concesiones mineras en zonas de fuentes de agua, de recarga, descarga y regulación hídrica, páramos, humedales, bosques protectores y ecosistemas frágiles, mientras que los GAD provinciales y municipales quieren preservar esas zonas en y para la ejecución de sus respectivas competencias.

A nivel ciudadano se opera por lo mismo una confrontación entre el interés patrimonial de las empresas transnacionales por la explotación minera en zonas de fuentes de agua, de recarga, descarga y regulación hídrica, páramos, humedales, bosques protectores y ecosistemas frágiles y el interés de los ciudadanos por preservar sus fuentes de agua. Es otra situación cuando la minería se realiza fuera de dichas zonas como por ejemplo en zonas desérticas.

5.- La solución del conflicto

Para orientar la resolución del conflicto de competencia es necesario analizar los siguientes aspectos, relacionados con el orden jerárquico de las leyes, el alcance del componente de ordenamiento territorial de los GAD Municipales y los derechos que nacen del régimen del desarrollo en especial el referido a la consulta popular sobre la explotación de recursos naturales.

5.1.- Orden jerárquico de las leyes y principio de competencia

De conformidad con el Art. 425 de la CR “El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

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.” (Lo destacado es nuestro).

Por lo tanto cuando entre en conflicto una norma superior y otra inferior cuyo objeto sea una competencia exclusiva de un GAD, debe aplicarse la norma jurídica atinente a la titularidad de la competencia exclusiva.

5.2.- Alcance del componente de ordenamiento territorial

De conformidad con el inciso segundo del numeral 3 del Art. 11 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUGS) “Las decisiones del ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno [mu-

nicipal] racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno". (Lo introducido en corchetes es nuestro).

Esto significa que las decisiones del ordenamiento territorial, uso y ocupación del suelo de un GAD Municipal serán las que articulen las intervenciones ya sea de un GAD Provincial, de un GAD Parroquial o del estado central.

5.3.- Régimen de desarrollo y consulta popular

Al instituirse el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, se determinó que su deber primordial es garantizar el **goce efectivo de los derechos** y particularmente el agua para sus habitantes.

El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, esencial para la vida, y **tiene íntima relación con la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad, el derecho a la salud, educación y alimentación.**

Los derechos solo pueden tener **sustentabilidad material** si se **precautelan las condiciones de producción y reproducción de la vida**, y de allí la necesidad de garantizar los **derechos de la naturaleza y preservar un ambiente sano.**

Por ello los derechos únicamente pueden ser viables en un contexto de **armonía entre sociedad, Estado, mercado y naturaleza** lo cual **se concreta en el régimen de desarrollo** que se materializa en la realización de los derechos.

Para hacer efectivo el régimen de desarrollo y construir un modelo de desarrollo ambientalmente equilibrado, es necesario:

- Conservar la biodiversidad
- La capacidad de regeneración natural de ecosistemas
- Prevenir impactos ambientales negativos
- Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento
- Conservar el suelo y prevenir su degradación
- Garantizar la conservación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográfi-

cas y caudales ecológicos

- Evitar actividades destructivas y nocivas en fuentes de agua, zonas de recarga de agua, ecosistemas frágiles y amenazados como los páramos, humedales y bosques protectores y zonas de recarga hídrica.

En función de los objetivos del régimen del desarrollo las políticas públicas están estrechamente vinculadas al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos de interés público, ser consultados y participar en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos. Art. 61 CR.

Uno de los mecanismos de democracia directa es la **consulta popular**, normada en el Art. 104 de la Constitución, en cuyo marco los GAD, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes podrán consultar sobre temas de interés para su jurisdicción, contando con el dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

Respecto de la **competencia exclusiva del Estado sobre los recursos naturales** no renovables que son parte de los sectores estratégicos, la Corte Constitucional ha señalado que siendo la consulta popular un ejercicio del derecho constitucional de participación, no existe norma constitucional que prohíba que la ciudadanía pueda plantear como asunto de consulta popular temas relacionados con la explotación de recursos naturales no renovables y específicamente la minería, y que por el contrario no solo el sistema democrático, sino el régimen de desarrollo que establece la Constitución, incluye expresamente la participación ciudadana como un derecho en sí mismo y como una garantía de los demás derechos, en especial, el derecho al agua, a un ambiente sano, a la salud y los derechos de la naturaleza⁴.

⁴ Dictamen No. 9-19-CP/19.- Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez. Caso solicitud de dictamen constitucional propuesto por Yaku Pérez Guartambel para consulta popular en la provincial del Azuay, república del Ecuador.

MESA 05

Ordenamiento Territorial, Minería, Fuentes de Agua y Consulta Popular

CARLOS CASTRO RIERA
Ex-Decano de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias
Políticas y Sociales de la Universidad de Cuenca



MESA 5: EL EJERCICIO COMPETENCIAL EN RELACION A LOS RECURSOS NATURALES Y LOS SECTORES ESTRATEGICOS Y SU INCIDENCIA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

<https://www.facebook.com/csndu/videos/784029978844602>

PONENTE : Doctor Christian Zamora Matute, Concejal de Cuenca

TEMA: Plan Normativo de la Comisión de Ambiente en Defensa de los Recursos Naturales y Ecosistemas del Cantón

Existen temas fundamentales que se abordará de manera sucinta, pero con la profundidad que merece mediante ejes fundamentales: la creación del subsistema autónomo descentralizado tal como manda el Código del Ambiente; sobre las Áreas de Conservación y Uso Sustentable -ACUS-; el tema de la consulta popular por el agua que se impulsó desde la comisión y apoyado por el cabildo del agua; y, de la empresa que está encargada de la recolección y de toda la transformación y procesamiento de los desechos y residuos dentro de nuestro cantón y finalmente el tema de la ordenanza sobre plásticos de un solo uso.

¿Qué es un subsistema autónomo descentralizado?

Esto como ya se había indicado lo contempla el Código del Ambiente y permite a los diferentes 221 GAD cantonales del Ecuador crear este subsistema de áreas de conservación y uso sostenible y ¿cuál es la idea?, el COOTAD establece que cuando se determina estas áreas de conservación en los diferentes gobiernos autónomos descentralizados, posteriormente en el Ministerio del Ambiente se tramite la declaración dentro del sistema nacional de áreas protegidas -SNAP-. En la ciu-

dad de Cuenca se pretende mirar hacia el futuro, con la visión de un desarrollo sostenible, de economía circular y evidentemente del cambio climático, estas decisiones ya debían haber sido tomadas antes y en muchas cosas se encuentra retrasadas para alcanzar el desarrollo sostenible para que las futuras generaciones tengan igual o mejores condiciones que la presente generación, para el disfrute en cuanto a recursos naturales. Dentro de la mancha urbana de la ciudad de Cuenca en el primer sub sistema descentralizado se está creando tres áreas: Machángara, Gallo Cantana y Mazan, con un área de conservación que alcanzan las 20.000 hectáreas, representan el doble de extensión de la mancha urbana del cantón Cuenca, toda la ciudad, esta ordenanza que está aprobada en primer debate y ha sido ya remitida por la comisión a segundo debate se espera que próximamente el alcalde lo ponga en discusión y se genere esta primera parte del sub sistema para las áreas de conservación denominadas ACUS.

El Parque Nacional Cajas, es un parque nacional dentro del sistema de áreas protegidas y lo que ahora se busca es incorporar estas nuevas áreas, pero además de estas tres áreas se

aspira que con el tiempo, mediante reformas a esta ordenanza se vaya incluyendo dentro de las nuevas áreas, que estén obviamente consideradas para ser parte de áreas de conservación y por su importancia se le ha denominado ordenanza para las zonas de recarga hídrica, porque de ahí proviene el agua; por ejemplo en Machángara viene absolutamente todo lo que abastece de la planta de Tixan que es responsable casi del 40% de abastecimiento de agua en la ciudad de Cuenca, Mazan que es una joya apegada al Cajas y evidentemente estas zonas protegen la biodiversidad, el agua y el aire puro.

Las 20.000 hectáreas, dos veces más que la extensión urbana de Cuenca, en cuanto a Curiqingue, Gallo Cantana pertenece a un predio de propiedad pública, de ETAPA; en referencia a Mazan es propiedad de ETAPA y del GAD Municipal y en el caso de Machángara esta conformado por varios predios de ETAPA, ELECAUSTRO, del programa socio bosque del estado y predios privados, que a través de la potestad que otorga el COOTAD a los GAD, se puede ir afectando con fines de conservación.

¿Cómo se regula estas áreas de conservación y uso sostenible?

Lo fundamental es como se logra el financiamiento, porque son áreas amplias de conservación que requieren de recursos para el cuidado y mantenimiento del mismo, por tanto la ordenanza plantea financiar mediante una tasa cargada en el consumo de agua de esta manera obtener fondos exclusivos para la conservación y la perpetuidad; ¿Qué quiere decir esto?, tradicionalmente y afortunadamente las administraciones de ETAPA a lo largo de los años han destinado recursos a través de la subgerencia de ambiente para inversión entre 2 y 3 millones de dólares anuales a las áreas protegidas y parques nacionales, sin embargo ese presupuesto de cerca de 2,5 millones de dólares además de cooperación en ámbitos generales que esta planteados la ordenanza es lo que financiaría de manera específica y ¿porque está ahí puesta tarifa de agua?, porque la tarifa de agua tiene varios componentes en sus costos evidentemente operativos.

A ETAPA EP le cuesta producir un metro cubico de agua 0,74 centavos de Dólar Americano, este es el costo promedio de lo que se paga de este valor, 0,10 centavos cubren todos los que viven en Cuenca, los cuales son desagregados en 0,04 centavos para la gestión ambiental, llámese proyectos de diferente índole, el tema de recolección de pilas y 0,06 centavos se destina a las áreas protegidas entre ellas, el Parque Nacional Cajas; la ordenanza planteada está preparando para el futuro una independencia de la buena voluntad de las administraciones de turno para disponer de esos recursos, porque bien administrativamente podrían distribuirse para otra cosa y crear un fideicomiso, de tal manera que el componente de protección y conservación de fuentes y zonas de recarga vayan a un fideicomiso que es conocido Fondo del Agua para la Conservación de la Cuenca del Río Paute (FONAPA) y todos esos recursos sean administrados por el valor de tasa de agua que se paga para única y exclusivamente para perpetuidad y tener ahí esos recursos de alguna manera blindados.

Si la presente ordenanza se aprueba, una nueva administración no podrá disponer de estos recursos, porque actualmente pasa que, cuando hay crisis de cualquier índole los recursos que primero son considerados son del ambiente, porque “nadie protesta o nadie está viendo si hay inversión en las zonas protegidas”, en el alto bosque, en los humedales, en los parques nacionales, etc.; de esta manera se garantiza que estos recursos por voluntad política, mediante ordenanza van a estar siempre destinados para este fin.

En un futuro la ordenanza dispone que se comience a buscar nuevas áreas y nuevos terrenos privados, estos recursos que vienen a través de la tarifa del agua no implican un alza de tarifa, únicamente lo correspondiente se pone un fideicomiso para un fin específico para que se puede evidentemente en un futuro invertir y solo en los temas de conservación de biodiversidad, etc. La ordenanza también plantea mecanismos para identificar nuevas zonas con la finalidad de ser elevadas a categoría de ACUS y posteriormente

al SNAP, porque una vez que estén listas dichas áreas son la perpetuidad e inviolabilidad de esos territorios para poder lograr el objetivo.

Esta es la aspiración como concejal y la visión que se ha tratado de imprimir desde la comisión, rodear al cantón Cuenca de estas áreas, con la finalidad de evitar un futuro una ciudad sin un adecuado abastecimiento de agua, además de repercusiones por el cambio climático y obviamente las consecuencias que trae desde el punto de vista del clima y otros factores.

Consulta por el agua en cuenca

Desde la Comisión se apoyó previo a la aprobación por unanimidad en el concejo cantonal llamar a consulta popular y que fue aprobada por la Corte Constitucional, Cuenca es el primer cantón en la historia que una consulta por el agua es aprobada por la Corte Constitucional, han existido otras que han pasado por el ministerio, pero este es el primero aprobado en el pleno por mayoría. En el gráfico se observa el manto hidrográfico que tiene el cantón Cuenca, la consulta contiene cinco preguntas, porque son cinco zonas de recarga hídrica: Machángara; Tomebamba, que contiene el Parque Nacional el Cajas en buena parte; río Norcay que va hacia la parte de las costas; río Yanuncay, que es donde están los proyectos de minería metálica y la de Tarqui, por lo tanto son cinco preguntas que tienen la finalidad de proteger estas áreas de la explotación metaliza a gran escala en las zonas de recarga hídrica en cada uno de los ríos.

¿Cuál es la importancia de Cuenca para esta Consulta Popular?

El río Tomebamba, tiene toda la riqueza hidrológica que existen en todas las cuencas, inclusive en el río Yanuncay se observa que, es más, pero los puntos de captación están más o menos por estas zonas tanto en Tomebamba, Machángara y Yanuncay es decir aguas abajo. Con minería metálica en estas zonas se puede llegar a contaminar y permear hacia el sub suelo ciertos contaminantes, por lo que ese suelo no va a tener una

característica de la cual hoy posee y eso complica de manera severa al menos los temas de potabilización y el objetivo de mantener y mejorar la calidad de agua en Cuenca.

El agua por definición sabemos que es incolora, insabora, inolora, pero los cuencanos siempre mencionan que el agua tiene sabor, porque en otras latitudes el agua no tiene sabor, pero en Cuenca este líquido vital contiene una cantidad de oxigenación y pureza de las zonas de donde proviene el agua que posteriormente es potabilizada y entregada a gran parte de la Cuenca urbana y de la Cuenca rural.

La comisión de ambiente del cantón Cuenca decidió en junio de 2019 sobre la consulta y se fue perfeccionando, luego que a nivel provincial no se dio paso como fue de conocimiento nacional y se retomó como cabildo del agua, con ello los cuencanos podrán pronunciarse por el futuro en cuanto a recursos naturales y la conservación de estas zonas.

Ordenaza plasticos de un solo uso

Recientemente la Ley nacional con respecto a los plásticos de un solo uso ha sido aprobada en esta semana (noviembre 2020), por lo tanto, todo el aparataje que se construyó al inicio de esta administración, es decir hace un año y un poco más atrás con representantes de universidades y diferentes sectores para poder construir una normativa que no quede únicamente en el papel. Los plásticos de un solo uso tiene que no utilizarse o disminuirse o el típico artículo que dice disminuirse al 50%, pero como se sabe, no porque este resuelto en papel efectivamente en la praxis vaya a ocurrir así, por tanto es una construcción de una mesa ampliada de actores para lograr una norma aplicable y sobre todo sea sostenible con el medio ambiente por el consumo elevado y obviamente se da dentro de los plásticos, especialmente de un solo uso de todos estos derivados de polietileno que tardan muchos años en descomponerse de una manera natural y por ello es necesario comenzar de alguna manera a reducir su consumo evidentemente

o buscar algunas alternativas que sean más amigables con el ambiente.

Proyectos Emac Ep

Algunos proyectos desde la EMAC que se ha impulsado desde esta empresa pública, de la cual soy miembro desde mayo de 2019 y me encuentro en la dirección.

En la primera reforma del presupuesto de 2019 a la nueva administración tuve la oportunidad de plantear un tema que se llama la Tonelada Evitada; ¿qué es esto? y me refiero al reciclaje, se creó un presupuesto, un fondo para que con recursos económicos pueda reconocer a los recicladores base, que, dicho sea de paso, son 755 mujeres, jefas de hogar en estado de vulnerabilidad y muchas en la tercera edad. Se está logrando un incentivo a estas personas, porque el relleno sanitario le cuesta aproximadamente 20 dólares transportar una tonelada de basura desde casa hacia el relleno sanitario de Pichacay, que está a 21 kilómetros del centro de la ciudad de Cuenca. La tonelada evitada es el costo, precisamente los plásticos, el cartón, el vidrio o el papel periódico que se evitarían porque se reciclan en la fundación celeste, los recicladores pasan por cada hogar, esa tonelada evitaría que a su vez se venda para la que la industria los procese estamos reconociéndoles a estas personas, es el equivalente evidentemente a 20 dólares la tonelada porque eso es lo que le cuesta a la empresa; pero más allá de eso es el concepto que hay detrás de aquello para ir cambiando esta cultura que es necesario desde casa reciclar, aportando al planeta, a la ciudad, en busca de un país más sostenible.

A nivel de directorio se logró la aprobación de las máquinas biorecicladoras, un tema bastante viejo, por decirlo de cierta manera en otras ciudades del mundo, pero nuevo para la ciudad de Cuenca que son las máquinas que hoy se conoce para reciclar el plástico, las botellas; hasta la fecha el proyecto no se ha ejecutado por parte de la EMAC; hasta hoy únicamente se tiene una máquina desde hace un año y medio en el parque el paraíso cuando ya se debería tener muchas

más, porque se aprobó presupuesto para que la gente se involucre en el tema del reciclaje.

Es necesario recalcar que es un proyecto mutilado porque no lo hicieron con una visión completa como se aprobó en el directorio por la siguiente razón: 1. la gente antes de adquirir una cultura necesita incentivos, el ser humano a veces necesita de incentivos para poder adquirir e imprimir un paradigma mental, de su comportamiento cultural que es el tema precisamente del reciclaje; se puede imaginar que es sostenible si a la gente, a los niños, a los jóvenes y a todas las personas se paga por reciclar su botella, cargando saldo de beneficio dentro de su tarjeta electrónica. Estos materiales se pueden vender a la industria para que lo procese y la visión integral que se había planteado en este proyecto, es necesario que la EMAC empiece a procesar para cerrar el círculo económico y darle una sinérgica completa a este tipo de proyectos.

El 65% en términos generales corresponde a residuos orgánicos, el 24% corresponde a residuos inorgánicos y el resto son de temas industriales, entonces en los temas inorgánicos que son plásticos, pets y los diferentes tipos de plásticos de polietileno, no todos se pueden procesar de la misma manera, desde el punto de vista químico, entonces el proyecto que se planteó y que fue aprobado en el directorio es de considerar la separación de estos residuos plásticos y adicional aquello se inicie a procesar este plástico, situación que desde hace décadas atrás el mundo ha desarrollado y en la ciudad se empezó a dar pasos, pero Cuenca hubiera sido la primera empresa pública en tener esta transformación, porque en privado si se lo hace.

¿Cuál fue la visión de esto?

Se separa, transforma los diferentes plásticos, pero ¿en que lo transformamos?, uno de los planteamientos con la cámara de la construcción fue cambiar la ordenanza de tal manera que la construcción de Cuenca, considere en sus muros exteriores con la utilización de bloques de plásticos de alta resistencia brindándole a la EMAC no

únicamente el alargue al relleno sanitario previsto hasta el 2031, que como es de conocimiento la implementación de un relleno sanitario dentro de la ciudad es complejo; lamentablemente el directorio decidió reformar plantear otro proyecto. Situación que afecta a EMAC, puesto que hubiere sido una nueva forma de negocio, desde el punto de vista rentable y al mismo tiempo le facilitaría generar otro tipo de negocio.

Adicionalmente de los residuos hídricos orgánicos es el residuo orgánico, es decir las cascaras donde se genera humus en Pichacay en la EMAC, pero de manera manual; por ello la visión planteada en EMAC, es convertirlo en humus de manera industrial, actualmente se recibe el 65% de 440 toneladas al día como insumo para tener humus y mejorar tierra fértil y esto está relacionado con el tema de soberanía alimentaria, para las parroquias rurales y vender a otros lugares con la finalidad de mejorar los productos, convirtiendo así al cantón Cuenca en una potencia; además desde el punto de vista de la producción agroecología tecnificada esa es la visión que se ha dado, siempre es difícil avanzar a la velocidad de las ideas sin celos en el orden político.

Finalmente, la gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos RAEE, hay que mirar hacia el futuro, la chatarra electrónica por lo que se dispone en este momento como celular, computadora, impresora que se hace con ello, a qué lugar se está destinando, se está arrumado o simplemente se vota. En el próximo plan operativo anual de la empresa se impulsará con una cooperación de la Universidad de Cuenca con la finalidad de recolectar todo el residuo del aparato electrónico que se conoce como RAEE y en un futuro separar dichos residuos.

Lo importante que sería que en Cuenca una empresa pública comience a separar los metales dentro de estos aparatos y su comercialización, con ello estaremos contribuyendo al ambiente y habría una fuente de ingreso importante, desde el punto de vista económico que daría rentabilidad para poder subsidiar o invertir en otro tipo de proyectos proambiental para adquirir terre-

nos con la finalidad de convertirlos en ACUS, es necesario hoy impulsar estos proyectos que en mediano plazo puedan ser una realidad para la ciudad de Cuenca, no siempre las ideas llegan a concretarse con la veracidad que se requiere, en el sector público, lamentablemente la realidad cuando no hay una decisión firme por parte de la administración.

