

X SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO
URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y GESTIÓN LOCAL



X SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO
URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

**DESEQUILIBRIOS
TERRITORIALES Y
GESTION LOCAL**

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

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

COMISIÓN ORGANIZADORA DEL SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



Con el auspicio de:



**Desequilibrios Territoriales y Gestión Local:
Memorias del X Simposio Nacional de
Desarrollo Urbano y Planificación Territorial**

©2018, Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.
Universidad de Cuenca
ISBN: 978-9978-14-399-5

CRÉDITOS

Señor Xavier Torres Correa
Presidente de la CSNDU y PT
Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda

Arquitecto Enrique Flores Juca
Secretario Ejecutivo de la CSNDU y PT
Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo
de la Universidad de Cuenca

Arquitecto Fernando Pauta Calle
Coordinador Académico del SNDU y PT

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

Ingeniero José Augusto Briones
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

Economista Rolando Murgueitio
Gerente General del Banco del Estado (E)

Licenciado Daniel Avecillas
Presidente de la Asociación de Municipalidades
Ecuatorianas –AME

Economista Gustavo Baroja
Presidente del Consorcio de Gobiernos Provinciales
del Ecuador –CONGOPE

Abogado Bolívar Armijos Velasco
Presidente del Consejo Nacional de Gobiernos
Parroquiales Rurales del Ecuador –CONAGOPARE

Ingeniero Pablo Vanegas
Rector de la Universidad de Cuenca.

**AUSPICIO PARA PUBLICACIÓN DE LAS MEMORIAS
DEL X SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO
URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO**

Ingeniero Fabián Neira Ruíz
Superintendente

Arquitecto Fernando Cordero Cueva
Superintendente (07/2017 - 08/2018)

Arquitecta Adriana Lucero Quezada
Auxiliar Técnico de la CSNDU y PT

Verónica Puruncajas Calvache
Revisión Ortográfica

Renato Puruncajas Calvache
Diagramación y Diseño

ÍNDICE

PROLOGO	Pag. 10
CONVOCATORIA	Pag. 12
EVALUACION GENERAL X SNDU y PT	Pag. 20

PARTE I

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA PARA REGULAR EL USO Y LA OCUPACIÓN DEL SUELO URBANO Y RURAL.

Marco legal de la ordenación territorial y modelo de gestión para su ejercicio competencial	Pag. 24
--	----------------

Fernando Pauta C.

Legislación Urbanística Nacional Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	Pag. 52
---	----------------

José Morales

Ciudades “intermedias”, agroindustria e impacto ambiental.	Pag. 60
---	----------------

Napoleón Velástegui B.

Simplificación y Racionalización de Trámites y Procedimientos en autorizaciones urbanísticas en suelo urbano y rural.	Pag. 74
--	----------------

Patricio Montalvo

“Planificación territorial y urbanística para regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural”	Pag. 88
---	----------------

Marco Herrera

Estado y políticas públicas urbanas	Pag. 102
---	-----------------

Cristian Contreras E.

PARTE II

FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE EL SUELO URBANO Y RURAL Y CATASTRO NACIONAL INTEGRADO GEORREFERENCIADO

Norma técnica Nacional de Catastros y Avalúos	Pag. 112
---	-----------------

Oswaldo Saransíg U.

Repensando la gestión de la información socio territorial para la gestión pública Fernando Cordero C., Lorena Vivanco C., Natalia Pacurucu C. y Mónica Mendieta	Pag. 122
Fuentes de Información sobre el suelo urbano y rural y Catastro Nacional Integrado Georreferenciado Juan Salgado S.	Pag. 132
La geoinformación en el ejercicio de las competencias de los GAD Jairo Benalcazar	Pag. 148
Uso de información georeferenciada para mejor aprovechamiento de recursos y formulación de proyectos en mancomunidades. La experiencia reciente Andrea Terán E. y Antonio Bermeo.	Pag. 158
Lavcite, una herramienta para la gestión de la información del territorio Villie Morocho, Lorena Vivanco C., Natalia Pacurucu C. y Mónica Mendieta	Pag. 172
Nuevas herramientas y geoinformación disponibles en Ecuador para la gestión territorial urbana y rural. Usos actuales. José Duque M. y Sandra González M.	Pag. 186
El Sistema Nacional de Administración de Tierras (SINAT). Catastro Nacional Georreferenciado urbano y rural; Valoración masiva de Tierras Rurales, actualmente en uso en 50 GAD. Principal fuente de información. Usos actuales y futuros. Cristina Romero y Adrián Carrera	Pag. 204

PARTE III

PLANES DE DESARROLLO Y PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO.

Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial integrales con visión de desarrollo Mileny Santillan	Pag. 224
--	----------

Determinación de Categorías de ordenación en el ordenamiento territorial: Experiencias en la planificación territorial del cantón Pucará. Omar Delgado I., Tania Quinde M., Boris Vélez T. y Edgar Toledo L.	Pag. 232
Avances y desafíos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel cantonal en el Ecuador Cecilia Rodríguez T., Cristina Chuquiguanga A., Mónica González LI. y Lorena Vivanco C.	Pag. 248
Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PD Y OT Guillermo Alomia	Pag. 262
Sugerencias a la normativa para la conformación de Barrios Compactos Sustentables (BACS) Christian Calle, Augusta Hermida, Natasha Cabrera y Pablo Osorio	Pag. 278
El patrimonio cultural en la planificación y desarrollo del territorio Mónica Pesántes R.	Pag. 291

PARTE IV RECURSOS, GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y MANCOMUNIDADES

Descentralización y Desequilibrios Territoriales: una revisión preliminar Fernando Cordero C	Pag. 308
Instrumentos alternativos de financiamiento para la gestión del desarrollo local Winston Bolaños	Pag. 326
Mancomunidades para la prestación de servicios públicos, experiencias en Alemania Stefan Tominski	Pag. 341

Tres Análisis sobre la Convergencia Económica Territorial en el Ecuador	Pag. 352
Rodrigo Mendieta M. y Nicola Pontorollo	
Las Mancomunidades en el Ecuador, instrumento para la construcción de la sociedad del buen vivir.	Pag. 380
Luis Vicente Solórzano	
Dibujando la ciudad: Creando divisiones de manera técnica	Pag. 390
Lucas Rodríguez	

Germán Javier Torres Correa
Ministro de
Desarrollo Urbano y Vivienda

La temática del X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial realizado en el año 2016 en la ciudad de Cuenca fueron los Desequilibrios Territoriales y la Gestión Local, conceptos que por su alta complejidad ameritaba un tratamiento sistemático y una profunda reflexión que partiendo desde la visión del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, tenía como reto fundamental la concreción de la política pública traduciendo sus objetivos en acciones coordinadas y concurrentes de los diferentes niveles de gobierno mediante una nueva versión –también denominada actualización- de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

En las memorias se identificará rápidamente la importancia que el Estado ha dado a la planificación, comprendiéndola como un instrumento que garantiza los derechos de los ciudadanos con una fuerte apuesta de corresponsabilidad mediante la descentralización de competencias y recursos de los gobiernos locales en sus diferentes niveles. Este

escenario requiere que el sector público deba articularse con otros actores para identificar intereses y soluciones comunes, en ello se sustentará una gestión eficiente y eficaz del territorio, imprescindible para disminuir los desequilibrios sociales, económicos y ambientales que se traducen en problemas y modelos de inadecuados de aprovechamiento del territorio, limitando las oportunidades de desarrollo y satisfacción de la población que han sido expuestos en cada una de las ponencias del Simposio. Estos puntos de vista dan lugar a variadas experiencias en relación a la formulación, la descripción de los marcos legales para la ordenación territorial y los modelos alternativos de gestión, en los que se destacan como retos significativos la alta heterogeneidad geográfica, la descentralización, la capacidad de asumir y acoger competencias, los recursos operativos y económicos que se requieren para dichas finalidades y la importancia de profundizar en caminos alternativos como las mancomunidades y los consorcios para afrontar asociativamente estas limitaciones.

Constituye también un aporte significativo del simposio la difusión de metodologías para la formulación de los planes, siendo uno de los principales elementos la geomática y sus aplicaciones, en cuanto ciencia para la producción de la información, su actualización y mantenimiento, visibilizándose iniciativas en espacios académicos e institucionales gubernamentales que permiten el uso de herramientas tecnológicas para una adecuada comprensión y gestión del territorio, experiencias que han partido de casos concretos, así como de las necesidades identificadas mediante los análisis y resultados de la evaluación de las planificaciones territoriales en diferentes niveles de gobierno, especialmente en los niveles provinciales y cantonales.

Cabe destacar el inicio del abordaje de la planificación a escala urbanística y las inquietudes que desde la expedición de la Ley Orgánica de Organización Territorial, Uso y Gestión de Suelo se han generado en múltiples organismos respecto las potencialidades que conlleva su aplicación, específicamente para establecer nuevas fuentes de financiamiento del desarrollo urbano y rural, pero fundamentalmente para garantizar los derechos fundamentales de las personas a un hábitat más sustentable e incluyente.

Sin duda, el objetivo de un Simposio no es encontrar las respuestas a todas las preguntas que se derivan de las experiencias que por su significación son expuestas

por cada ponente e institución; su aporte fundamental radica en la generación de un espacio colectivo que aprovechando múltiples perspectivas permite la reflexión sobre los avances y dificultades que aplicación de la política pública (aplicada mediante la planificación y el ordenamiento territorial) ha traducido en escenarios reales de intervención que deben ser afrontados por las autoridades nacionales y seccionales.

Este esfuerzo sostenido a lo largo del tiempo, se reproduce en documentos que darán cuenta en la historia de nuestro país sobre los esfuerzos del gobierno de todos para alcanzar mejores días, por lo que cabe reconocer y agradecer a los organizadores, a todos los ponentes, a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, quienes generosa y desinteresadamente han sabido llevar sin egoísmo sus posturas para un diálogo frontal y abierto, acción que conllevará siempre el éxito y a la mejora continua para alcanzar la excelencia en el servicio que debemos brindar a nuestros conciudadanos.

CONVOCATORIA

PROPUESTA TEMÁTICA PARA EL X SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION TERRITORIAL.

Cuenca, 21,22 y 23 de Septiembre 2016

Desequilibrios Territoriales y Gestión del Desarrollo local

Justificación

La Constitución ecuatoriana es pionera en: descentralización, desarrollo local, organización territorial del Estado y definición de niveles de gobierno con competencias exclusivas; así como la participación en el presupuesto general del Estado de los gobiernos subnacionales; todo ello en el contexto de un “Hábitat seguro y saludable”¹ que permita a las personas el disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos como una expresión concreta del “derecho a la ciudad” que además se lo plantea simultáneamente como: Gestión democrática, función social y ambiental de la propiedad urbana y ejercicio pleno de la ciudadanía.²

Complementariamente, Ecuador ha promulgado importantes leyes que desarrollan los mandatos constitucionales y crean condiciones tecnopolíticas para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en función de sus competencias exclusivas, puedan encargarse de la provisión de equipamientos, infraestructuras y servicios necesarios para garantizar adecuadas condiciones de vida e importantes actividades relacionadas con el llamado “Desarrollo Local y su correspondiente ordenamiento territorial”. Está en proceso la promulgación la “Ley orgáni-

ca de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo”.

Estos importantes esfuerzos normativos han sido insuficientes para corregir la enorme heterogeneidad territorial e institucional en el ámbito de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, especialmente aquellos correspondientes al ámbito municipal o cantonal; que a su vez son los más llamados a generar iniciativas y acciones tendentes a conseguir ese “derecho a la ciudad”. Tampoco ha sido posible que, en el ámbito descentralizado, se genere un verdadero proceso planificado de reducción acelerada de la pobreza por consumo.

Si a todo lo anterior agregamos el concepto de suelo urbano que se debate en Naciones Unidas y será tratado en Hábitat III en Quito, esto es que el suelo por su naturaleza no es reproducible y constituye un recurso finito que prácticamente es el sustento de cualquier actividad humana: vivienda, industria, agricultura, turismo, cultura, religión, etc. Estamos frente a un verdadero fenómeno mundial débilmente abordado y muy limitadamente resuelto, esto es la gestión del suelo urbano y los recursos necesarios para eliminar los desequilibrios e inequidades territoriales y sociales que cotidianamente se observan en nuestras áreas urbanas como una amplia brecha impuesta por la especulación inmobiliaria que adicionalmente pulveriza, para los más pobres, el “Derecho a la Ciudad”.

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

Expresiones de los desequilibrios e inequidades territoriales y sociales.

Ecuador muestra aún significativos desequilibrios territoriales. No ha superado en su territorio la heterogeneidad demográfica que distorsiona todo intento conceptual y jurisdiccional de organización. Según los censos nacionales, en 1990 había 173 cantones y únicamente 38 (21,9%) de ellos cumplían la Ley que obliga contar con al menos 50.000 habitantes. En 2001 con la creación ilegal de cantones se había llegado a 216 y únicamente 43 (19,9%) se ajustaban a la Ley. En 2010, con la nueva Constitución y la creación de la Asamblea Nacional³ se terminaron las ilegales creaciones de cantones. De los 221 cantones, 56(26,3%) cumplían la Ley⁴.

Un análisis más riguroso de las condiciones demográficas cantonales muestra que 198 de 221 cantones (89,59%) tienen menos de 100.000 habitantes, sólo 11(4,97%) superan los 100.000 pero tienen menos de 200.000 habitantes, 9 (4,07%) superan los 200.000 pero tienen menos de 500.000 habitantes, Cuenca tiene más de 500.000 pero menos de 600.000 habitantes y Quito y Guayaquil superaban los 2'200.000 habitantes con 2'239.191 y 2'350.915 habitantes respectivamente. Los estadígrafos de la población cantonal comprueban la existencia de una enorme heterogeneidad ya que la población mínima cantonal en el 2010 fue de 1.823 habitantes y la máxima 2'350.915 lo cual prueba, una vez más la ligereza con la que actuó el Congreso Nacional y los presidentes de la república, antes del 2007.

Transferencias del presupuesto general del estado e ingresos propios

Al estudiar las transferencias recibidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales de Ecuador, entre el año 2000 y el 2015 se observa que hay un significativo crecimiento de ellos, de manera particular en los últimos nueve años. En el período los GAD municipales recibieron 17.218'058.408 de dólares. De ese monto el 81,1% se transfirió entre 2007 y 2015 y únicamente 3.254.368.200 de dólares (18,9%) se le asignó entre el 2000 y 2006. (Ver gráfico No.1)

Si se analiza la situación económica financiera general de los Gobiernos Autónomos Cantonales, se infiere que pese al significativo crecimiento de sus ingresos totales, en los últimos 9 años, la dependencia de las transferencias fiscales, lejos de haber decrecido se ha incrementado. Los denominados ingresos propios que podrían generarse en base de la competencia legislativa otorgada en la Constitución⁵ siguen siendo mínimos y han perdido anualmente su peso relativo en el financiamiento del Desarrollo Local.

La dependencia de las transferencias del gobierno nacional, para el financiamiento municipal en Ecuador, ha pasado del 65% en el 2006 al 72% en el 2013. El gráfico #2 evidencia esta tendencia.

Por grupos de cantones, la situación es más dramática ya que únicamente un 9% de cantones tienen ingresos



Gráfico 1:

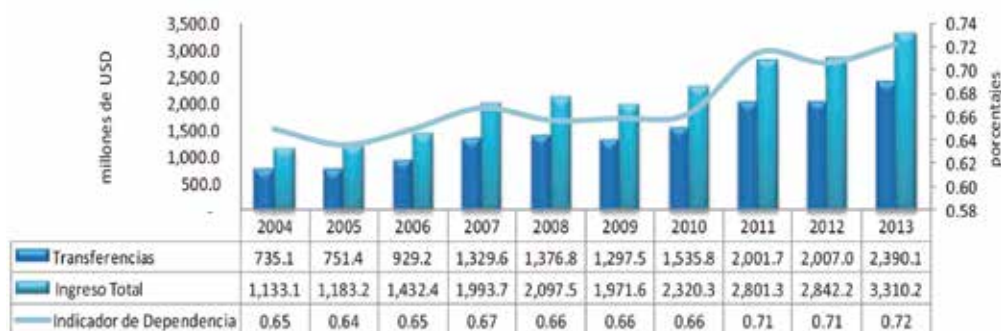


Gráfico 2: Ecuador: indicador de dependencia de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales en relación con las transferencias del gobierno nacional **Fuente:** Banco Central del Ecuador, Ramiro Pérez et.AI.

propios mayores que las transferencias que reciben del presupuesto del Estado, mientras el restante 91% depende en más del 50% de esas transferencias. En este segundo grupo hay 133 cantones (60,1%) que dependen de las transferencias del presupuesto general del Estado en más del 70% de sus ingresos totales y 28 municipios (12,6%) que dependen en más del 85%. 10 cantones (4,5%) dependen en más del 90% de las asignaciones establecidas en el presupuesto general del Estado. (Para ampliar ver cuadro #1)

Valor agregado bruto cantonal

Las posibilidades de incrementar ingresos propios en cada uno de los cantones, están directamente relacionadas con su capacidad de generación de riqueza social. Lamentablemente este proceso también muestra una significativa heterogeneidad y un evidente desequilibrio territorial. En efecto, el Valor Agregado Bruto, VAB, de todos los cantones en el año 2007 fue de 41.759 millones de dólares. En el 2014 se incrementó en un 103% y

ECUADOR: NUMERO DE CANTONES SEGÚN GRUPOS DE PORCENTAJES DE DEPENDENCIA DE TRANSFERENCIAS GUBERNAMENTALES

GRUPOS DE PORCENTAJE DE DEPENDENCIA DE TRANSFERENCIAS	NUMERO DE CANTONES	% de CANTONES	NUMERO ACUMULADO DE CANTONES	%A de CANTONES
25,7-30,7%	3	1,4%	3	1,4%
+30,7-35,7%	3	1,4%	6	2,7%
+35,7-40,7%	2	0,9%	8	3,6%
+40,7-45,7%	2	0,9%	10	4,5%
+45,7-50,7%	10	4,5%	20	9,0%
+50,7-55,7%	9	4,1%	29	13,1%
+55,7-60,7%	18	8,1%	47	21,3%
+60,7-65,7%	14	6,3%	61	27,6%
+65,7-70,7%	27	12,2%	88	39,8%
+70,7-75,7%	41	18,6%	129	58,4%
+75,7-80,7%	39	17,6%	168	76,0%
+80,7-85,7%	25	11,3%	193	87,3%
+85,7-90,7%	18	8,1%	211	95,5%
+90,7-95,7%	10	4,5%	221	100,0%
TOTALES	221	100,0%		

CUADRO 1

Fuente: Banco del Estado **Elaboración:** CSNDU y PT, Universidad de Cuenca

pasó a 85.172 millones de dólares. La concentración de esa riqueza social prácticamente no se modificó y lo que es más grave se agudizó.

En el 2007 34 cantones (15%) generaban el 80,3% del Valor Agregado Bruto total, mientras que en el 2014 solo 23 cantones (10,4%) generaban el 80,2%.

Si comparamos el valor agregado del 2007 con el del 2014 en todos los cantones existentes en 2007 se observa que:

- 30 cantones (13,6%) tienen un decrecimiento de su valor agregado bruto (VAB).
- 190 cantones (86,3%) incrementaron su VAB, pero de ellos únicamente 60 (27,2%) tienen un crecimiento superior al crecimiento total del VAB que fue de 103%.
- El Crecimiento observado varía entre el 0,7% en el cantón Paute, en Azuay y 523,2% en Jaramijó, Manabí.
- El decrecimiento va del 0,4% en Olmedo, Loja al 62,8% en Puerto Quito, Pichincha.
- Los 3 cantones de mayor crecimiento porcentual de su VAB entre 2007 y 2014, Jaramijó, Samborondón y El Tambo representan, entre todos, apenas un 0,89% del VAB total en 2014.
- Guayaquil pese a que crece su VAB entre 2007 y 2014 reduce su aporte al VAB total del 23,6% al 23,1%.

- Quito y Cuenca incrementan su aporte al VAB total, del 25,4% al 26,8% y del 4,3% al 4,7%.
- Machala y Manta muestran un incremento muy importante en su contribución al VAB total pasando de 1,6% en 2007 a 2,4 y 2,1 respectivamente en 2014
- Santo Domingo disminuye su participación en el VAB total y baja del 2% al 1,8
- Incrementan su participación en el VAB total: Ambato, pasando del 2,2% al 2,38%, Durán, del 1,3% al 1,65%, Portoviejo, del 1,5% al 1,7%, Loja del 1,3 al 1,48% y Riobamba del 1,3% al 1,46%. (ver gráfico #2)

Necesidades básicas insatisfechas

Al revisar las necesidades básicas insatisfechas registradas en el Censo de vivienda del 2010 se observa que apenas 11 cantones (6,79%) tienen menos de 50% de pobreza de consumo por Necesidades básicas Insatisfechas. 83 cantones (37,5%) tienen necesidades insatisfechas mayores al 50% y menores al 75% y 83 (37,5%) cantones tienen más del 75% de necesidades básicas insatisfechas y menores al 90%. Finalmente un importante grupo de 35 cantones (15,84%) tienen NBI mayores al 90%. Ver cuadro #2

Es importante señalar que 24 cantones con menor cantidad de necesidades insatisfechas no coinciden con aquellos 24 cantones que generan el 80% del valor agregado bruto, por tanto se puede inferir preliminarmente que no

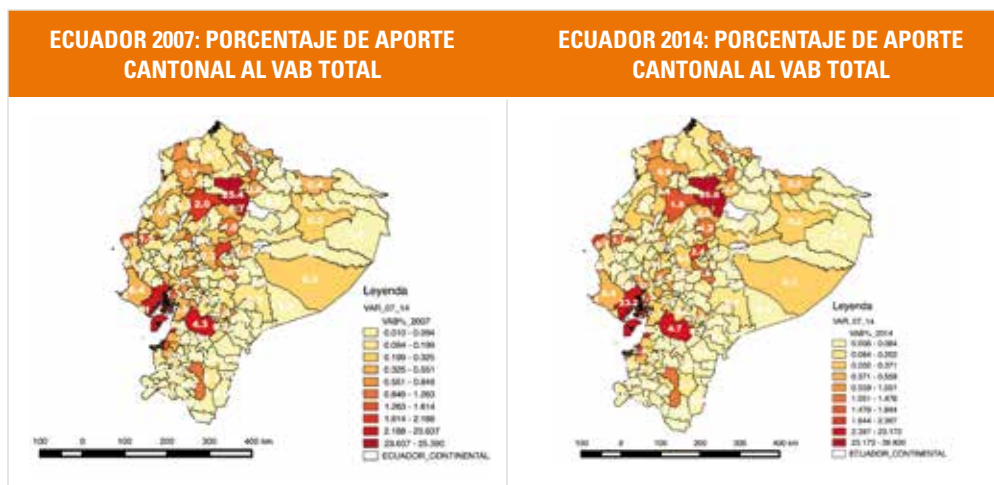


Gráfico 2

Fuente: Banco Central del Ecuador. **Elaboración:** CSNDU y PT, Universidad de Cuenca

	% DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS		N° DE CANTONES	% DE CANTONES	%A DE CANTONES	
	29,66%	-	34,66%	2	0,90%	0,90%
+	34,66%	-	39,66%	1	0,45%	1,36%
+	39,66%	-	44,66%	4	1,81%	3,17%
+	44,66%	-	49,66%	4	1,81%	4,98%
+	49,66%	-	54,66%	4	1,81%	6,79%
+	54,66%	-	59,66%	13	5,88%	12,67%
+	59,66%	-	64,66%	16	7,24%	19,91%
+	64,66%	-	69,66%	20	9,05%	28,96%
+	69,66%	-	74,66%	30	13,57%	42,53%
+	74,66%	-	79,66%	25	11,31%	53,85%
+	79,66%	-	84,66%	31	14,03%	67,87%
+	84,66%	-	89,66%	27	12,22%	80,09%
+	89,66%	-	94,66%	35	15,84%	95,93%
+	94,66%	-	99,66%	9	4,07%	100,00%
				221	100,00%	

CUADRO 2: ECUADOR 2010: CANTONES POR PORCENTAJES DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS.

Fuente: INEC. **Elaboración:** CSNDU y PT, Universidad de Cuenca

necesariamente se va a solucionar la pobreza de consumo por el crecimiento de la riqueza social ya que ella en nuestro país se distribuye en forma inequitativa. Contrariamente en cantones con menor VAB se observan mejores niveles de satisfacción de necesidades básicas lo cual significaría mayores niveles de equidad pese a su menor nivel de riqueza. También debe destacarse la democratización de las inversiones del Gobierno Nacional al haber localizado importantes proyectos nacionales en cantones de menor desarrollo relativo.

Es importante destacar las políticas públicas destinadas a reducir necesidades básicas insatisfechas de agua potable y alcantarillado en nuestras ciudades en. Según información estadística del Banco de Desarrollo, con fuente en una encuesta de empleo y subempleo entre el 2007 y el 2015 la cobertura en agua potable pasó de 73,7% a 80,4% y la de alcantarillado de 55,2% a 65% situación que tendrá una importante incidencia en la disminución de la pobreza de consumo.

En síntesis

1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales, son entidades totalmente heterogéneas.
2. Hay enormes brechas entre las competencias exclu-

sivas asignadas a los GAD Cantonales y su capacidad de gestionarlas.

3. Se mantienen las inequidades y desequilibrios territoriales en cuanto atención de necesidades básicas insatisfechas.
4. Hay síntomas de concentración de riqueza en menor número de cantones y ello incrementa los desequilibrios territoriales.
5. Pese al significativo crecimiento de ingresos municipales, los ingresos propios, para la mayoría de GAD cantonales, han perdido importancia relativa en relación a sus ingresos totales y muestran una dependencia extrema de las transferencias del presupuesto general del Estado.
6. Los presupuestos municipales en la mayoría de casos son insuficientes para atender las necesidades básicas insatisfechas de su población.
7. Con la pretensión de gestionar todas las competencias exclusivas se ha incrementado significativamente el gasto corriente, sin contar para ello con ingresos permanentes y sin conseguir tampoco atender eficientemente sus competencias exclusivas.
8. En la mayoría de cantones se observan crecimientos menores del valor agregado bruto en sus procesos productivos que la media nacional.

Propuesta de tema para el X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.

En este contexto, el **Décimo Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial (X SNDU y PT)** se pretende que sirva para promover una discusión abierta en torno a la sustentabilidad de las ciudades y los recursos necesarios para la gestión del desarrollo local, con énfasis en la limitada institucionalidad disponible en los gobiernos autónomos descentralizados, frente a sus catorce competencias exclusivas establecidas en la Constitución del 2008. También deberá propiciar un debate profundo sobre las reales posibilidades de fortalecer las autonomías locales descentralizadas mediante mecanismos tales como las mancomunidades, la regionalización del país que hoy parece olvidada por todos los actores, la modificación parcial de algunos tributos nacionales para compartirlos localmente y destinarlos, en forma inversamente proporcional a los niveles de desarrollo local, a la eliminación de inequidades y desequilibrios territoriales. También el X SNDU y PT deberá abordar algunos temas propuestos por la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” como el registro e información sobre suelo para garantizar la función social de la propiedad mediante un sistema de **Catastro Nacional Integrado Georreferenciado; la creación de un Consejo Técnico del Suelo**, y una Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo. De especial interés para el X SNDU y PT será conocer prácticas exitosas desarrolladas en el País en torno a la creación y funcionamiento de mancomunidades. Finalmente, el X SNDU y PT apoyará el debate previo a la realización de Hábitat III que tendrá lugar en Quito, en octubre de este año para establecer una nueva agenda urbana de Naciones Unidas con miras a reducir inequidades y lograr ciudades cada vez más democráticas, inclusivas y sustentables.

Objetivos generales del X SNDU y PT

1. *Generar un amplio debate nacional, con participación de sectores: público, privado, social y académico, para analizar de manera plural y abierta los desequilibrios territoriales que subsisten en nuestro país y la gestión de recursos para el desarrollo local.*
2. *Apoyar la creación de políticas públicas, a nivel nacional y municipal, que coadyuven a la reducción*

y eliminación de los desequilibrios territoriales y al fortalecimiento de las capacidades técnicas y económicas de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante mecanismos constitucionales y legales y, sobre todo, con nuevas actitudes institucionales y ciudadanas.

Preguntas clave

- ¿Cuáles son los principales desequilibrios territoriales que persisten en Ecuador?
- ¿Quién y cómo se determina el costo del suelo urbano y sus permanentes modificaciones anuales?
- ¿Existe especulación en el precio del suelo urbano? ¿Qué efectos produce la especulación del suelo urbano en el ordenamiento territorial?
- ¿Todas las municipalidades ecuatorianas tienen condiciones técnicas y económicas para elaborar los catastros georreferenciados que servirán de base para múltiples procesos de planificación territorial, cobro de impuestos prediales y contribuciones de mejoras?
- ¿Existen en Ecuador mecanismos para financiar estudios de pre inversión y Catastros?
- ¿Existe en Ecuador suficiente oferta de servicios de consultoría especializada para elaborar catastros y estudios de pre inversión para desarrollo local? ¿Hay mecanismos institucionales para asegurar la solvencia técnica en la formulación de estudios de pre inversión?
- ¿Quién fiscaliza la formulación de Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial en Ecuador y cuáles son sus resultados?
- ¿Todos los 221 cantones están en condiciones de incrementar sus ingresos propios y así fortalecer sus capacidades tecno-políticas de gestión del desarrollo local?
- ¿Las Mancomunidades previstas en la Constitución y el COOTAD podrían ser utilizadas para fortalecer a los GAD municipales? ¿Qué obstáculos se advierten para crear mancomunidades?
- ¿Cómo podría incentivarse la creación de mancomunidades municipales?
- ¿El impuesto al valor agregado, IVA, que hoy es un tributo nacional podría compartirse con los GAD y esos recursos, con un nuevo mecanismo de distribución, usarse para incentivar la creación de mancomunidades?

- ¿Si el IVA sería parcialmente un tributo local se podría usar para compensar los desequilibrios territoriales?

Para alcanzar el objetivo, la Comisión Organizadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial con el auspicio de importantes entidades nacionales e internacionales

CONVOCAN

AL X SIMPOSIO NACIONAL E DESARROLLO URBANO y PLANIFICACION TERRITORIAL A REALIZARSE EN CUENCA ENTRE EL 21 Y 23 DE SEPTIEMBRE DE 2016

A académicos, funcionarios públicos de todos los ámbitos de gobierno, líderes de organizaciones sociales, consultores, empresarios y todas aquellas personas interesadas en: los procesos de planificación y gestión del desarrollo urbano y local; en el papel del suelo como recurso indispensable para la adecuada implantación de equipamientos e infraestructuras de uso colectivo; en el análisis de las políticas de gestión del territorio, a dialogar y debatir sobre estos temas, así como buscar la integración de una estrategia para conformar las políticas e instrumentos que atiendan las necesidades del territorio que requieren las ciudades y demás asentamientos humanos de Ecuador.

Ejes de debate y mesas de debate

El **Décimo Simposio nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial (X SNDU y PT)** se organiza en cuatro grandes ejes, correspondiendo cada uno de ellos a una mesa de debate:

1. Planificación Territorial y Urbanística para regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

Esta mesa propiciará un diálogo sobre la competencia municipal relativa a la capacidad de planificar el desarrollo cantonal, formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial articulados a todos aquellos elaborados por los otros niveles de gobierno con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. Es importante profundizar el debate

y los acuerdos sobre el ordenamiento territorial rural para propiciar y alentar procesos de producción agropecuarios. Se analizará también en esta mesa el sentido y alcance de la disposición constitucional que señala que “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.” y las implicaciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y la creación, en ese cuerpo normativo, del “Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo” y de la “Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo” .

2. Fuentes de información sobre el suelo urbano y rural y Catastro Nacional Integrado Georreferenciado

En esta mesa se busca identificar las instituciones y organismos de los diferentes niveles de gobierno facultados por ley para registrar, medir y dar certeza jurídica a la propiedad – privada, social y pública- en Ecuador. Se identificarán los procesos que requieren modificarse para poder cumplir, en el menor plazo posible, las disposiciones, constitucional y legal, de crear un Catastro Nacional Integrado Georreferenciado que incluya información jurídica, geográfica, geométrica de terrenos y edificaciones, usos de suelo actuales y potenciales, características de ocupación del suelo, situación de inmuebles en relación con inventarios patrimoniales, naturales y culturales, etc. Tarea especial y prioritaria de las municipalidades, de conformidad con las normas nacionales, será incluir en los catastros el valor del suelo y las edificaciones mediante procesos de valuación colectiva.

Ya que el Catastro Nacional Integrado Georreferenciado será administrado por el ente rector de hábitat y vivienda pero generado por los Gobiernos autónomos descentralizados es urgente que el Simposio coadyuve con sus debates para el establecimiento de normas, estándares, protocolos y procedimientos para el levantamiento de la información catastral y la valoración de los bienes inmuebles. También será importante conocer y definir la arquitectura general de los sistemas informáticos que serían usados para conseguir la ambiciosa meta de un **Catastro Integrado Georreferenciado**.

NOTAS

3. Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial y Urbanístico

La mesa 3 identificará las prácticas exitosas y no exitosas que se han formulado en los últimos años con énfasis en las articulaciones de planes, programas y proyectos de desarrollo local y nacional con los planes de ordenamiento territorial y urbanístico. Adicionalmente será un foro para debatir sobre estándares urbanísticos y normas a las que deberían sujetarse los planes en referencia. A más de la evaluación hay que buscar acuerdos explícitos sobre contenidos y alcances de los Planes de Ordenamiento Territorial en sus niveles Provincial, Cantonal y Parroquial y la obligatoriedad que deben tener los GAD municipales para incluir en sus planes la localización territorial de proyectos de desarrollo propuestos por otros niveles de gobierno, los cuerpos que permiten la implantación de los planes y su seguimiento y control y los planes operativos anuales y cuatrienales que faciliten la materialización de lo planificado.

Recursos, Gestión del Desarrollo Local y Mancomunidades.

En esta mesa se busca reflexionar sobre los recursos necesarios para lograr reducir y en lo posible eliminar los desequilibrios territoriales y las inequidades que hoy se observan en los 221 cantones que conforman el Ecuador. Será muy importante realizar una revisión crítica de los ingresos municipales y sus relaciones con las transferencias gubernamentales y con las reales posibilidades de incrementar ingresos propios. La creación arbitraria de cantones es una herencia que se expresa en múltiples heterogeneidades razón por la que es indispensable propiciar e incentivar la creación de mancomunidades⁶ solidarias que puedan incluso compartir ingresos de territorios mancomunados con nuevos criterios y parámetros de distribución de los mismos para conseguir la reducción de desequilibrios territoriales y necesidades básicas insatisfechas. También será necesario revisar el uso que han dado a sus recursos los gobiernos autónomos parroquiales y su aporte a la reducción de desequilibrios territoriales.

¹ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 30.- Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.”

² Constitución de la República del Ecuador. Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

³ La Asamblea Nacional fue creada en la Constitución de 2008 para sustituir al Congreso Nacional. Funcionó desde 2008 como órgano legislativo de transición con la mitad de los asambleístas constituyentes y mediante elección directa y democrática de sus Integrantes desde el 14 de mayo de 2009.

⁴ Código Orgánico de Descentralización y Organización Territorial. Art. 21.- Creación.- La creación de cantones se realizará mediante ley. El proyecto será presentado por iniciativa del Presidente de la República. El proyecto contendrá la descripción del territorio que comprende el cantón, sus límites, la designación de la cabecera cantonal y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos.

Art. 22.- Requisitos.- Para la creación de cantones se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Una población residente en el territorio del futuro cantón de al menos cincuenta mil habitantes, de los cuales, al menos doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal; ...

⁵ Constitución de la República del Ecuador. Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

⁶ Las Mancomunidades en Ecuador pueden ser entendidas como Microrregiones, ya que podrían, en muchos casos, conformarse por decisión de todos los cantones de una o más provincias, para algunas de sus competencias exclusivas.

EVALUACIÓN GENERAL X SNDU Y PT

Fernando Cordero Cueva
Profesor titular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca y coordinador académico del X SNDU y PT.

L

a convocatoria al X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano para debatir los “Desequilibrios Territoriales” lleva implícito el reconocimiento de que, ocho años después de aprobada la Constitución, muy poco se ha logrado avanzar en uno de sus objetivos esenciales: **“...compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”**.

En efecto la propia creación de más de mil gobiernos autónomos descentralizados, está, constitucionalmente respaldada, en una enorme voluntad constituyente para descentralizar el Ecuador.

La descentralización no es una mera declaración rimbombante del primer artículo de la constitución: *“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada...”*

Este principio se reafirma en la Constitución de múltiples maneras: *“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional...”*; *“El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los*

desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.”; *“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”*.

Al mismo tiempo la apuesta constitucional por la descentralización es una apuesta responsable, a mediano y largo plazo. Se establece que **“La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.”**

El X SNDU y PT fue, adicionalmente una buena oportunidad para confirmar que hay mucho que profundizar en las potencialidades de las Mancomunidades, especialmente las municipales en temas inéditos como Planificación, Levantamiento y Gestión Catastral Urbana y Rural, Información Territorial para la Planificación Territorial y el Uso y Gestión del Suelo. Sin embargo, también se dejó lanzada una alerta: el financiamiento de las mancomunidades, que hasta podría recibir asignaciones adicionales y especiales del Presupuesto General del Estado, no debe producirse en los mismos términos que hoy se distribuyen las transferencias hacia los GAD ya que si se lo considera como un mero incremento de asignaciones presupuestarias, muy poco cambiarán los actuales desequilibrios territoriales.

Algunas Conclusiones y Recomendaciones

El X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: Desequilibrios Territoriales y Gestión Local, se caracterizó por una amplia participación de: alcaldes, concejales y técnicos de las municipalidades, así como también representantes de las Secretarías Nacionales y Ministerios que tienen incidencia directa en los procesos de planificación urbana y territorial conjuntamente con una robusta académica y ciudadana. Esto ha contribuido que todos los asistentes visualicen y analicen la problemática, desde diferentes posiciones y enfoques, enriqueciendo el debate y las propuestas para la planificación y la gestión territorial.

El décimo Simposio se desarrolló en 4 ejes temáticos que abordaron: la planificación territorial y Urbanística; las fuentes de información sobre el suelo urbano y rural y catastro nacional integrado geo referenciado; planes de desarrollo y ordenamiento territorial y urbanístico; y, los recursos, gestión del desarrollo local y mancomunidades.

Como resultados de las ponencias y debates realizados en las plenarias y en las cuatro mesas de trabajo se concluye:

1. La normativa general, referida al ordenamiento territorial y urbanístico, se encuentra dispersa en al menos tres cuerpos legales (COOTAD, COPFP y LOTUS), siendo urgente e importante su codificación por parte de la Asamblea Nacional.
2. Existe un debilitamiento y cansancio de la participación ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, siendo necesario revisar de manera urgente el marco normativo y mecanismos para la inclusión de la ciudadanía, a través de su activa participación en la formulación de los instrumentos de planificación y de la veeduría para su permanente vigilancia.
3. Es prioritario fortalecer el involucramiento y la formación tecno-política de los tomadores de decisiones, sin confundir con exigencias de formación

académica o profesional, para la gestión pública efectiva en el territorio.

4. Son evidentes las limitaciones para el ejercicio de competencias de ordenamiento territorial en la mayoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados.
5. El acceso a la información pública es fundamental para la gestión de los territorios y por tanto debe ser transparente, de fácil acceso y coordinada entre los diferentes niveles de gobiernos. Por su parte, la gestión de la información es un tema técnico, político, administrativo y económico.
6. Es necesario realizar una evaluación integral del cumplimiento de las competencias considerando los recursos administrativos, la eficiencia de gestión, indicadores de desarrollo entre otros. Para una revisión del ordenamiento jurídico sobre el reparto de los recursos del Estado Central y la generación de recursos propios de acuerdo con la realidad territorial.
7. Las mancomunidades son instrumentos para la gestión eficiente de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados. Aunque existe un marco legal favorable para su creación, no se aprovechado su incidencia en la ordenación del territorio, en la gestión de la información y otras competencias, pues actualmente existen 32 mancomunidades de las cuales 11 corresponden a la competencia de cooperación internacional, 12 de manejo de desechos sólidos y 9 de tránsito y transporte. En síntesis, las mancomunidades son una oportunidad para reducir inequidades y desequilibrios territoriales en el Ecuador.

Finalmente es importante destacar que la Asamblea General del X SNDU y PT, durante la ceremonia de clausura resolvió, por unanimidad, "Recomendar, al Señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Economista Rafael Correa Delgado y al Superintendente, que será elegido en próximos meses, que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, localice su oficina matriz en la Ciudad de Cuenca." (Ver resolución en el anexo)

MARCO CONCEPTUAL

PARTE 01

PONENCIA 01

MARCO LEGAL DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y MODELO DE GESTIÓN PARA SU EJERCICIO COMPETENCIAL EN EL ECUADOR: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN CON LA VIGENCIA DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO

FERNANDO PAUTA CALLE

INTRODUCCIÓN

D

Desde que en el año 2008 en Ecuador entrara en vigencia la Constitución, en cuyo “*Régimen de Competencias*” dispone la formulación de la “*planificación nacional*” por el Estado central, y la “*planificación del desarrollo*” y de los “*correspondientes planes de ordenamiento territorial*” de las circunscripciones territoriales de los gobiernos autónomos descentralizados, la Asamblea Nacional asumió la elaboración y aprobación de las leyes destinadas a regular el ejercicio de estas competencias integradoras –pues se refieren a los instrumentos que dirigen la planificación y gestión del modelo de desarrollo humano que subyace justamente en la Constitución–; en un primer momento –octubre del año 2010–, mediante los Códigos Orgánicos de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y de Planificación y Finanzas Públicas, y luego –julio de 2016–, a través de la esperada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y de Uso y Gestión de Suelo, y cuya aplicación

se halla entre optimismos, pesimismo y denuncias de irrespeto a la autonomía municipal.

Analizar este marco legal desde la perspectiva de la ordenación territorial como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política pública, es el propósito central de este trabajo, considerando la correspondencia que le impone la Constitución con la planificación del desarrollo, la necesidad de que el Estado en su conjunto disponga de un modelo de gestión para su ejercicio –más aún por el reparto competencial complejo que tiene y las múltiples articulaciones que debe observar de cara a la Constitución asimismo–; y, por último, que desde agosto de 2011 los distintos niveles de gobierno emprendieron la formulación y aplicación de tales instrumentos, al inicio de las actuales administraciones su actualización, y que en tanto primeras experiencias han merecido ya algunos esfuerzos de evaluación.

1. EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN –COOTAD–, Y LOS MODELOS DE GESTIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

Este Código en su Título V *“Descentralización y Sistema Nacional de Competencias”*, Capítulo III *“Del Ejercicio General de las Competencias”*, Artículo 128 *“Sistema integral y modelos de gestión”*, ordena que todas las competencias se gestionarán como un *“sistema integral”* que articule los distintos niveles de gobierno y que este propósito será, por tanto, responsabilidad del Estado en su conjunto.

Destaca que el ejercicio de las competencias tendrá lugar en el marco de una gestión *“solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno”*, con *“participación ciudadana”* y una *“adecuada coordinación interinstitucional”*; disponiendo para el efecto la vigencia de *“modelos de gestión”* en los diferentes *“sectores”*, los cuales *“se organizarán, funcionarán y someterán a los principios y normas definidos en el sistema nacional de competencias”*. Al respecto debe comentarse que:

- Si bien la norma alude a las competencias vinculadas a las categorías o aspectos sectoriales de la planificación y gestión del desarrollo, es claro que ella puede justificadamente hacerse extensiva a competencias atadas a categorías o aspectos globales, tales son: *“planificar el desarrollo”* y *“formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial”*.
- Según la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias –CNC–, este organismo en tanto instancia técnica del Sistema Nacional de Competencias, ha llevado adelante la *“transferencia y regulación de las competencias de los distintos niveles de gobierno”* y *“las resoluciones emitidas por el CNC establecen responsabilidades: qué hace cada quien a través de modelos de gestión absolutamente claros”* (Vázquez, 2015, pág. 67). Se entiende que estos modelos, acatando lo dispuesto por el COOTAD, observan *“principios y normas”* en su *“organización y funcionamiento”*.

- La misma Secretaría da cuenta de los resultados alcanzados a julio de 2015 y sin pretender evaluar el proceso en referencia, al tratarse de las competencias *“planificar el desarrollo”* y *“formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial”*, expresa que se hallan *“por regular en ley (LOOTUGS)”* (Vázquez, 2015, pág. 74) refiriéndose a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, normativa que para aquel momento ya había sido motivo de aprobación en primer debate por la Asamblea Nacional –esto es, el 07 de mayo de 2015–.
- Así –coincidiendo con algunos trabajos–, se reconocía que las normas contantes en el COOTAD y en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP–, en relación a las competencias en consideración no configuraban un modelo de gestión¹, y que por tanto correspondía a la LOOTUGS establecerlo; y,
- Finalmente y para completar este necesario antecedente, vale destacar que el COOTAD en su Artículo 3 *“Principios”*, dispone con el carácter de general, que el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas –por tanto de las competencias constitucionales y legales de todos los niveles de gobierno autónomos descentralizados al menos–, se regirán por los principios de; i) *“unidad”*, ii) *“solidaridad”*, iii) *“coordinación y corresponsabilidad”*, iv) *“subsidiariedad”*, v) *“complementariedad”*, vi) *“equidad interterritorial”*, vii) *“participación ciudadana”*; y, viii) *“sustentabilidad del desarrollo”*.

Por otra parte, desde la vigencia del COOTAD hasta la de la LOOTUGS los gobiernos autónomos descentralizados debieron redactar la primera generación de *“planes de desarrollo”* y de *“ordenamiento territorial”* –durante las administraciones 2009-2014–, y su actualización de conformidad con los Artículos 467 del COOTAD *“Ejecución de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial”* y 48 del COPFP *“Vigencia de los Planes”* –en las administraciones 2014-2019–, práctica pública respecto de la cual y desde la perspectiva de la construcción de un modelo de gestión para su ejercicio, amerita las siguientes consideraciones:

- Fue la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES–, la que orientó oficialmente este proceso mediante la elaboración y difusión de “lineamientos” y “directrices”, tanto para la primera formulación de dichos planes en el año 2011, como para su actualización en el año 2015².
- De hecho, paralelamente tuvieron lugar también eventos nacionales que abordaron y debatieron desde muchos ángulos el ejercicio de las competencias “planificar el desarrollo” y “formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial”, siendo destacables el VIII y IX Simposios Nacionales de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial llevados a efecto en noviembre de 2012 y octubre de 2014, respectivamente, y cuyas temáticas fueron “Competencias y Gestión Territorial” y “Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanística”³.

Prácticamente de todas las exposiciones y debates de las temáticas específicas de dichos simposios, surgieron significativas contribuciones en los órdenes teórico-conceptual, jurídico, metodológico y de los contenidos –en cuanto a determinaciones, articulaciones y gestión de los planes de ordenación territorial–, para la preparación del correspondiente modelo de gestión; más aun, pusieron en evidencia los logros y debilidades que había tenido la primera experiencia.

- Asimismo desde otros ámbitos, en especial el académico, existieron aportes en los órdenes ya citados, e incluso en la formación profesional especializada⁴; y,
- Sí merece destacarse a la par, que se intentó válidamente –y con cargo seguro a los contribuciones antes indicadas–, redactar integrando en un solo proceso las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo, con las territoriales, dando lugar a un único instrumento: el “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, y acuñando las siglas “PDOT”. Originalmente tanto el COOTAD y el COPFP inducían a la redacción de dos planes, tanto que este segundo Código en su Artículo 43 señala como excepcionalidad, que: “Los gobiernos parroquiales rurales podrán formular un solo plan de desarrollo y ordenamiento territorial”.

En este contexto se esperaba –con no poca expectativa–, que la primera experiencia en la redacción de los instrumentos de la ordenación territorial y los aportes hechos a lo largo de casi cinco años, sean debidamente valorados y considerados en la redacción de la LOOTUGS, pero ciertamente no ocurrió así, y más allá de esta lamentable omisión, la mayor frustración es que dicha ley finalmente no contiene en rigor ningún modelo de gestión de la competencia constitucional “formular los... planes de ordenamiento territorial” y peor aún que su ejercicio se integre a la de “planificar el desarrollo”. Esta hipótesis es la que finalmente se pretende demostrar en el presente trabajo, pero para ello es indispensable que previamente se sustente cual era la tarea que debía acometer la LOOTUGS, para luego proceder al análisis de los textos legales.

2.- LA TAREA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO –LOOTUGS–: REGULAR LOS CONTENIDOS LEGALES DE LAS DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Ya se ha sustentado en otros trabajos que la formulación de los contenidos de las determinaciones de los planes de ordenación territorial regional, provincial, cantonal y parroquial rural, e incluso de la Estrategia Territorial Nacional, debe entre otros pasos previos irrenunciables conceptualizar el desarrollo humano en los diferentes niveles territoriales, establecer los aspectos o categorías de su planificación y gestión asimismo por estos niveles, proceder en estas condiciones al análisis y evaluación del reparto competencial vigente, y en el marco de la conceptualización del territorio ecuatoriano como sistema y la definición de un esquema metodológico general para la formulación integrada de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, esto es, de los PDOT, establecer las dimensiones sectoriales y globales de ordenación territorial⁵.

El enfoque antes sugerido permite ratificar a su vez el atributo de la ordenación territorial de aspecto o categoría global de la planificación y gestión del desarrollo humano, pues constituye “la proyección espacial de una estrategia de desarrollo económico social, la planificación del desarrollo, en una unidad territorial dada,... el diseño de un sistema territorial futuro y de la forma en que se puede llegar a conseguirlo. De ahí que se pueda

hablar de desarrollo territorial para identificar un desarrollo integral en el que la población dispone de una elevada calidad de vida. Porque es en términos de calidad de vida, como la ordenación del territorio entiende el desarrollo. La calidad de vida de un individuo está determinada por la integración de tres componentes: nivel de renta, condiciones de vida y trabajo y calidad ambiental, con distinto peso según momento y lugar” (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013, pág. 67).

La tarea se expresa en el Gráfico N° 1, considerando los pasos inmediatamente anteriores y amerita los siguientes comentarios:

- Sobre las dimensiones territoriales de ordenación: sectoriales y globales. Las primeras corresponden a las actuaciones territoriales que en términos genéricos constan en el Gráfico N° 1 y que se derivan de los aspectos o categorías sectoriales de la planificación y gestión del desarrollo humano en sus dimensiones social, económica, política, cultural y ambiental —es decir, del “*Régimen de Desarrollo*” que establece la Constitución en su Artículo 275, mismo que incluye al “*Sistema Económico*” y que de conformidad a su vez con el Artículo 283 contiene las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que ella determine. Forman parte de estas actuaciones las derivadas asimismo de los aspectos o categorías que subyacen en las competencias sectoriales de los distintos niveles de gobierno.

Por su parte, las dimensiones globales son las que permiten la consecución de la ordenación territorial en un ámbito espacial concreto -ellas se registran también en el Gráfico N° 1-, y en gran medida corresponden al texto de la Constitución ecuatoriana: “*regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural*” —“*regular*”, en la acepción de “*ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines*”, pero además en la de “*determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo*” (Real Academia Española, 2014)—, primera competencia exclusiva a su vez de los gobiernos municipales según su Artículo 264, que señala además que con esta finalidad se formularán los planes cantonales de ordenación territorial; no obstante y puesto que ésta a la vez también constituye una competencia de todos los demás niveles de gobierno en sus res-

pectivas circunscripciones, no es menos cierto que tal regulación igualmente atañe a los planes de alcance regional, provincial, parroquial rural y aún a la Estrategia Territorial Nacional, más cuando se trata de una de las expresiones más sustantivas de la ordenación territorial y que en consecuencia tiene también el carácter de aspecto o categoría global de la planificación y gestión del desarrollo humano. Frente a lo expuesto no cabe sino hacer el esfuerzo de establecer claramente el alcance de esta competencia —a fin de facilitar su ejercicio—, por una parte para los gobiernos municipales y por otra, para todos los demás niveles de gobierno, y que se ha de manifestar en las determinaciones de los respectivos planes.

Sin duda, la competencia de los gobiernos municipales de “*regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural*”, supone una facultad expresamente otorgada en esta materia a este nivel de gobierno, por tanto sus determinaciones tendrán carácter vinculante para las —determinaciones—, de los planes de los demás niveles de gobierno, incluyendo las propias del nivel municipal relacionadas con sus competencias sectoriales, y las originadas en el ya citado “*Régimen de Desarrollo*” y en particular en sus formas de organización económica. A su vez, esta facultad en el caso de todos los otros niveles de gobierno, debe generalmente complementar las determinaciones de sus respectivos planes, mediante otras más específicas que observarán igualmente las del plan cantonal y que por esto tendrán el carácter de recomendaciones —es decir no serán vinculantes—, pero no por esto menos importantes; salvo que sus contenidos versen sobre materias no abordadas por el plan o planes cantonales, en cuyo caso serán vinculantes.

Así, por ejemplo, las actividades productivas que recepten los territorios seleccionados por un Plan de Ordenación Territorial Provincial para “*Fomentar la actividad agropecuaria*” —competencia prevista en el Artículo 263, Numeral 6 de la Constitución para los gobiernos provinciales—, observando las categorías de ordenación territorial dispuestas por los respectivos planes cantonales y por lo tanto sus regulaciones en materia de uso y ocupación del suelo, deben ser motivo de regulaciones específicas por el plan provincial, desde la perspectiva de la conservación de los suelos, mediante una normativa no vinculante. Otro ejemplo, esta vez sobre la competencia del mismo nivel de gobierno “*Planificar, cons-*

truir, operar y mantener sistemas de riego” –Artículo 263, Numeral 5 de la Constitución–, un proyecto de este sector a más de que su emplazamiento se ajuste a las regulaciones ya aludidas de los planes cantonales, la construcción desde la perspectiva del medio físico debe ser asimismo motivo de regulaciones específicas por el plan provincial –esto es, para evitar la alteración de la cubierta vegetal en las zonas adyacentes, la adopción de medidas para la corrección de impactos y la integración ecológica y paisajística–, en este caso mediante normas vinculantes para el propio nivel de gobierno.

De este modo y al igual que la competencia “*formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial*”, la de “*regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural*”, es una competencia concurrente o de exclusividad relativa.

- La conceptualización sistémica del territorio le confiere factibilidad técnica a la ordenación territorial, pues permite considerar explícitamente a los componentes esenciales de su estructura, los identificados en el Gráfico N° 1, pero en especial y en lo que aquí atañe, permite formular las determinaciones de los planes de ordenación territorial con respecto a tales componentes. Es aplicable a cada uno de los espacios políticos administrativos resultantes de la organización territorial del Ecuador, incluyendo los espacios homogéneos o formales, cuya integración da lugar a un sistema mayor, el sistema territorial ecuatoriano.

“Como en todo sistema, tres grandes elementos, conforman la sustancia del territorial. La estructura se manifiesta en los componentes del sistema; el funcionamiento en los flujos que circulan por los canales de relación que dan funcionalidad al sistema; y ambas se manifiestan en la imagen que la población percibe, de forma polisensorial y subjetiva, el paisaje. A estas tres hay que sumar una cuarta de diferente naturaleza, pero también consustancial a los sistemas: el tiempo, o evolución temporal del sistema” (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013, pág. 31). (Ver Gráfico No.1)

- Por su parte, la evolución planificada del sistema territorial se consigue por las tres vías señaladas en el Gráfico N° 1, pues permiten transitar disciplinadamente del modelo territorial actual al modelo territorial objetivo, y es “...una función básica de los

poderes públicos orientada a resolver los conflictos en beneficio del interés común, de forma participada, concertada entre los agentes socio-económicos y transparente, en un horizonte temporal de largo plazo, donde tan importante como ‘lo que se debe hacer’ es lo que ‘no se debe hacer’, y donde tanto o más importante que resolver los problemas actuales es prevenir los potenciales” (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013, pág. 39).

Se arriba así al paso central de la tarea: la regulación de los contenidos de las determinaciones de los planes de ordenación territorial, o si se prefiere desde la perspectiva de una ley en esta materia: de los contenidos legales de estos planes; más propiamente y en el caso ecuatoriano, convendría referirse a las determinaciones o contenidos legales de las dimensiones territoriales de los PDOT. Éstas se integran, en el sentido de constituir un todo coherente en el marco de unos objetivos, en el modelo territorial objetivo y por tanto tales contenidos se han de referir ineludiblemente a todos y cada uno de los componentes del sistema territorial. Ampliando esta visión –sobre todo desde la posición de la ya aludida competencia: “*Regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural*” y de la relativa a la facultad de control: “*Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón*”, otorgada asimismo explícitamente a los gobiernos municipales por la Constitución en su Artículo 264, Numeral 2–, “*El modelo territorial objetivo es el instrumento básico necesario para racionalizar y controlar el uso de suelo y los aprovechamientos; en él se plasman, espacialmente, la mayor parte del conjunto de objetivos planteados, aunque no necesariamente todos ellos; y a la inversa, este modelo es el marco en el que se inscriben el control del uso del suelo y las acciones necesarias para avanzar hacia el conjunto de objetivos*” (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013, pág. 384); y,

Construido el modelo territorial objetivo, para evolucionar hacia él –y por lo dicho–, se requiere: i) formular una normativa reguladora del uso y ocupación del suelo –términos consecuentes con los de la Constitución y que equivalen al “componente normativo”–, ii) elaborar los planes sectoriales, los cuales serán comunes con el plan de desarrollo –se trata del “componente de inversiones”–, y sin perjuicio de que éste también genere otros planes sectoriales en varios órdenes, pero sin mayor incidencia territorial; y, iii)

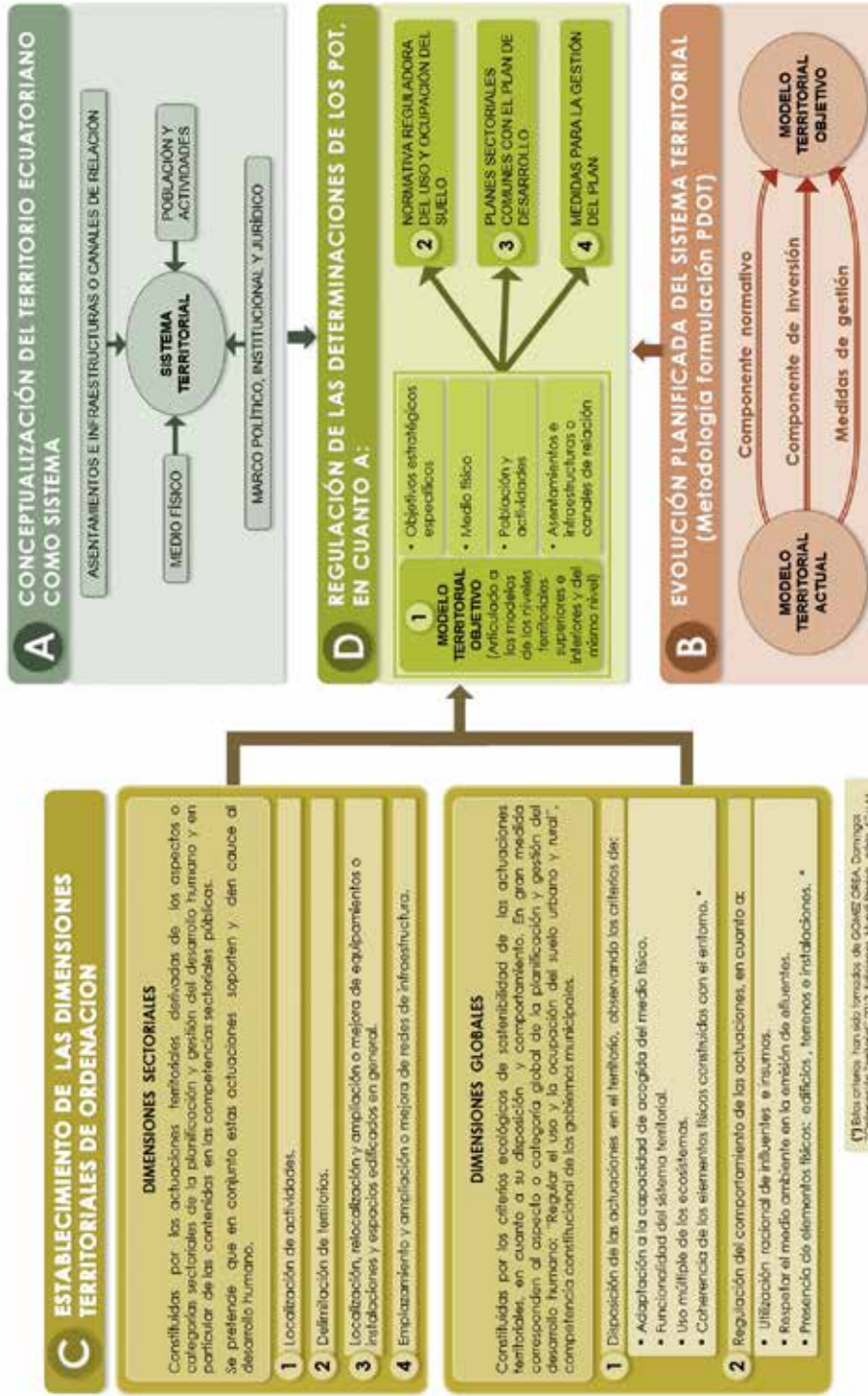


Gráfico N° 1: Modelo de Gestión de la Ordenación Territorial en Ecuador: Proceso para la formulación de los contenidos de las determinaciones de la Estrategia Territorial Nacional y de los Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.

las medidas para la gestión del plan, concretamente del PDOT, pues será inevitable y conveniente, llevar adelante de manera conjunta las iniciativas referidas a las distintas dimensiones del proceso de desarrollo –son las “medidas de gestión”–

Por lo expuesto vale advertir que el esquema del Gráfico N° 1 es aplicable a todos los instrumentos de ordenación territorial constitucionalmente establecidos e incluso a la Estrategia Territorial Nacional prevista por el COPFP. A título ilustrativo se incluye en este trabajo su aplicación en el establecimiento de los contenidos de las determinaciones de los Planes de Ordenamiento Territorial Cantonal, integrados a los planes de desarrollo de este nivel y por tanto dando lugar a los PDOT⁶.

CONTENIDOS DE LAS DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL CANTONAL

Las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal se formularán considerando los resultados del diagnóstico integral y la prospectiva del correspondiente sistema territorial, los Lineamientos de Planificación Territorial contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la imagen objetivo definida por el Plan de Desarrollo Cantonal y la articulación a los niveles superiores, igual e inferior de planificación, y serán específicas y comunes con este plan de desarrollo.

1. DETERMINACIONES ESPECÍFICAS

Constituyen determinaciones específicas de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal las referidas al modelo territorial objetivo y a la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo.

1.1. Modelo territorial objetivo cantonal

Este modelo a alcanzarse en el período de planificación se configurará por las determinaciones relativas a: i) sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos, ii) medio físico, iii) población y actividades; y, iv) asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

1.1.1. Objetivos estratégicos específicos

Se formulará un sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos en materia de ordenación del sistema territorial cantonal y sus elementos constitutivos.

1.1.2. Medio físico

En relación a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal contendrá las siguientes determinaciones:

- a) *La ordenación del medio físico, en términos de la delimitación de áreas según categorías de ordenación territorial y los condicionantes que se superpongan a ellas en relación a los tipos de riesgo.*
- b) *Los niveles de uso en el medio físico, en términos de la demarcación de zonas de conservación, explotación y expansión, considerando las áreas según categorías de ordenación.*
- c) *La delimitación en el área rural cantonal, de los territorios que por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científico-culturales o funcionales, constituyan patrimonio natural del cantón.*
- d) *La demarcación en el territorio rural cantonal, de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, considerando igualmente la zona de conservación establecida en la ordenación del medio físico, sin perjuicio de que también formen parte del patrimonio natural del cantón.*
- e) *La delimitación de yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de los ríos, lagos y playas de mar y de las canteras, observando la zona de explotación definida en la ordenación del medio físico.*

1.1.3. Población y actividades

En cuanto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal efectuará:

- a) *La asignación de usos del suelo propiciados, permitidos sin limitaciones, permitidos con*

limitaciones, permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental y usos del suelo prohibidos, a las áreas según categorías de ordenación territorial.

- b) La distribución de la población cantonal para el período de planificación entre los asentamientos urbanos y en el suelo rural cuando se trate de población dispersa en la zona de explotación en forma total o parcial.

1.1.4. Asentamientos e infraestructuras o canales de relación

Con respecto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal contendrá las siguientes determinaciones:

- a) La estructuración del subsistema de asentamientos urbanos menores del cantón, primariamente las cabeceras de las parroquias rurales.
- b) El dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal destinadas a la prestación de los servicios públicos; así como:
- i) La definición en cada caso del asentamiento urbano más adecuado en el cantón para la localización de aquellos para los cuales se prevé su ubicación en estas unidades espaciales.
- ii) La localización en el área rural de aquellos equipamientos o instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse en ella; y,
- iii) De ser el caso, esta ordenación incluirá la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes.

Esta determinación contendrá de manera adicional el dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal y cuyas competencias se encuentren centralizadas, y cuando proceda, la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los existentes, que se cumplirá en el marco de la coordinación del gobierno municipal con el Estado central.

- c) La ordenación de las redes fundamentales que deben emplazarse en el área rural para la provisión de los servicios públicos, en términos de su trazado y características. Esta ordenación cuando se trate de servicios cuyas competencias estén centralizadas, se coordinará con las empresas responsables de su dotación.
- d) La identificación e inventario de los conjuntos o en su caso estructuras aisladas que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón.
- e) La ordenación en el territorio rural cantonal de la red vial de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas, considerando cuando proceda el mejoramiento de la red ya existente.
- f) La localización en el territorio rural cantonal de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural, establecidos y dispuestos con esa condición espacial en la Estrategia Territorial Nacional o en los respectivos planes de ordenación territorial.
- g) El emplazamiento en el territorio rural cantonal de las nuevas infraestructuras lineales de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural previstas, incluyendo tal dimensión espacial, en la Estrategia Territorial Nacional o en los planes de ordenación territorial pertinentes.

En el Gráfico N° 2, se ilustra el modelo territorial objetivo que ha de determinar el Plan de Ordenación Territorial Cantonal, en sus componentes susceptibles de expresión en la escala utilizada.

1.2. Normativa reguladora del uso y ocupación del suelo cantonal

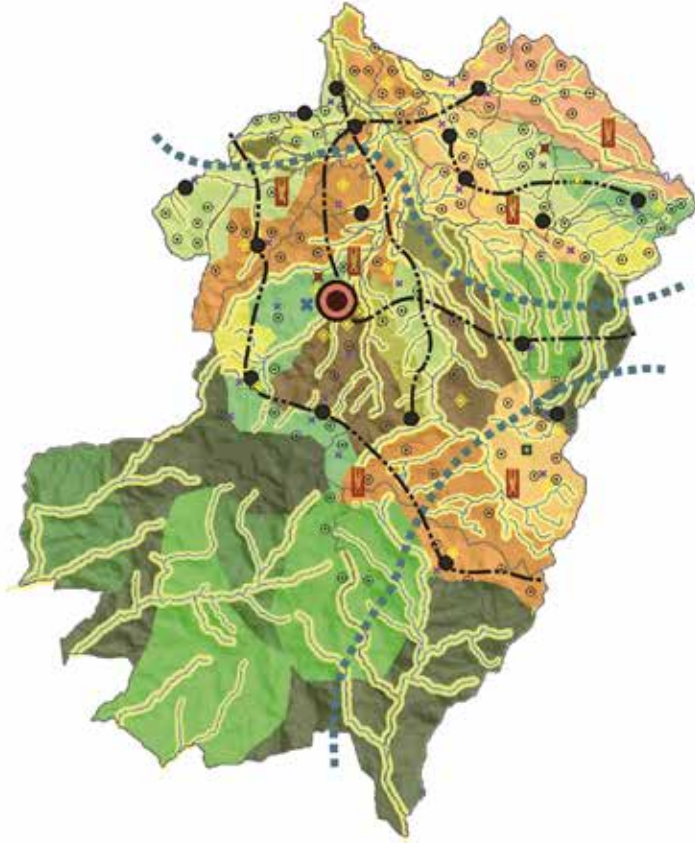
Se configurará esta determinación por las normas correspondientes al medio físico, población y actividades y a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación, serán generales o particulares y en todo caso tendrán el carácter de vinculantes. Las primeras afectarán al conjunto del cantón y las segundas estarán asociadas al modelo territorial objetivo cantonal.

1.2.1. Normas relativas al medio físico

En lo relativo a este subsistema, el Plan contendrá las siguientes determinaciones:

SISTEMA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTEGRADA DEL ECUADOR

PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL CANTONAL: ilustración del modelo territorial objetivo



SIMBOLOGÍA

— Límite parroquial

1. En relación a las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal

A. Medio físico

- Límite de uso del medio físico
- Corredor ribereño - Patrimonio natural del Cantón
- Zona de Conservación
- Regeneración y mejora
- Uso forestal urbano
- Uso forestal a intensidad
- Uso agrícola ancestral
- Uso agrícola va banano
- Uso ganadero
- Uso mixto
- Incremento de materiales, arboles y pérgolas en techos de ríos y chubambas
- Espesamiento
- Zona de Expansión
- Zona de Desarrollo

B. Acreditaciones e Infraestructuras o Cantón de relación

- Subcentros de asentamientos urbanos propios
- Subcentros de centralidades rurales
- Equipamientos e instalaciones de alcance cantonal
- Equipamientos para la provisión de servicios públicos de carácter básico
- Equipamientos estratégicos con participación empoderadora cultural del Cantón

2. En relación a la coordinación y cooperación territoriales entre el Plan de Ordenación Territorial Cantonal y la Estrategia Territorial Nacional y los respectivos Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial y Parroquial Rural

Equipamientos e instalaciones de alcance:

- ✕ Nacional
- ✕ Regional
- ✕ Provincial
- ✕ Parroquial rural
- ✕ Instalaciones básicas de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural

3. En relación a las determinaciones del correspondiente Plan de Ordenamiento Territorial Regional

— Acordamiento urbano intermunicipal

Gráfico N° 2. Sistema de Ordenación Territorial y Urbanística integrada del Ecuador
Fuente: Pauta, F. (2013). Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador. Universidad de Cuenca.

a) *Normas generales*

- *Para la protección del suelo, la vegetación, la fauna, los complejos fluviales, los acuíferos subterráneos, los embalses, el espacio costero y medio marino, el paisaje y el patrimonio geológico, entre otros.*
- *En términos de medidas para la mejora paisajística de territorios degradados del cantón.*

b) *Normas particulares*

- *Para cada una de las áreas según categorías de ordenación territorial y en relación a los usos del suelo asignados y a sus aprovechamientos y comportamientos.*
- *Para cada una de las áreas del medio físico cantonal definidas por los condicionantes superpuestos y que limitarán no tanto los usos del suelo asignados, cuanto la forma en que éstos actúen en atención al riesgo que se encuentre.*
- *En relación al uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas y a la explotación de yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de los ríos, lagos y playas de mar y en canteras.*

1.2.2. Normas relativas a la población y actividades

En cuanto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal incluirá:

- a) *La normativa general que se formulará desde la óptica del medio físico, en relación a las actividades objeto de regulación en el suelo rural.*
- b) *La normativa particular y cuando proceda, sobre las densidades de población asignadas a la zona de explotación del suelo rural en forma total o parcial.*

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

Con respecto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal contendrá las siguientes determinaciones:

a) *Normas generales*

Que se redactarán desde la perspectiva del medio físico en términos de criterios territoriales locales para:

- *La planificación, regulación y control del tránsito y del transporte público cantonal.*
- *La construcción, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones, redes fundamentales e infraestructuras lineales, previstos por el Plan en el suelo rural o en los asentamientos urbanos del cantón.*
- *La intervención en conjuntos o en su caso estructuras aisladas que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón.*
- *La construcción de edificaciones, espacios abiertos e instalaciones de diverso tipo en todos los predios rurales.*
- *El planeamiento de los asentamientos urbanos, especialmente en relación a su expansión y de ser el caso, implantación.*

b) *Normas particulares*

Que se elaborarán también desde la consideración del medio físico para cada una de las áreas según categorías de ordenación, considerando la ocupación del suelo por los usos asignados: tamaños de parcelas, características de las edificaciones, instalaciones y otros.

2. DETERMINACIONES COMUNES CON EL PLAN DE DESARROLLO CANTONAL

Constituyen determinaciones comunes a los Planes de Desarrollo y de Ordenación Territorial Cantonal, las que conforman el programa de actuaciones positivas y las medidas para su gestión.

2.1. Actuaciones territoriales

Esto es, la formulación de los planes sectoriales relacionados con las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo cantonal, y que integrando el programa de actuaciones positivas coadyuvarán vigorosamente a la consecución del modelo territorial objetivo cantonal. Entre otros, se hallan los siguientes planes cantonales:

- a) *Planes maestros de dotación de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales y*

de manejo de desechos sólidos.

- b) Plan de tránsito y transporte público.
- c) Plan de equipamiento comunitario.
- d) Plan de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico cultural y que incluirá la construcción de los espacios públicos requeridos con estos propósitos.
- e) Plan de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio natural y que determinará los espacios públicos que se deban construir para el efecto.
- f) Plan de explotación de materiales áridos y pétreos.
- g) Plan vial rural de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
- h) Planes relacionados con las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo cantonal y cuyas competencias se hallen centralizadas.

2.2. Medidas para la gestión del Plan de Ordenación Territorial Cantonal y su correspondiente plan de desarrollo

Destinadas a prever la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establecen estos Planes y por tanto se considerarán al menos las siguientes medidas:

- i) Diseño de un ente gestor
- j) Diseño del sistema de gestión
- k) Programa de puesta en marcha
- l) Programa de seguimiento y control
- M) Presupuesto para la gestión

3. LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LA NORMATIVA DEROGADA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN –COOTAD–

Este código en su Título VII “Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación”, Capítulo II “La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial”, respecto de estos instrumentos disponía en sus Artículos del 295 al 299, derogados recientemente por la LOOTUGS, lo siguiente:

- En el Artículo 295 “Planificación del desarrollo”, los “elementos” que en general debían estructurar los planes de desarrollo: i) “diagnóstico”, ii) “políticas y objetivos”, iii) “lineamientos estratégicos”; y, iv) “programas y proyectos”.
- A su vez en el Artículo 296 “Ordenamiento territorial”, el enfoque que correspondía a esta política pública en los diferentes niveles territoriales subnacionales ecuatorianos, destacando que ella en el caso de las regiones, provincias y parroquias rurales, se “inscribirá y deberá estar articulada” a la cantonal y distrital.
- En el Artículo 297 “Objetivos del ordenamiento territorial”, establecía, por una parte, el “objeto” de ésta, que si bien contenía fundamentos válidos, limitaba su rol al de “complemento” de la planificación económica social; y, por otra, los “objetivos” en cuestión, aunque en rigor no eran tales, sino más bien grandes contenidos que en general debían estructurar sus planes: i) “La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo...”, ii) “El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión...”; y, iii) “La definición de los programas y proyectos...”
- Por su parte en el Artículo 298 “Directrices de planificación”, señalaba que los diferentes gobiernos autónomos descentralizados en el marco de la ley podían dictar a través de normas, “directrices e instrumentos de planificación complementarios que orienten la formulación de estos planes, así como el seguimiento y la evaluación...”, refiriéndose indistintamente a los planes de desarrollo y a los de ordenación territorial; y,
- En el Artículo 299, la “Obligación de coordinación”, dispuesta para el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados, en la “elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales...” En su momento, esta era la única norma que disponía al Estado central tal coordinación obligatoria en esta materia, en tanto que en la legislación vigente no existe ninguna con este alcance.

Este código en el año 2014 es motivo de algunas reformas mediante la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, la cual mediante su Artículo 19 dispuso que al Artículo 299 se agregue que:

- a) Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán la competencia de ordenación territorial de su circunscripción, *“exclusivamente en el marco de sus competencias constitucionales y legales”*, limitando –con semejante énfasis–, el alcance de ella y en última instancia de la planificación del desarrollo. Para el efecto debían observar:
 - *“Las políticas, directrices y metas de planificación emitidas por la autoridad nacional competente”*.
 - *“Los contenidos de la Estrategia Territorial Nacional”*; y,
 - *“Los modelos de gestión regulados por el Consejo Nacional de Competencias para el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes asignadas...”*
- b) Los planes de ordenación territorial regionales y provinciales observarán asimismo *“los lineamientos y directrices técnicas de los planes de ordenamiento territorial de los cantones... , particularmente el planeamiento físico, las categorías de uso y gestión del suelo, su tratamiento y su regulación”*; ratificando en gran medida la competencia constitucional de los gobiernos municipales en materia de uso y ocupación del suelo, y la propia norma del COOTAD ya vista anteriormente –Artículo 296–; y,
- c) La ordenación territorial de todos los gobiernos autónomos descentralizados *“deberá evidenciar la complementariedad con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los otros gobiernos autónomos descentralizados de su circunscripción, evitando la superposición de funciones”*; asunto válido, y lo fuera plenamente si hubiese incluido a la Estrategia Territorial Nacional, esto es, a la ordenación del territorio ecuatoriano en el nivel nacional, pues las actuaciones del Estado central en él tienen significativos impactos.

Se puede concluir señalando desde la perspectiva de las determinaciones de los planes de ordenación territorial,

que las normas del COOTAD antes vistas, se limitaban a disponer enfoques, directrices y hasta determinaciones de carácter general, varias de ellas pertinentes, pero que en ningún caso constituían los contenidos de las determinaciones que específicamente debían abordar dichos planes en los distintos niveles, vale decir sus contenidos legales. Sí queda claro el carácter vinculante que tendrían las determinaciones de los planes cantonales en cuanto a la regulación del uso y ocupación del suelo urbano y rural, para los planes de los otros niveles subnacionales, pero no necesariamente para los del Estado central.

4. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS –COPFP–

Esta norma en su Libro I *“De la Planificación Participativa para el Desarrollo”*, Título I *“De la Planificación del Desarrollo y la Política Pública”*, Capítulo Primero *“De la Planificación del Desarrollo”*, Artículo 10 *“Planificación Nacional”*, reconociendo que al Estado central le corresponde la planificación en el nivel nacional de la *“incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el Artículo 261 de la Constitución de la República, de los sectores privados y de los sectores estratégicos definidos en el Artículo 313 de la Constitución de la República...”*, y superando una aparente omisión de ésta –que expresamente no le otorga la competencia de la ordenación territorial–, dispone la formulación y aplicación de la Estrategia Territorial Nacional, aunque en calidad de *“instrumento complementario”* del Plan Nacional de Desarrollo.

Al respecto el COPFP y hasta antes de la vigencia de la LOOTUGS, contenía adicionalmente sólo la norma del Artículo 53 titulada *“Estrategia Territorial Nacional”*, y que la concebía como la figura de *“planificación nacional”* que *“orienta las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados”*. Nótese entonces que la formulación de este instrumento destinado a la ordenación territorial nacional no era tarea exclusiva del Estado central, sino también de todos los otros niveles de gobierno.

Pero es la LOOTUGS la que en su Segunda Disposición Reformatoria modifica –entre otros–, los Artículos 36 y 40 de este Código, y amplía los preceptos jurídicos sobre

esta estrategia e incluye otros referidos a sus planes especiales y sectoriales, a saber:

a) Sobre la Estrategia Territorial Nacional

- Le confiere la condición de “*elemento integrante*” del Plan Nacional de Desarrollo —aunque sin eliminar la de “*complementario*” en el Artículo 10—, por lo que emulando a la Constitución en cuanto a la integración de los planes de desarrollo y de ordenación territorial de los niveles subnacionales —por la “*correspondencia*” que ella dispone—, esta reforma válidamente procede así con la planificación del desarrollo y la ordenación territorial del nivel nacional; cuestión que se evidencia en los cambios que presentan las rúbricas de títulos, capítulos, secciones y artículos, enlazando las expresiones “*desarrollo*” y “*ordenamiento territorial*”, y los instrumentos “*Plan Nacional de Desarrollo*” y “*Estrategia Territorial Nacional*”.
- Dispone que “*sus determinaciones tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*”. Se otorga así una superioridad jerárquica a las determinaciones de esta figura de ordenación territorial, prevista en una ley, por sobre las de los planes constitucionalmente establecidos, subordinándolas, y que se expresa asimismo en la derogatoria del ya comentado Artículo 53, por el cual la formulación de esta estrategia incorporaba formalmente a los gobiernos autónomos descentralizados.
- Reconoce explícitamente que la Estrategia Territorial Nacional “*es la expresión de la política pública nacional en el territorio y es un instrumento de ordenamiento territorial a escala nacional*”, y manda a que sus determinaciones comprendan “*los criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento del territorio*”, y en particular —con una notable generalidad e imprecisión no exenta de traslapes con las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados—, sobre los siguientes elementos: i) “*recursos naturales*”, ii) “*grandes infraestructuras*”, iii) “*asentamientos humanos*”, iv) “*actividades económicas*”, v) “*grandes equipa-*

mientos”; y, vi) “*protección del patrimonio natural y cultural*”, sobre “*la base de los objetivos y políticas nacionales*” contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo; y,

- Finalmente, establece sus “*contenidos mínimos*”: i) “*las características actuales y potenciales del territorio nacional*”, ii) “*la definición de un modelo de ordenamiento territorial nacional*”, iii) “*directrices y lineamientos territoriales de escala nacional*”, iv) “*directrices para la articulación de las decisiones*”; y, v) “*metas e indicadores*”.

b) En cuanto a los planes especiales y sectoriales

- Ordena que el Estado central formule “*planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico que tendrán por objeto planificar el territorio de influencia de estos proyectos*”, al tiempo que ratifica la visión adoptada en cuanto a la preeminencia de las determinaciones de la planificación del Estado central; pues las de estos planes asimismo “*tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento*”, en la formulación de los planes de desarrollo y de ordenación territorial por los gobiernos autónomos descentralizados.

Se trata principalmente de los planes cuyos ámbitos de actuación constituirán los territorios en los que se produzca el aprovechamiento de recursos naturales no renovables, por esto la norma en cuestión fija igualmente que la duración de las políticas y estrategias de estos planes será la misma que la del proyecto nacional de carácter estratégico, y que sus acciones serán financiadas con las rentas y regalías que genere la ejecución de éste.

Dispone que el ente regulador de la ordenación territorial imparta las normas para la “*formulación, coordinación y articulación con los otros niveles de gobierno donde tenga incidencia el proyecto*”, propósito que siendo loable, es además contrario a la verticalidad de los textos antes comentados. Estos planes ya se hallaban originalmente previstos en el segundo inciso del Artículo 45 derogado por la LOOTUGS, aunque en términos muy generales y sin pertinencia con la rúbrica de éste: “*Mecanismos de coordinación*”; y,

- También establece que *“los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio serán emitidos por los ministerios correspondientes y que se articularán al Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Territorial Nacional”,* y que para el efecto *“la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo expedirá los lineamientos, metodologías y las regulaciones nacionales para para su formulación, reporte, validación, actualización, seguimiento y evaluación, así como para la articulación con los otros niveles de gobierno”.*

Vale aclarar que si bien son pertinentes los planes sectoriales, éstos son parte sustantiva y común del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional, constituyen sus componentes de inversiones, y en ningún caso “instrumentos externos” que se “articularán” a ellos; y, por otra, que más bien, la “articulación” de los planes sectoriales ha de producirse con los instrumentos de planificación de los otros niveles de gobierno.

Es posible agotar este acápite precisando desde la óptica en este caso de las determinaciones de la Estrategia Territorial Nacional, que las normas del COPFP antes revisadas, al igual que las vigentes en su momento para los planes de ordenación territorial de los gobiernos autónomos descentralizados en el COOTAD, se restringen a disponer orientaciones, directivas, e incluso determinaciones de carácter general, varias de ellas con correspondencia además, pero que tampoco configuran los contenidos de las determinaciones que específicamente debe formular esta estrategia.

Debe destacarse el reconocimiento y la consecuente inclusión –al fin–, de los planes especiales y sectoriales, sobre todo de estos últimos por los argumentos ya señalados al delimitar la tarea de la LOOTUGS y siempre desde la perspectiva de que constituyen parte sustantiva de los respectivos instrumentos de planificación del desarrollo y de ordenación territorial en cada uno de los niveles territoriales. Por esto mismo, entre otros asuntos, es necesario que los contenidos de las determinaciones de tales instrumentos establezcan los planes sectoriales que han de formular y sus materias específicas.

Quedan fuertemente establecidos el “*carácter vinculante*” y el “*obligatorio cumplimiento*” de las determinaciones de los instrumentos de planificación del nivel nacional, que deben observar los planes de los niveles territoriales subnacionales; visión contraria a la Constitución, la cual pese al carácter de “*exclusivas*” de las competencias, ordena que no se “*excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno*”, Artículo 260.

5. LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS –COPFP–

Esta norma en su Libro I “*De la Planificación Participativa para el Desarrollo*”, Título II “*Del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*”, Capítulo Tercero “*De los instrumentos del Sistema*”, Sección Tercera “*De los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*”, originalmente en sus Artículos del 41 al 51 establecía varias regulaciones para la redacción de estos instrumentos, especialmente a través de los textos de los primeros cuatro artículos; pero la LOOTUGS sustituye a dos de ellos –41 y 42–, en los siguientes términos:

- a) El Artículo 41, que en su versión original definía genéricamente a los “*Planes de Desarrollo*” y limitaba su alcance al ejercicio de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, integra a los planes de desarrollo y de ordenación territorial –generando formalmente los PDOT–, los define como “*las directrices principales... respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio*”.

Señala su “*objeto*” con independencia absoluta del nivel territorial –y por lo mismo con el peligro de generar conflictos competenciales–, en los siguientes términos: “*ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de*

lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo”.

Insiste en la limitación del alcance de estos instrumentos al ejercicio de las competencias constitucionales y las que se transfieren en el futuro, y dispone que los PDOT regionales, provinciales y parroquiales rurales se articulen entre sí, *“debiendo observar de manera obligatoria lo dispuesto”* por los PDOT cantonales o distritales en materia de uso y ocupación del suelo.

- b) El Artículo 42 originalmente titulado los *“Contenidos mínimos de los planes de desarrollo”*, identificaba y describía genéricamente para los planes de los distintos niveles territoriales tres contenidos: i) *“Diagnóstico”*, ii) *“Propuesta”* y iii) *“Modelo de gestión”*; con la incoherencia de que el primero incluía el *“modelo territorial actual”* y el segundo *“el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos”*, en tanto que seguidamente el Artículo 43, abordaba los *“Planes de Ordenamiento Territorial”*, en términos de su objeto, sus articulaciones y actualización.

La reforma se titula *“Contenidos mínimos de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial”*, por lo que al integrar a estos instrumentos supera la limitación de enfoque antes señalada. Mantiene los tres contenidos y tiene el mérito de especificarlos, aunque recuperando buena parte de los textos originales. Así:

- *“Diagnóstico”*, descrito en siete puntos que disponen la identificación y en su caso análisis de: i) *“las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades”*, ii) *“los asentamientos humanos existentes y su relación con la red de asentamientos nacional planteada en la Estrategia Territorial Nacional”*, red que no es motivo de precisión en el ya examinado Artículo 36, que fija los *“contenidos mínimos”* de este instrumento, iii) *“las actividades económico productivas, zonas de riesgo, patrimonio cultural y natural y grandes infraestructuras que existen en la circunscripción territorial...”*; seguramente estas últimas son las de competencia del Estado central, iv) *“proyectos*

nacionales de carácter estratégico y sectorial que se llevan a cabo en su territorio”, con miras probablemente a concretar el *“carácter vinculante”* y el *“obligatorio cumplimiento”* de las determinaciones de los instrumentos de planificación del nivel nacional, v) *“las relaciones del territorio con los circunvecinos”*, vi) *“la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo”*; y, vii) *“el modelo territorial actual”*.

- *“Propuesta”*, sustentada en tres puntos: i) *“la visión de mediano plazo”*, ii) *“los objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, resultados, metas deseadas, indicadores y programas, que faciliten la rendición de cuentas y el control social”*; y, iii) *“el modelo territorial deseado en el marco de sus competencias”*. Se puede intuir que los dos primeros componentes configuran en buena parte la imagen—objetivo en tanto parte sustantiva del plan de desarrollo. Adicionalmente y de forma muy clara dispone que en la elaboración de esta *“Propuesta”* se consideraran las determinaciones de la Estrategia Territorial Nacional y los ya vistos planes especiales y sectoriales con incidencia en el territorio.
- *“Modelo de gestión”*: i) *“estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan”*, ii) *“estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes...y de la inversión pública”*; y, iii) *“estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación”*; y,
- Finalmente, dispone que los PDOT consideraran la propuesta de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno, así como el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Sin duda se trata de la norma más trabajada con miras a orientar la formulación de los PDOT, pero al hacerlo de manera genérica para todos los niveles territoriales —abordando incluso algunas materias sectoriales—, es desconsiderada del reparto competencial previsto por la propia Constitución y por lo tanto inaplicable en su conjunto; al tiempo que advierte unilateralmente la necesaria observación de las determinaciones de la Estrategia Territorial Nacional y de sus planes sectoriales.

- c) El Artículo 43, titulado “*Planes de Ordenamiento Territorial*”, es derogado por la LOOTUGS dadas las reformas realizadas a los dos precedentes, pues sus textos quedaron sin pertinencia.
- d) Por su parte, el Artículo 44 rubricado así: “*Disposiciones generales sobre los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados*”, imparte los “*criterios*” para la formulación de estos instrumentos, con miras a establecer las particularidades de sus determinaciones:
- Dispone que los planes regionales y provinciales “*definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial,...*”; asunto que si bien se sustenta en el reparto competencial que prevé la Constitución, demanda el establecimiento de los contenidos de las determinaciones que estos planes deben formular con este propósito –los cuales no son motivo de ninguna previsión–, a más de una indispensable coordinación y cooperación territoriales.
 - Este artículo señala que el “*modelo económico productivo...*” antes indicado será un “*insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital*”, condición que no es procedente desde una perspectiva de sostenibilidad, pues corresponde a éstos determinar la vocación de destino de las unidades territoriales –definidas al interior de los cantones–, en términos de categorías de ordenación territorial y los consecuentes usos de suelo vocacionales, permitidos y prohibidos; en tanto que en este marco los planes regionales y provinciales podrán señalar el destino de uso de tales unidades.
 - Reitera que los planes de ordenación territorial cantonal definirán y regularán el uso y la ocupación del suelo, pero agrega que “*...Las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados*”, por lo que a más de ratificar lo expuesto sobre el “*modelo económico productivo...*”, pone en su justo sitio esta competencia municipal, pero nuevamente debe advertirse que este propósito racionalizador no alcanza a las intervenciones del Estado central en el territorio.
- e) No otorga mayor importancia a los planes de ordenación territorial parroquial rural, pues la norma se limita a señalar que “*las definiciones relativas al territorio parroquial rural,...*, se coordinarán con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales”, subestimando así las expresiones territoriales del desarrollo rural y sus especificidades.
- e) Por su parte, los Artículos del 45 al 50, versan sobre disposiciones generales en relación a los siguientes asuntos: i) “*Mecanismos de coordinación*”, disponiendo que la “*ley*” defina al respecto los procedimientos entre la planificación de los gobiernos autónomos descentralizados y la de éstos con la del Estado central; ii) “*Formulación participativa*”, dimensión que deberá alcanzar el proceso de planificación en el marco de las normas constitucionales, la ley y la normativa de los propios gobiernos, iii) “*Vigencia de los planes*”, a partir del acto normativo que los sanciona y la obligatoria actualización al inicio de cada período de gestión, sin perjuicio de su permanente difusión, iv) “*Sujeción a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial*”, en términos de que éstos serán referentes obligatorios para los planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión, v) “*Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial*”, que dispone el monitoreo periódico de las metas propuestas en estos planes y la evaluación de su cumplimiento; y, vi) “*Información sobre el cumplimiento de metas*”, que instaura la obligación de reportar a la SENPLADES el cumplimiento de la metas propuestas en estos planes, con miras a optimizar las inversiones públicas; y,
- f) No es posible finalizar esta revisión del COPFP sin considerar su Artículo 16, por el cuestionamiento hecho en esta ponencia a las normas que disponen la formulación de los PDOT en el “*marco de las competencias*” de los respectivos gobiernos autónomos descentralizados; pues, ratificando la necesidad de partir de la conceptualización del desarrollo huma-

no en los distintos niveles territoriales, su consecución —a través de los PDOT—, no puede limitarse al ejercicio de las competencias de tales gobiernos, en tanto el proceso de descentralización no se oriente y profundice en el marco de tal conceptualización. Por esto, el referido Artículo 16 del COOPF, que no ha sido motivo de reforma alguna —ventajosamente—, titulado *“Articulación y complementariedad de las políticas públicas”*, señala válidamente que: *“En los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, se establecerán mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno.”*

“Para este efecto, los instrumentos de los gobiernos autónomos descentralizados propiciarán la incorporación de las intervenciones que requieren la participación del nivel desconcentrado de la función ejecutiva; asimismo las entidades desconcentradas de la función ejecutiva, incorporarán en sus instrumentos de planificación las intervenciones que se ejecuten de manera concertada con los gobiernos autónomos descentralizados.”

Procede concluir precisando que esta normativa sobre los planes de ordenación territorial reconoce finalmente el alcance del mandato constitucional que dispone la planificación del desarrollo como un proceso que integra las dimensiones económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales, con las territoriales, ratificando la fundación de los PDOT.

Si bien se establecen el *“objeto”* y los *“contenidos mínimos”* de estos planes —y estos últimos muestran incluso algún esfuerzo de la reforma por concretarlos más en comparación con la versión original—, ellos análogamente a la normativa contenida en su momento en el COOTAD, no rebasan el límite de la generalidad que abarca indistintamente a los planes de todos los niveles. Se ratifica el propósito del legislador de que las determinaciones de los planes de alcance nacional, sean motivo de consideración y observación vinculante en la formulación y gestión de los PDOT de los gobiernos autónomos descentralizados, a tal punto que la función racionalizadora que se reconoce a los planes cantonales en materia de uso y ocupación del suelo, excluye otra vez a las actuaciones del Estado central en el territorio.

A su vez, los *“criterios”*, cuyos textos no dejan de explicitar contenidos para la redacción de los planes de ordenamiento territorial considerando sus niveles —con excepción de los planes parroquiales rurales, que no son motivo de referencia alguna—, entran en conflicto con los *“contenidos mínimos”* establecidos para los planes independientemente de sus niveles, poniendo en evidencia entonces la limitada viabilidad técnica de éstos. Así, la idea que al parecer subyace en las normas consideradas, de que la generalidad queda superada precisando simplemente que los PDOT se formularán en el *“marco o ámbito de las competencias”* de los distintos niveles de gobierno, no suple la ausencia de los contenidos legales específicos de las determinaciones para aquellos en función justamente de sus niveles, de las competencias ya descentralizadas y sin perjuicio de considerar otros aspectos o categorías de la planificación y gestión del desarrollo, cuyas competencias se hallen centralizadas.

6. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO –LOOTUGS–

Esta ley aborda dicha materia centralmente en su Título II rubricado *“Ordenamiento Territorial”*, pero también existen alusiones a ella en los subsiguientes. Dicho título se conforma por el Capítulo I *“Definición y objeto”* y el Capítulo II *“Instrumentos de ordenamiento territorial”*, expuestos en los Artículos del 9 al 15. De su análisis es posible sustentar que:

- a) El Artículo 9 *“Definición”*, es un enunciado confuso, sin pertinencia y especificidad para el caso ecuatoriano, que más se refiere a uno de los aspectos de su objeto; pues precisa que la ordenación 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”*. De modo correcto, la definición conceptual de ordenación territorial debe aludir a la construcción planificada de un sistema territorial hacia un futuro fijado o no temporalmente. Se trata de una función pública de carácter integral encaminada a alcanzar el desarrollo sostenible de la sociedad, mediante sistemas territoriales armónicos, funcionales y

- equilibrados –temas centrales para Ecuador–, y con capacidad para otorgar a la población una calidad de vida satisfactoria. Se vuelve operativa a través de una familia coherente de planes previstos en la legislación.
- b) En cuanto al “*Objeto*” –expuesto en el Artículo 10–, son pertinentes las expresiones relativas a los recursos del territorio, al patrimonio natural y cultural, y a la regulación de las intervenciones en él de los agentes socio-económicos –aunque es cuestionable que se afirme sobre esta última: “*proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas*”, cuando en rigor éstas son las que dan lugar a las normas– Aun considerando los textos incluidos en la definición conceptual, quedan pendientes varios aspectos del objeto, entre otros, los siguientes: ¿cuáles son las actividades a ordenar, mirando su procedencia?, ¿no son las actividades a ordenar las que permiten “*la aplicación y concreción*” de determinadas “*políticas públicas*” y los “*objetivos de desarrollo*”? ¿en dónde quedan elementos del territorio como la forma de uso y ocupación del suelo, las redes conformadas por núcleos de población y canales de relación –es decir, la prefiguración de la estructura espacial o marco físico de futuro–?
- c) El Artículo 11 versa sobre el “*Alcance del componente de ordenamiento territorial*” y advirtiendo en particular las regulaciones ya establecidas por el COPFP al respecto –las contenidas en sus Artículos 42 y 44–, fija unos nuevos “*criterios*” a observarse en la redacción de los planes de ordenación territorial por los gobiernos autónomos descentralizados:
- Los regionales: “*delimitarán los ecosistemas de escala regional; las cuencas hidrográficas y localizarán las infraestructuras hidrológicas, ..., la infraestructura de transporte y tránsito, así como el sistema vial de ámbito regional*”.
 - Los provinciales: “*integrarán el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia*”.
 - Los cantonales: i) “*clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo...*”, ii) “*identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural...*”; y, iii) “*establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.*” “*Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno*”.
 - Los parroquiales rurales: “*acogerán el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial, y podrán, en el ámbito de su territorio, especificar el detalle de dicha información. Además, localizarán sus obras o intervenciones en su territorio*”.
 - Si bien en general estos nuevos “*criterios*” observan el régimen de competencias constitucionales y de alguna manera se complementan a los constantes en el Artículo 44 del COPFP, resulta difícil prescindir de las siguientes observaciones:
 - En el caso de los planes regionales reiteran el “*de infraestructura y de conectividad*”, confunden cuando presentan en la condición de distintos “*la infraestructura de transporte y tránsito*” y el “*sistema vial*”; a su vez y respecto de la “*delimitación de ecosistemas de escala regional*”, caben las siguientes preguntas: ¿cuál es la competencia que les permite a los gobiernos regionales gestionar ecosistemas distintos a las cuencas hidrográficas, para que en sus planes los delimiten? ¿Existen otros ecosistemas cuya gestión forme parte del desarrollo regional?
 - Al tratarse de los planes provinciales, reiteran asimismo lo expuesto en el mencionado Artículo 44, y de hecho es pertinente la “*...integración del componente de ordenamiento territorial de los cantones...*”, en términos de aquellas determinaciones contenidas en éste y que tienen relación con el ejercicio de las competencias de los gobiernos provinciales, tal es el caso de las referidas al uso y ocupación del suelo con el “*modelo económico productivo... de la provincia*”.

- En el caso de los cantonales, la “*clasificación del suelo cantonal en urbano y rural*” si bien observa los suelos que establece la Constitución en su Artículo 264 Numeral 1 y lleva ineludiblemente a la definición de “centros urbanos”, desde la perspectiva de la ordenación territorial más que tal “*clasificación*” interesa la determinación de un sistema de asentamientos o núcleos de población en tanto componente de un modelo territorial objetivo, en el cual seguramente algunos de ellos tendrán la condición de “*urbanos*” propiamente; más todavía si en el mismo caso ecuatoriano –por ejemplo–, se reconoce únicamente en esta calidad a las cabeceras cantonales, independientemente de variables demográficas y económicas. Esta “*clasificación del suelo cantonal*”, recuerda a la establecida por la Ley de Desarrollo Territorial de Colombia –Ley 388 de 1997–, pero su enfoque es más consecuente con la realidad del territorio colombiano, pues en su Artículo 31 “*Suelo Urbano*” señala que “*Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos...*”, correspondiendo estos últimos a subdivisiones del área rural de los municipios⁷.

La “*definición del uso y gestión del suelo*”, es un tema que se inscribe en la competencia otorgada por la Constitución a los gobiernos municipales en el ya comentado Artículo 264 Numeral 1, pues éste señala que los planes cantonales se redactarán “*con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural*”; pero también en el Numeral 2: “*Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón*”. Siendo así, era de esperarse que los planes de ordenación territorial cantonal y los planes de ordenación de asentamientos o núcleos de población –los “*planes de ordenación urbanística*”–, debidamente programados e inscritos en los primeros, sean las figuras seleccionadas para el ejercicio de tales competencias. Sin embargo, la LOOTUGS en sus siguientes normas dispone la formulación de un “*plan de uso y gestión de suelo*”, que tiene los “*componentes urbano y rural*”, pero cuya inserción suplantando al plan de ordenamiento territorial –establecido constitucionalmente–, crea confusiones y lleva a la pérdida de la integralidad en la ordenación de cada asentamiento o núcleo de población, a través de los planes de ordenación urbanística ya señalados.

En relación a otras materias –salvando las evidentes, tales son los “*servicios básicos*”, por el reparto competencial–, algunas como la identificación de riesgos pueden ser motivo de consideración desde el uso y ocupación del suelo, otras en cambio como la “*accesibilidad*” y la “*movilidad*” no están enteramente en manos de los gobiernos municipales, pues la vialidad rural, por ejemplo, es competencia de otros niveles de gobierno. La “*calidad ambiental*” constituye un gran objetivo muy cercano a la calidad de vida, más que un sector de gestión pública, por lo que su “*fomento*” es una tarea más bien integral; y, otras como la “*cohesión social*”, tienen un proceso similar.

Por último, se insiste una vez más en que las determinaciones de uso y ocupación del suelo de estos planes, “*racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno*”.

- Finalmente, los planes parroquiales rurales son motivo de un tratamiento marginal, que les niega la consideración de especificidades vinculadas al desarrollo de estos territorios y más concretamente al desarrollo rural. Apenas si dispone que estos planes “*acogerán el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial*”, que podrán “*especificar el detalle de dicha información*” y concluye con una perogrullada: “*además, localizarán sus obras o intervenciones en su territorio*”.
- d) Las figuras o “*Instrumentos para el ordenamiento territorial*” se identifican en el Artículo 12 y ellos son presentados en los siguientes niveles jerárquicos:
 - Nivel supranacional: los “*planes fronterizos, binacionales, regionales*” –a nivel continental, se entiende estos últimos–, y –dice la norma–, “*los demás que considere pertinentes el ente rector*”; todos ellos dirigidos a la integración e inserción del país en el ámbito internacional.
 - Nivel nacional: la “*Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio*”.
 - Niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales: los “*planes de de-*

sarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios...”

- e) Siguiendo uno de los enfoques de la ordenación territorial –y urbanística también–, para profundizar su alcance, el Artículo 13 *“De los planes complementarios a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial”*, dispone la formulación de planes en unidades territoriales específicas, con el fin de complementar, detallar y en su caso aumentar o reforzar las determinaciones de los PDOT de los gobiernos autónomos descentralizados, entendiendo a éstos con el carácter de “planes generales”.

Este artículo igualmente señala que estos *“planes complementarios podrán referirse al ejercicio de una competencia exclusiva”*, lo cual ya no es pertinente, pues de la misma manera que en el caso del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional, en relación a los PDOT están los planes correspondientes a las distintas competencias sectoriales.

- f) Por último, el Artículo 15 regula el carácter de los PDOT al señalar siguiendo a lo previsto para el Plan Nacional de Desarrollo en el Artículo 34, que ellos *“vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores”*, aunque con la salvedad de los novísimos *“planes de uso y gestión de suelo... , que serán vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas”*.

Adicionalmente debe considerarse el Título III *“Planeamiento del Uso y de la Gestión del Suelo”*, Capítulo I *“Suelo”*, Sección Primera *“Clasificación y Sub clasificación del Suelo”*, Artículos 17 y 19:

- a) El Artículo 17, dispone que los *“planes de uso y gestión de suelo”*, clasificarán el suelo en *“urbano y rural en consideración a sus características actuales”*. Determinación que están llamados a establecer con propiedad los planes de ordenación territorial cantonal, mediante la definición de unidades territoriales que constituyan la expresión de los elementos y procesos del medio físico, y sus transformaciones, incluyendo por tanto la de los asentamientos “urbanos”, e incluso de todas

aquellas unidades espaciales o centralidades que no lo sean.

- b) Por su parte, el Artículo 19 define al suelo rural y dispone su *“subclasificación”*. La definición alude a las distintas actividades productivas que constituyen monopolio del medio rural y al suelo que *“por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido”*, lo cual es pertinente, pero que no lo es cuando con estos mismos términos se refiere al *“suelo reservado para futuros usos urbanos”*, pues en rigor el suelo que sea destinado a este propósito deberá ser el que la ordenación territorial califique *“sin vocación de uso definido”*, es decir sin mayor valor o méritos de conservación.

Esta misma norma se concreta disponiendo que el suelo rural se sub-clasificará en: i) *“suelo rural de producción”*, ii) *“suelo rural para aprovechamiento extractivo”*, iii) *“suelo rural de expansión urbana”*; y, iv) *“suelo rural de protección”*, y que amerita las siguientes reflexiones:

- La sub-clasificación propuesta remite a los “niveles de uso en el medio físico” que la ordenación territorial establece con sustento en la asignación de categorías de ordenación a las unidades territoriales –“zonas de conservación, explotación y expansión” (estas últimas las unidades territoriales sin vocación de uso definido)–, pero que sin duda alguna y más allá de algunas diferencias en el enfoque, constituye otra de las determinaciones propias de los planes de ordenación territorial cantonales.
- Debe destacarse que la demarcación del *“suelo rural para aprovechamiento extractivo”*, siendo entonces válida jurídica y técnicamente, entraña inevitablemente un condicionamiento a la viabilidad de los llamados *“proyectos nacionales de carácter estratégico”* y a los cuales se refiere la ya comentada reforma al Artículo 40 del COPFP; porque cabe la siguiente pregunta: ¿el Estado central, aun ejerciendo su competencia sobre los *“sectores estratégicos”*, podrá explotar un recurso natural no renovable en suelos que no estén *“subclasificados”* de *“aprovechamiento extractivo”*?

- El “suelo rural de protección”, es definido como “el suelo rural que por sus especiales características biofísicas, ambientales, paisajísticas, socioculturales, o por presentar factores de riesgo, merece medidas específicas de protección”. Se refiere al suelo de conservación, pero incluye inadecuadamente esta vez a los afectados por algún tipo de riesgo, pues éste opera en calidad de condicionante que se superpone a las categorías de ordenación de las unidades territoriales; por ejemplo: “unidad de conservación estricta, con riesgo de erosión o deslizamiento”.
- Son pertinentes los textos referidos al “suelo rural de expansión urbana”: significado, ubicación respecto de los asentamientos a los cuales se vinculan, determinaciones y la prohibición de incorporar en su ámbito al suelo de “alto valor agroproductivo”; y,
- No solamente la demarcación del “suelo rural de protección”, debe ser motivo de una “legislación nacional aplicable” —mejor aún: de una normativa nacional—, sino la totalidad de los suelos resultantes de la sub-clasificación dispuesta por esta Ley, que observe sobre todo los aspectos científicos y técnicos.

Finalmente, del mismo Título III “Planeamiento del Uso y de la Gestión del Suelo”, Capítulo II “Planeamiento”, Secciones Primera y Tercera: “Plan de uso y gestión de suelo” e “Instrumentos de planeamiento del suelo”, respectivamente, conviene examinar los Artículos 27, 41 y 42, pues ameritan las siguientes reflexiones:

- a) A través del Artículo 27 se establece finalmente que los PDOT de los gobiernos municipales “contendrán un plan de uso y gestión de suelo”, instrumento que, se ha visto ya, pretende suplantar al plan de ordenación territorial cantonal; e incluso en relación a la planificación de los núcleos de población en general, a los planes de ordenación urbanística.

Este plan tendrá un “componente estructurante” y un “componente urbanístico”, los cuales son definidos en este artículo; pero es notoria la ausencia del “componente rural”, que por coherencia en el enfoque debería ser considerado⁸.

- b) El Artículo 41 versa sobre los “Polígonos de intervención territorial”, llamando así a “las áreas urbanas o rurales definidas por los planes de uso y gestión de suelo, a partir de la identificación de las características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socio económico e histórico-cultural, así como de la capacidad de soporte del territorio, o de grandes obras de infraestructura con alto impacto sobre el territorio, sobre las cuales se deben aplicar los tratamientos correspondientes”.

Si bien la ordenación territorial y asimismo la ordenación urbanística, recurren a la definición de “espacios físicos” —en general unidades territoriales y urbanísticas, respectivamente—, que sobre todo son motivo de normativas reguladoras del “uso y ocupación del suelo” —para usar la expresión constitucional—, no es menos cierto que tal definición en uno y otro caso obedecen a criterios específicos o propios de los ámbitos en los que ellas actúan —más aún si se adopta el obligatorio enfoque de sostenibilidad—; y, en consecuencia, no puede la norma disponer simplistamente la consideración de “características” de todo orden.

- c) Producto de esta equivocada perspectiva, en el Artículo 42 titulado “Tratamientos urbanísticos”, éstos son concebidos en términos de las “disposiciones que orienten las estrategias de planeamiento urbanístico de suelo urbano y rural, dentro de un polígono de intervención territorial...”; estableciendo y obligando de esta manera, incoherentemente, el “planeamiento urbanístico del suelo rural.” Según el Diccionario de la Real Academia Española, “urbanístico” es “perteneciente o relativo al urbanismo”, y éste el “conjunto de conocimientos relacionados con la planificación y desarrollo de las ciudades”.
- d) Bajo esta “concepción” se disponen los “tratamientos urbanísticos para suelo rural” y que se definen en el Numeral 15 del Artículo 4 “Glosario”, de cuya revisión vale precisar que:
- Los “tratamientos” propuestos pretenden suplir con evidentes limitaciones a las “categorías de ordenación” —y las respectivas normas particulares y generales—, que establece la ordenación territorial

y que son de general aceptación en los ámbitos académicos, profesionales y públicos.

- El “*Tratamiento de conservación*”, que se aplicará “a aquellas zonas rurales que poseen un alto valor histórico, cultural, paisajístico, ambiental o agrícola...”, no considera que en atención a sus valores de conservación existen unidades territoriales que ameritan la categoría de ordenación “*Conservación estricta*” –que reduce al mínimo la actuación antrópica–, o la “*Conservación activa*” –asociada a la intervención del hombre–
- El “*tratamiento de desarrollo*”, previsto para el “suelo rural de expansión urbana” –y más allá de la conflictividad que encierra el uso del término “*desarrollo*”–, en rigor corresponde a la ordenación urbanística de la expansión de las ciudades a través de los planes generales y parciales y la dotación de las llamadas “*obras de urbanización*”; por tanto, constituyen determinaciones normativas y de inversión para un suelo que en forma previa habrá de ser sancionado como “*urbano*”.
- El “*tratamiento de mitigación*”, asignado a las “*zonas de suelo rural de aprovechamiento extractivo*”, remite a la categoría de ordenación territorial “*Áreas de uso minero o extractivo*” –para explotaciones mineras en activo o de reserva minera–, cuyos alcances van más allá de la “*mitigación*”. Así en el caso de las áreas de reserva parte del principio general de no comprometer la potencial extracción minera en el futuro; y, de darse ésta, considera el ritmo de explotación, el impacto sobre el territorio, la evaluación del impacto ambiental, la recuperación de la unidad territorial afectada, entre otras.
- El “*tratamiento de promoción productiva*”, destinado a las “*zonas rurales de producción para potenciar o promover el desarrollo agrícola, acuícola, ganadero, forestal o de turismo,...*”, tiene un carácter propositivo de gran generalidad. La ordenación territorial y dependiendo fundamentalmente de la capacidad de acogida de las unidades territoriales para las actividades productivas primarias, asigna la correspondiente categoría de ordenación; por ejemplo: “*Áreas de uso forestal existente*”, “*Áreas de uso forestal a introducir*”, “*Áreas de uso agrícola intensiva*”, entre

otras, así como las normas particulares y los componentes de inversiones para su “*promoción*”.

- El “*tratamiento de recuperación*”, que se aplicará a “*aquellas zonas de suelo rural de aprovechamiento productivo o extractivo que han sufrido un proceso de deterioro ambiental y/o paisajístico,...*”, específicamente considerado es pertinente. Con más propiedad y con carácter transitorio, la ordenación territorial define la categoría “*Áreas de regeneración, recuperación y rehabilitación*”, pues pretende asimismo mediante normativas y medidas de inversión del plan, conducir a estos territorios a su categoría definitiva –es decir, a un estado ecológico más evolucionado–; y,
- Existen otras categorías de ordenación de las unidades territoriales, respecto de las cuales no hay consideración alguna en esta norma, pues omite, por ejemplo, la relacionada con las “*Áreas afectadas por amenazas naturales*”: vulcanismo, sismicidad, desplazamientos en masa del terreno, inundación y otros

A modo de conclusiones sobre las normas establecidas en sentido estricto para la ordenación territorial en la LOOTUGS, se pueden presentar las siguientes:

- Si bien se parte estableciendo la definición conceptual y el objeto de la ordenación territorial en el Ecuador, las versiones incluidas no aluden a la construcción planificada de un sistema territorial con dimensiones y propósitos concretos; pero además, no consideran a varios de sus elementos esenciales.
- Se establecen unos nuevos “*criterios*” para la redacción de los planes de ordenación territorial de responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados, que según esta Ley deben ser observados conjuntamente con los previstos por el COPFP; por esto, si bien ellos advierten el régimen de competencias constitucionales e incluso miran la integración entre los niveles de planificación, no superan las limitaciones de los contenidos en dicho Código, pues insisten en el mismo punto de vista y más bien buscan complementarse de alguna manera, pero con resultados poco alentadores.

La “clasificación del suelo cantonal en urbano y rural” dispuesta para los planes cantonales es cuestionable, por la diversidad de asentamientos o centro poblados existentes en el Ecuador, sin duda es más provechoso considerar que a través de la ordenación territorial se pretende incidir en un sistema de asentamientos.

Se propone la inserción de un nuevo instrumento, que tendrá el carácter de vinculante y obligatorio: el “plan de uso y gestión de suelo”, integrado por los “componentes urbano y rural” y que suplanta al plan de ordenamiento territorial cantonal y a los planes de ordenación urbanística, creando dificultades para su discernimiento en términos justamente de los contenidos de sus determinaciones, situación que se acentúa por la inclusión igualmente de propósitos de carácter global, o en su caso con incidencias indirectas en los planes cantonales.

- Dispone una familia de planes de ordenación territorial que considera los diferentes niveles jerárquicos y en la que se intercalan la Estrategia Territorial Nacional y los planes de ordenación territorial subnacionales. Pero además esta ley dispone la formulación de “planes complementarios” de los PDOT en territorios específicos que por diferentes motivos requieran un enfoque integral, pero que ya no son pertinentes para el ejercicio de competencias sectoriales, pues en este caso es propia y para cualquier nivel de gobierno, la formulación de los respectivos “planes sectoriales”.
- Prescribe que el “plan de uso y gestión de suelo” aborde la clasificación del suelo en “urbano” y “rural” y que éste sea motivo de una sub-clasificación que remite a los “niveles de uso en el medio físico” que establece la ordenación territorial, y que en el caso ecuatoriano constituye otra de las determinaciones propias de los planes de ordenación territorial cantonal.

Esta sub-clasificación no está libre de confusiones como en el caso del “suelo rural de protección”, pero hay claridad conceptual al referirse al “suelo rural de expansión urbana”. Queda evidente que esta determinación de los “planes de uso y gestión de suelo” condiciona al emplazamiento de los “pro-

yectos nacionales de carácter estratégico”, a cargo del Estado central, pues solamente podrán hacerlo en el “suelo rural para aprovechamiento extractivo”, cuestión que demanda acciones de coordinación y cooperación territoriales al amparo del Artículo 260 de la Constitución.

- Equivocadamente se dispone la demarcación de “polígonos territoriales”, en el suelo urbano y en el rural, pues las ordenaciones territorial y urbanística establecen con fines planificatorios sus propias unidades, entendiendo que los núcleos de población en general, no son sino una clase de unidades territoriales, en las que se puede definir unidades urbanísticas.
- Ordena, incoherentemente, el “planeamiento urbanístico del suelo rural” y en forma consecuente los “tratamientos urbanísticos para suelo rural”, que intentan suplir a las “categorías de ordenación territorial” que formula precisamente la ordenación territorial.

Con las justificaciones de rigor se han expuesto en detalle las limitaciones que tienen las concepciones y alcances de la mayoría de los “tratamientos” propuestos; resultando inaceptable el “de desarrollo”, pues induce a planificar y ejecutar “obras de urbanización” en suelo legal y administrativamente rural. Tampoco estos tratamientos incorporan adecuadamente las áreas afectadas por amenazas naturales.

7.- CONCLUSIÓN GENERAL

El espíritu del constituyente de 2008, de elevar a la categoría de norma suprema la formulación de los planes de ordenación de los territorios subnacionales y de vincularla a la planificación del desarrollo, no ha sido motivo de una respuesta apropiada en la elaboración y sanción de las normas legales destinadas a estructurar un modelo para su gestión en los términos dispuestos por el mismo COOTAD. Una primera prueba de este maltrato es que la normativa vigente en esta materia se halla dispersa en tres leyes: COOTAD –pues todavía quedan vigentes los Artículos 300 “Regulación de los consejos de planificación” y 301 “Sesiones de los consejos de planificación”–, COPFP y LOOTUGS; y esta última –pese a su rúbrica–, sobre todo apunta a regular la ordenación de las “áreas urbanas” y la “gestión del suelo” urbano.

A su vez, de estas leyes, los textos referidos a la ordenación territorial en lo fundamental constituyen disposiciones generales, enunciados o directrices, para la formulación de sus instrumentos en el Ecuador —la Estrategia Territorial Nacional y los Planes de Ordenación Territorial Regionales, Provinciales, Cantonales y Parroquiales Rurales—, que de alguna manera consideran el régimen de competencias constitucionales, miran la integración entre los niveles de planificación y buscan complementarse, pero finalmente no configuran un modelo de gestión de esta competencia global u horizontal. Más concretamente, ni siquiera los “*contenidos mínimos*” del COPFP y los “*criterios*” formulados por este código y la LOOTUGS, establecen los contenidos específicos de las determinaciones de estos planes, vale insistir: los términos de referencia concretos de orden legal, por tanto obligatorios, para su redacción, y que en buena medida se ilustran en esta ponencia para el caso de los planes cantonales. No basta que las normas vigentes reiteradamente señalen que los PDOT deberán elaborarse en el “*marco o ámbito de las competencias*” de los gobiernos autónomos descentralizados.

Omitiendo el mandato constitucional por el cual los planes de ordenación territorial cantonales se formularán “...con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”, la LOOTUGS genera un nuevo plan: el “*Plan de uso y gestión de suelo*”, que en materia de uso de suelo suplanta a las determinaciones de los planes de ordenación territorial y urbanística —entendiendo a estos últimos como instrumentos que concretan a la ordenación urbanística en una categoría de la ordenación territorial—, y que en relación a la gestión del suelo, olvida que dichos planes en tanto procesos encierran justamente una fase de gestión o ejecución —la “*gestión territorial*” o “*urbanística*”—; por lo que no cabe la creación de un plan específico para esta tarea. Otra cuestión muy distinta es que la ley establezca y regule los instrumentos para la gestión del suelo urbano y rural, que deberán ser aprovechados en dicha fase de ejecución.

Desde la dimensión conceptual, pero con notables efectos prácticos, resulta frustrante que el legislador no haya sido sensible con el mandato constitucional que relacionó fuertemente a la planificación del desarrollo con la ordenación del territorio, elaborando una ley que regule el modelo de gestión de estas dos competencias concedidas a los gobiernos autónomos descentraliza-

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

- Alcanzar para la planificación del desarrollo el carácter de global, total, vale decir integral, en el sentido de que también contemple sus dimensiones territoriales.
- Integrar la planificación de estas dimensiones territoriales a la de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, de manera tal que para los diferentes niveles territoriales, la planificación del desarrollo humano sea un proceso único y un todo; y,
- Prever que los planes de ordenación territorial adquieran estos atributos previstos para la planificación en el marco de objetivos muy precisos, inferidos de los propios textos constitucionales.

Sin duda, la aplicación de la normativa estudiada generará nuevas conflictividades cuando se produzca la actualización de los PDOT y poco contribuirá a mejorar esta tarea pública en relación a la situación actual. Entre las primeras deben destacarse la discriminación de las determinaciones de los planes de ordenación territorial cantonales y las de los “*planes de uso y gestión de suelo*” —situación que se extenderá a los planes de ordenación urbanística—, y en relación a ella la clasificación dicotómica del suelo cantonal en “*urbano*” y “*rural*”, la definición de categorías de ordenación territorial y la asignación de usos de suelo a las unidades territoriales.

En este marco legal y para empezar, la misma cuestionable aspiración vertical de la ley, de que los planes se formulen estrictamente en el “*marco de las competencias*” de los gobiernos autónomos descentralizados, será de difícil consecución y mucho más, la potencial inclusión de dimensiones territoriales que correspondan a competencias vinculadas a los aspectos o categorías de la planificación y gestión del desarrollo en los niveles territoriales subnacionales y que aún se hallan centralizadas.

Las determinaciones de los planes de ordenación territorial de un mismo nivel variarán sensiblemente en sus

contenidos, impidiendo la integración horizontal; nada limitará las duplicidades, redundancias, interferencias o solapamientos de las determinaciones de los planes de los distintos niveles territoriales, especialmente sobre aquellos aspectos que no son motivo de competencias específicas, es el caso de la ordenación del sistema de asentamientos o núcleos de población; las articulaciones entre niveles de planificación dispuestas por la Constitución seguirán siendo discrecionales; y, la misma suerte correrán las articulaciones específicas –igualmente-, en materia de ordenación territorial y que deberían concretarse en los modelos territoriales objetivo. Se continuará sin poder construir o configurar a estos modelos con la indispensable dimensión de propios, y establecer con pertinencia la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo y las inversiones requeridas para alcanzarlos; más aún, sobre estas últimas, no se garantiza la formulación, coordinación e integración de las dimensiones territoriales de los planes, programas y proyectos sectoriales.

Subsistirá la falta de visión de la ordenación territorial como un sistema, pues predominará la jerarquía de los instrumentos de planificación del Estado central –dado el “*carácter vinculante*” y el “*obligatorio cumplimiento*” de sus determinaciones–, y por tanto, el diálogo institucional no tendrá mayor espacio; así, se seguirá inobservado el mandato que subyace en el Artículo 260 de la Constitución, que aboga por un ejercicio concurrente de la gestión, y de colaboración y complementariedad entre niveles de gobierno.

Quedan para el futuro inmediato el estudio de la normativa referida a la ordenación urbanística y del marco institucional que crea la LOOTUGS.

NOTAS

- ¹ Al respecto ver: Pauta Calle, Fernando: *“Metodología para la construcción de un modelo de gestión de la competencia constitucional ‘Formular Planes de Ordenamiento Territorial’ integrado a la de ‘Planificar el Desarrollo’*, en Memorias IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: *“Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanística”*, SENPLADES, CSNDU y PT, y Universidad de Cuenca. Cuenca-Ecuador de 28 a 30 de octubre de 2014, pág. 182 a 207.
- ² Lineamientos y directrices emitidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES-, para la primera formulación y actualización de los planes de desarrollo y ordenación territorial:
- Para la primera formulación dictó en agosto del 2011, los *“Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada”*.
 - Para la actualización dictó:
 - Dos resoluciones del Consejo Nacional de Planificación y un acuerdo ministerial de la SENPLADES.
 - Los *“Lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD”*, mayo de 2014. Exposición general de fases y procedimientos.
 - Los *“Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD”*, enero de 2015. Para la fase de “Propuestas”.
 - Los *“Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquiales y Provinciales”*, marzo de 2015. Para la fase de “Diagnóstico”.
- ³ En estos eventos se abordaron las siguientes temáticas específicas:
- VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: i) *“Competencias exclusivas y competencias concurrentes en la planificación y gestión del ordenamiento territorial”*, ii) *“Ley de ordenamiento territorial”*, iii) *“Confrontación de experiencias en la formulación y aplicación de planes de ordenamiento territorial”*, iv) *“Los GAD y el financiamiento del desarrollo”*, v) *“Cambios universitarios para el desarrollo territorial”*; y, vi) *“Asociatividad entre los gobiernos locales”*.
 - IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: i) *“Marco conceptual para la planificación territorial y la ordenación urbanística en el marco de la autonomía y descentralización territorial”*, ii) *“Experiencias, balances y perspectivas”*, iii) *“Metodologías, tecnologías y enfoques para el ordenamiento territorial”*; y, iv) *“Marco legal e institucionalidad para la ordenación territorial y urbanística”*.
- ⁴ Al respecto se pueden destacar los proyectos del Centro de Investigación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca –CINA-: i) *“Mandato Constitucional de la Ordenación Territorial. La adopción de planes a nivel cantonal en la Zona 6”*, ii) *“Laboratorio Virtual Ciudad y Territorio”*; y, iii) *“La Ordenación Territorial y Urbanística. Un camino para su aplicación en el Ecuador”*. En cuanto a la formación profesional es igualmente destacable la Maestría en Ordenación Territorial que lleva adelante el Centro de Postgrados de la misma Facultad, con tres cohortes y sus aportes a través de las tesis.

BIBLIOGRAFÍA

- ⁵ Para ampliar ver: Pauta Calle, Fernando: “Ecuador: Hacia un modelo de gestión de la ordenación territorial enmarcado en la Constitución”, en Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, Vol. XLVI, N° 182, invierno 2014.
- ⁶ El texto que se incluye a continuación constituye un extracto de la versión completa que se halla en: Pauta Calle, Fernando (2013), “La ordenación territorial y urbanística. Un camino para su aplicación en el Ecuador”, Asamblea Nacional y Universidad de Cuenca.
- Pauta Calle, Fernando (2014), “Modelo para la Gestión de la Ordenación Territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución”, Tesis Doctoral en Agroingeniería. Universidad Politécnica de Madrid-España. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos.
- ⁷ “Ley de Desarrollo Territorial”, Ley 388 de 1977. Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministro de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Impresión Fotolito Parra Cía. Ltda. Colombia.
- En la LOOTUGS se puede encontrar textos con mucha similitud a varios de los que constan en esta ley sancionada por el Congreso de Colombia, tales como los referidos a la “clasificación y sub clasificación del suelo”, “los componentes del plan de uso y gestión de suelo”, “los tratamientos”, “las unidades de actuación urbanística”, “reajuste de tierras”, “cooperación entre participantes”, entre otros.
- ⁸ En la “Ley de Desarrollo Territorial”, Ley 388 de 1977, se establecen con coherencia los siguientes “componentes de los planes de ordenamiento territorial”: “general”, “urbano” y “rural”.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, publicado en el Registro Oficial N° 303, del 19 de octubre de 2010.
 - Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPFP-, publicado en el Registro Oficial N° 306, del 22 de octubre de 2010.
 - Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial* (3ra. ed.). España: Ediciones Mundi Prensa.
 - Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo -LOOTUGS-, publicada en el Registro Oficial N° 790 del 5 de julio de 2016.
 - Pauta Calle, F. (2014). *Modelo para la gestión de la ordenación territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución* (phd). E.T.S.I. Agrónomos (UPM). Recuperado a partir de <http://oa.upm.es/33644/>
 - Pauta Calle, F. (2013). *Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: Universidad de Cuenca & Asamblea Nacional.
 - Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.a ed.). Madrid.
 - Vázquez, M. (2015). La descentralización: Un camino al desarrollo territorial. En S. Latorre, & P. Clark, *Desarrollo territorial en Ecuador: situación actual y perspectivas* (pp. 61-76). Serie Territorios, 1. Quito: Ediciones Abya-Yala.

PONENCIA 02

LEGISLACIÓN URBANÍSTICA NACIONAL LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

ARQ. JOSÉ MORALES
MIDUVI



1. Contexto urbano en el Ecuador

Desde principios del siglo XX, en América Latina inició un acelerado proceso de urbanización, y, en la actualidad, esta región es la más urbanizada del planeta, puesto que casi el 80% de su población habita en ciudades. Este rápido crecimiento demográfico en las áreas urbanas de la región ha sido un factor determinante en términos de la calidad de vida de la población, que habita en las ciudades, y ha influido de manera sustancial en sus procesos de desarrollo.

El Ecuador no ha sido la excepción. A partir de los años 60, el país comenzó un proceso de expansión urbana que ha tenido como resultado que, para el 2015, más de dos tercios de la población habite en zonas urba-

nas. Para ese año, se contaba con una población total de 16'278.844 habitantes, de los cuales 63,4% vivía en ciudades. Con ello, el Ecuador se ha transformado en un país predominantemente urbano, invirtiendo la distribución entre la población urbana y la rural, que en 1970 era de 39,5% y 60,5% respectivamente (MIDUVI-INEC, 2015).

La transición rural-urbana de nuestro país se intensificó en los últimos treinta años (1980-2010)¹, con un ritmo de crecimiento tan acelerado que ha sido calificado como "explosión urbana" (ONU- HABITAT, 2012, pp. 18). Esta explosión urbana, que ha vivido el país durante este período, ha generado serias complejidades socio-espaciales con efectos en la población y en el territorio, que se pueden resumir en lo siguiente:

- Limitado acceso a suelo con servicios y equipamientos, espacio público y vivienda digna y adecuada para los sectores de bajos ingresos.
- Crecimiento descontrolado de la mancha urbana, causando la afectación de los cinturones de reserva ecológica y poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de la población, debido a la reducción de suelos con vocación agrícola.
- Ciudades que siguen un patrón de crecimiento disperso de la mancha urbana, causando un uso ineficiente del suelo con bajos niveles de densidad y, por lo tanto, dificultades para asegurar dotaciones adecuadas de servicios urbanos como transporte público, equipamientos de salud y educación, áreas verdes, etc.
- Segregación espacial urbana, agravada por el fenómeno de los barrios o urbanizaciones cerradas.
- Desarrollo urbano pensado desde el uso del transporte individual motorizado, dejando de lado formas más sustentables de movilidad, tales como la bicicleta y los espacios dedicados, exclusivamente, al uso peatonal.
- La proliferación de asentamientos en zonas de riesgos y la persistencia del mercado informal, causados tanto por la escasez de suelo asequible, como por la falta de reglamentación y normativa urbana clara y apropiada.
- Procesos especulativos del suelo urbano seguro, lo que dificulta el acceso al mismo a las poblaciones más vulnerables, viéndose obligadas a habitar en zonas de riesgo no mitigable.

En este escenario, el país ha promovido importantes avances, especialmente, desde el ámbito normativo e institucional. El punto de partida de esta labor fue la Constitución del 2008, en la cual se reivindican los derechos de la naturaleza, el derecho a la ciudad y a sus espacios públicos, y la función social y ambiental de la propiedad. De la misma manera, tanto en la Constitución, como en los Códigos Orgánicos de Planificación y Finanzas Públicas, y de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización se crean normas y mecanismos que establecen un régimen de competencias claras en los distintos niveles de gobierno, así como un sistema de asignaciones fiscales y de mecanismos de financiamiento de los gobiernos locales, que dependen a consolidar un proceso efectivo de descentralización.

A pesar de ello, aún subsisten importantes deficiencias en la capacidad real de gestión territorial de las distintas localidades del país, al igual que en la consolidación de un modelo de descentralización efectivo. Por ejemplo, persisten problemáticas estructurales en la consolidación de los equipos técnicos de los gobiernos locales y las prácticas clientelares todavía forman parte de su cultura política. Es necesario, por tanto, fomentar y consolidar las metas logradas, más allá de reivindicarlas en cuerpos legales y normativos, es decir, debe apuntarse a la construcción de un sistema efectivo de articulación entre todos los niveles de gobierno, que asegure la concreción de sus objetivos de desarrollo.

2. Desafíos en la construcción de ciudades en el Ecuador.

El Estado ecuatoriano, en los últimos años, ha basado sus políticas en el concepto del *Buen Vivir*, “*El Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito*” (PNBV 2013-2017). Desde este concepto se construye el de la “*Ciudad del Buen Vivir*”, ciudades donde se han eliminado las inequidades, en las que se ha rescatado la vecindad, los espacios públicos de calidad son puntos de encuentro; que rescatan y fomentan el patrimonio cultural y la apropiación de la ciudadanía, donde la movilidad es eficiente y sustentable, una ciudad segura, caminable, en donde se evidencia en la convivencia respetuosa y armónica, y el cumplimiento de los derechos y deberes de sus habitantes.

Este cambio de paradigma en la construcción de ciudades promovido con la aprobación de la Constitución de 2008, requerirá de un esfuerzo conjunto y sostenido de toda la sociedad, y de la consolidación y aplicación de políticas y normativas correspondientes. En este contexto, se han identificado tres desafíos fundamentales respecto a la construcción de ciudades: 1) Producción de suelo urbano y de vivienda adecuada; 2) uso equitativo y eficiente del suelo; y 3) gobernanza democrática y gestión de las ciudades.

3. Objeto de la ley

El principal objetivo de la LOOTUS es fortalecer las capacidades de planificación y gestión urbanística de

los GAD Municipales del país, mediante la creación de herramientas técnicas fundamentadas en el desarrollo de los principios y derechos establecidos en la Constitución.

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

Principales principios rectores.

- El derecho a la ciudad: El ejercicio pleno de la ciudadanía, la gestión democrática de las ciudades, la función social y ambiental de la propiedad.
- La función pública del urbanismo: El desarrollo urbano alineado a la garantía de los derechos, un hábitat seguro y saludable, a una vivienda digna y a la ciudad.
- La distribución equitativa de las cargas y los beneficios: Para recibir los beneficios de la urbanización, los propietarios del suelo deberán también asumir las cargas (costos) de este proceso.
- La función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad: Los derechos sobre la propiedad (edificación, aprovechamiento) están supeditados al bien común. Para efectos de esta Ley, la función social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural de expansión urbana implica:
 1. La obligación de realizar las obras de urbanización y edificación, conforme con la normativa y planeamiento urbanístico y con las cargas urbanísticas correspondientes.
 2. La obligación de destinar los predios al uso previsto en la ley o el planeamiento urbanístico.
 3. El derecho de la sociedad a participar en los beneficios producidos por la planificación ur-

banística y el desarrollo urbano en general.

4. El control de prácticas especulativas sobre bienes inmuebles y el estímulo a un uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del suelo.
5. La promoción de condiciones que faciliten el acceso al suelo con servicios a la población con ingresos medios y bajos.
6. Conservar el suelo, los edificios, las construcciones y las instalaciones en las condiciones adecuadas para evitar daños al patrimonio natural y cultural, y a la seguridad de las personas.

La función social y ambiental de la propiedad en el suelo rural se establece en las leyes que regulan el suelo productivo, extractivo y de conservación.

Derecho a edificar

El derecho a edificar es de carácter público y consiste en la capacidad de utilizar y construir en un suelo determinado de acuerdo con las normas urbanísticas y la edificabilidad asignada por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.

El derecho a edificar se concede a través de la aprobación definitiva del permiso de construcción, siempre que se hayan cumplido las obligaciones urbanísticas establecidas en el planeamiento urbanístico municipal o metropolitano, las normas nacionales sobre construcción y los estándares de prevención de riesgos naturales y antrópicos establecidos por el ente rector nacional.

Este derecho se extinguirá una vez fenecido el plazo determinado en dicho permiso.

Carácter no indemnizable.

El ordenamiento y el planeamiento urbanístico no confieren derechos de indemnización, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución y la ley. El establecimiento de regulaciones que especifiquen los usos, la ocupación y la edificabilidad previstas en las herramientas de planeamiento y gestión del suelo no confieren derechos adquiridos a los particulares.

La mera expectativa no constituye derecho.

Serán indemnizables:

Las obras públicas en los predios o lotes por los que transcurran o con los que colinden, siempre que sean definitivos o duraderos por más de un año y que no sean compensables con beneficios a su término.

La extinción o reforma de oficio, por razones de oportunidad, de una autorización administrativa de obras de edificación producida antes de su terminación, excepto cuando se haya incumplido el plazo máximo o las condiciones para terminar la edificación.

Contenidos de la ley

- **Mecanismos técnicos y legales:** Estandarizar conceptos y herramientas para la planificación de las ciudades.
- **Institucionalidad:** Velar por el cumplimiento de la planificación de las ciudades aprobada por los municipios.
- **Estándares urbanísticos:** Establecer lineamientos de calidad urbana con respecto al espacio público, las infraestructuras y equipamientos.
- **Control de la especulación:** Evitar la especulación del suelo y redistribuir las plusvalía hacia las zonas más desfavorecidas de las ciudades.
- **Información pública:** Generar información pública de planificación de las ciudades y catastros.

ESTRUCTURA GENERAL	TÍTULO I PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES Capítulo I Objeto y ámbito de aplicación de esta ley Capítulo II Principios rectores y derechos orientadores del buen gobierno del territorio	Principios y directrices
	TÍTULO II ORDENAMIENTO TERRITORIAL Capítulo I Definición y Objeto Capítulo II Instrumentos de ordenamiento territorial	Ordenamiento Territorial
	TÍTULO III PLANEAMIENTO DEL USO Y GESTIÓN DEL SUELO Capítulo I Del Suelo Sección I. Clasificación y subclasificación del suelo Sección II. Uso y edificabilidad del suelo Capítulo II Del planeamiento Sección I. Plan de uso y gestión del suelo Sección II. Planes urbanísticos complementarios Sección III. Instrumentos de planeamiento del suelo	Planeamiento
	TÍTULO IV GESTIÓN DEL SUELO Capítulo I instrumentos de gestión Sección I Instrumentos para la distribución equitativa de las cargas y beneficios Sección II Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial Sección III Instrumentos para regular el mercado del suelo Sección IV Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano Sección V Instrumentos para la gestión del suelo de los asentamientos de hecho Capítulo II Habilitación del suelo para la edificación Capítulo III Vivienda de interés social	Gestión del Suelo
	TÍTULO V RÉGIMEN INSTITUCIONAL Capítulo I Ente Rector y gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos Capítulo II Consejo Técnico de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo Capítulo III Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo Capítulo IV Catastro Nacional Integrado Georreferenciado	Institucionalidad y Control
	TÍTULO VI RÉGIMEN SANCIONATORIO Capítulo I Normas generales al régimen sancionador Capítulo II Infracciones y sanciones sujetas al control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso de Gestión del Suelo Capítulo III Infracciones y sanciones a la gestión del suelo sujetas al control de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Municipales y Metropolitanos.	

Gráfico 1



Gráfico 2

3. Incidir en el valor del suelo mediante

La ley incorpora, dentro de la estructura del PDyOT, el componente urbanístico más detallado, mismo que mantuvo una especie de vacío legal desde que el COOTAD dio de baja a la Ley de Régimen Municipal. Esto ha causado que, principalmente por la escala a la que están elaborados los planes, se haya vuelto muy difícil su aplicabilidad en la gestión municipal. Este componente urbanístico está incorporado dentro del ahora llamado Plan de Uso y Gestión de Suelo, el cual incorpora los componentes estructurantes, así como la zonificación y norma de aprovechamiento urbanístico y constructivo detallado. (VER GRÁFICO 3)

El PDyOT y el PUGS están complementados, serán detallados a través de los planes complementarios y mediante la aplicación de herramientas de gestión del suelo.

Institucionalidad y control

La aplicación efectiva de las disposiciones contenidas en la ley, necesitan de un sistema institucional, que permita su regulación, control y manejo de información:

- Consejo Técnico de Ordenamiento territorial, Uso y Gestión del Suelo Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo Catastro Nacional Integrado Georeferenciado.

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

- Entidad técnica de vigilancia y control de todos los niveles de gobierno.
- Procesos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desa-

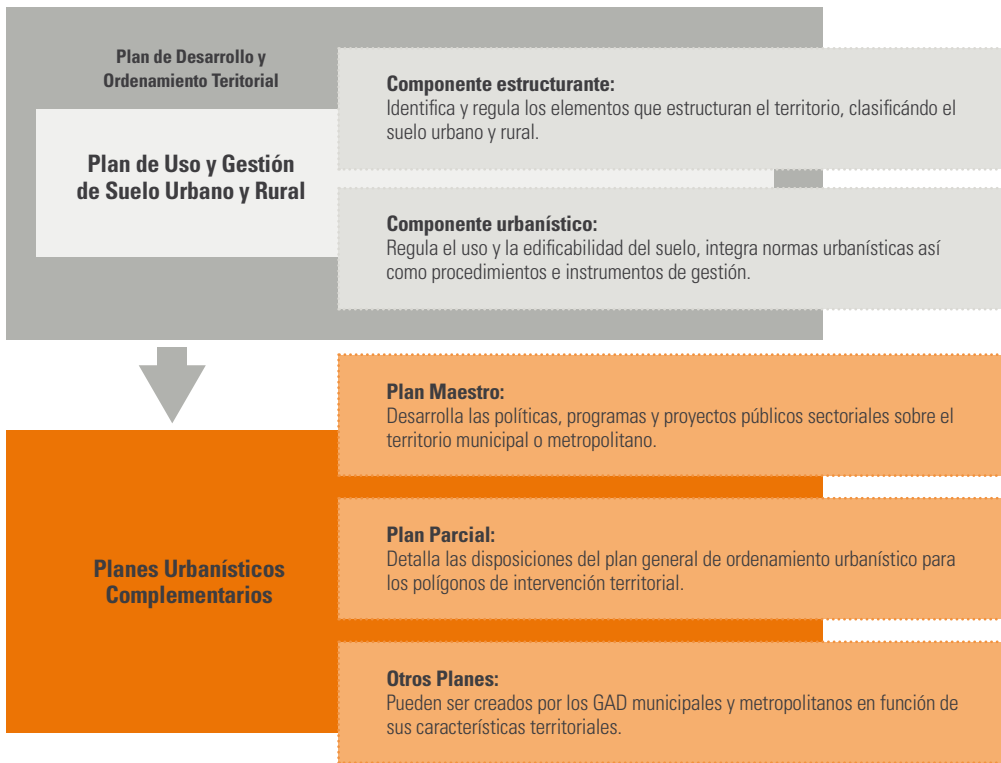


Gráfico 3: Plan General de Ordenamiento Urbanístico

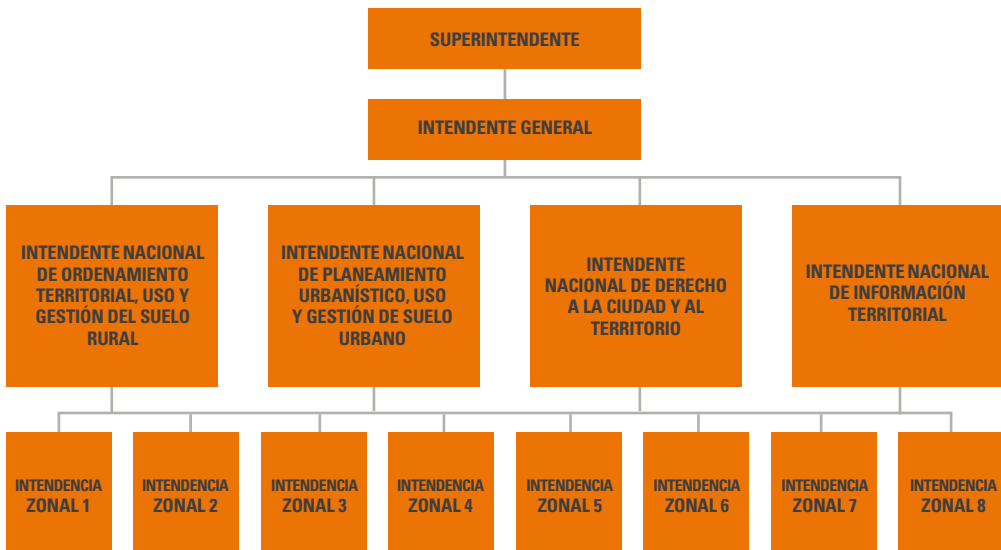


Gráfico 4

rollo urbano, que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos.

Siguiendo los lineamientos de la Ley, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo se ha planteado cuatro grandes objetivos:

- Vigilar que el conjunto de derechos de las personas, colectivos y pueblos se respeten dentro de los ámbitos del ordenamiento territorial a cargo de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, por los GAD municipales y metropolitanos.
- Vigilar y controlar el cumplimiento de las normas y acuerdos internacionales, la constitución, las leyes, las normas locales como ordenanzas provinciales y cantonales, en materia de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión de suelo.
- Conformar y mantener un Sistema de Información Territorial abierto y cooperativo cuyo núcleo estará conformado con la información producida por los responsables originales: Gobierno Nacional, GAD y otras entidades nacionales o descentralizadas. También serán considerados los problemas o distintas situaciones que preocupe a la ciudadanía.
- Contribuir al desarrollo de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y de uso y gestión del suelo, a los que están obligados el Gobierno Nacional y los GAD, en el marco

de sus competencias. Este objetivo, que es sobre todo respetuoso de la autonomía, evidencia una vez más que la SOT no suplantarán las competencias de ningún GAD (FUENTE: <http://www.sot.gob.ec/detalle/2/2>)

4. Conclusiones:

La promulgación de una ley con temática urbanística significa un gran avance en el país, en la misma línea de legislaciones similares que se han aprobado en la región, como la Ley 388 de Colombia (1997), el estatuto de la Ciudad de Brasil (2001) o la Ley de Ordenamiento de México (2016). Al igual que en el resto de Latinoamérica la promulgación de estas normas son un reflejo de la necesidad de afrontar con mecanismos efectivos los grandes desafíos que el proceso de urbanización acelerado genera, y de plantear reglas claras para una sociedad y un mercado de suelo en proceso de transformación, en especial frente a las capacidades de ordenar el territorio de los municipios intermedios y pequeños que son los que experimentan estos procesos de manera más acusada.

Sin embargo, la simple promulgación de estos marcos legales no es suficiente si no se institucionalizan procesos articulados de implementación de los mismos y el acompañamiento y el apoyo hacia los gobiernos locales con el fin de lograr contar con territorios más ordenados, pero también más justos y prósperos para todos.

PONENCIA 03

CIUDADES INTERMEDIAS, AGROINDUSTRIA E IMPACTO AMBIENTAL

NAPOLEÓN VELÁSTEGUI BAHAMONDE

La relación de las variables movimiento (social y político), espacio, tiempo y economía, tuvo desde mediados del siglo XVI hasta hace apenas una década, dos momentos: el primero, colonial (1534-1830) y el segundo, neocolonial (1830-2006); ambos de carácter caótico de baja productividad y alta inequidad.

La separación del Distrito del Sur (los departamentos de Cuenca, Guayaquil y Quito) de la Gran Colombia marcó el inicio de segundo momento con la construcción-aún en proceso de consolidación- del estado, el espacio y la nación que, justamente por su carácter neocolonial, fue obra inconclusa por la frustrada transformación Alfarista de 1895.

A partir del 26 de noviembre del 2006, el Ecuador inicia un período de transición con la construcción de un estado de nuevo tipo, donde, desde la soberanía espacial, se profundiza un cambio en la matriz productiva, energética, constructiva, cultural, sustentada en un proceso de planificación real.

En las dos fases iniciales señaladas, la expoliación social hasta casi el exterminio, la distorsión económica, las asimetrías espaciales y demográficas fueron colosales. Carrión califica de *"enajenación espacial"* a la fase del primer tercio del siglo XVI hasta mediados del siglo XVII.

Tan solo para reafirmar tal metáfora con un hecho, a inicios del momento aludido, la región Sierra concentraba alrededor del 95% de la población total.

Desde esa fecha hasta inicios de la República, junto al surgimiento del estrato metropolitano, se desarrollan las ciudades intermedias.

El interés de este breve examen es el de situar en el mapa de atención nacional, el tema de las ciudades intermedias con mayor especificidad, aunque, es verdad que éstas, en general, son tema de todos los planes de desarrollo desde el 2007 pero, es preciso profundizar el tema.

La tendencia a contribuir al *"cese del desequilibrio demográfico"* con sus tasas superiores a las del estrato metropolitano y con su natural vocación para el desarrollo agroindustrial, conllevan a enfocar, de manera proactiva, el impacto demográfico y ambiental que, sus gobiernos descentralizados, deben gestionar en función de los planes para el buen vivir, cuya línea estratégica apunta a lograr acelerados y masivos incrementos de bienestar, productividad, equidad, competitividad y adecuado manejo ambiental, en un país que cuenta ya con 16 millones de habitantes en un pequeño mega diverso espacio.

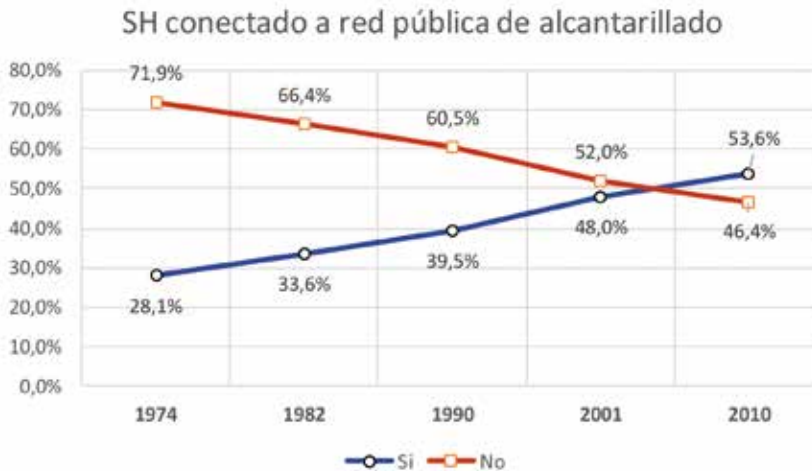


Gráfico 1: SH conectado a la red pública: 1974-2010

Fuente: INEC, Censos Nacionales **Elaboración:** N. Velástegui B.

Porque, si bien es cierto, para ejemplificar sólo con el caso de las aguas residuales generados por esos millones de habitantes, al último año censal, 2010, la proporción de viviendas con personas presentes cuyo SH está conectado a una red pública de alcantarillado superó por primera vez a aquellas que no tienen conexión del total de los 3,7 millones de unidades de vivienda a esa época. También es verdad que la casi totalidad de las viviendas en todas las ciudades del país, incluyendo Quito y Guayaquil (que recién inician el tratamiento de sus aguas residuales, ver Gráfico N.º 1), carecen de un adecuado tratamiento de esas aguas residuales, sean estas domésticas, industriales o de turismo (que se incrementará significativamente), que con una carga másica DBO_5 , producen un impacto ambiental negativo que debe preverse y planificarse a nivel nacional desde ahora, para remediar ese masivo déficit de servicios básicos que afecta directamente a la salud de la población y al entorno. Se ha realizado una importante inversión en servicios básicos, en particular, de ciudades y localidades preteridas, y es correcto destacar *“la democratización de las inversiones del Gobierno Nacional al haber localizado importantes proyectos nacionales en cantones de menor desarrollo relativo”*, no obstante, nuestro punto de partida marca aún la mitad del camino.

Otro caso, el traslado acelerado de industrias desde Guayaquil hacia Durán, incluyendo agroindustrias

como las empacadoras de camarón donde se localiza ahora alrededor del 60% de éstas, implica un alto impacto ambiental no sólo para Durán sino también para Guayaquil y su área de influencia metropolitana, aún no gestionada, con la consiguiente afectación a la salud de su población.

En gobiernos cantonales anteriores no existió posibilidad de participación ciudadana para cuidar ese entorno y, en los Planes de Desarrollo Cantonal, las “firmas” de constancia de la participación popular se limitaban a ser un “saludo a la bandera”, sin ningún nivel de consciencia ni control social.

Los presupuestos participativos, como mecanismo de empoderamiento, son uno de los mecanismos integrales que representan una opción para superar la mediatización política contraria al proceso de planificación del buen vivir. La Participación Ciudadana en la elaboración de los Planes de Desarrollo Cantonal, no puede ser ni formal ni ficticia, debe ser estadísticamente representativa, ajena a la manipulación de cacicazgos atávicos en proceso de superación, para que ese orden de prelación presupuestaria sea canalizado de forma real hacia la solución de los acuciantes y diversos problemas.

Estos presupuestos participativos deben ser orientados para lograr una acción sinérgica con el estableci-

miento de prioridades para el uso de las transferencias recibidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales de Ecuador que, como lo señala la convocatoria al X SNDU, tuvo un significativo crecimiento entre el 2000 al 2015, puesto que, en el caso de los GAD municipales, recibieron 17.218'058.408 de dólares, de los cuales, más del 80% se transfirió entre 2007 y 2015.

Y, dado que el mejor ahorro es una buena inversión, la planificación y ejecución presupuestaria en función de prioridades como la construcción urgente de plantas de tratamiento de aguas residuales, de manera particular en las ciudades intermedias, cuya condición de carácter "urbano" está determinado más por aspectos jurídico administrativos, como cabecera espacial, que por su provisión de servicios básicos o incluso la naturaleza de su PEA, siendo como son, asiento natural del futuro componente agroindustrial a nivel nacional, por lo que cubrir ese déficit es una tarea que está a la orden del día.

1. Ciudades "Intermedias"

Pero ¿qué es una ciudad intermedia? Comencemos con algunos aspectos cuantitativos:

Las escalas de las ciudades "Intermedias" son variadas, en relación con su contexto:

"En la UE: las ubican entre 20.000 a 500.000 hab.

En Pakistán: entre 25.000 a 100.000 hab.

En China, coincidiendo con el Banco Mundial: aquellas mayores a 1 millón hab.

En EEUU: de 200.000 a 5 millones de hab.

En Argentina: 50.000 a 1 millón hab".²

Las también denominadas "ciudades Periféricas, poseen ubicación 'céntrica' y, pese a ello, tienen acceso limitado a servicios e infraestructura, además son por lo general, marginadas social, económica y políticamente".³

Esa Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales, con una visión de experiencia global, responde de la siguiente manera, agregando aspectos cualitativos y funcionales:

"Una definición flexible de ciudad intermedia está basada en la población (normalmente menos de un millón de habitantes) y en su papel en la mediación de flujos (de mercancías, información, innovaciones y administración, etc.) entre los territorios rurales y urbanos dentro de sus áreas de influencia y respecto a otras ciudades y regiones".⁴

José María Llop señala que,

"más del 60% de la población urbana del mundo vive en ciudades de menos de 1 millón de habitantes. Y es una tendencia al alza". "Las llamadas ciudades intermedias elevan su voz para reivindicar el protagonismo que les corresponde en el desarrollo urbano sostenible de las próximas décadas. Son estas ciudades las que conectan el hecho urbano con el rural y donde se reequilibran las potencialidades de un país".⁵

"Las ciudades intermedias están llamadas a tener un gran protagonismo en el siglo XXI por su importancia demográfica y por las funciones vitales que cumplen en el territorio. Estos centros urbanos cuentan con un mayor potencial para la sostenibilidad que las megalópolis. Queda pendiente su reconocimiento en los ámbitos nacional e internacional como un conjunto con perfil propio que reclama una atención específica.

Hoy nadie discute que el futuro de la Tierra es urbano. Naciones Unidas estima que para el 2050, de los 9.000 millones de habitantes del planeta 6.000 millones residirán en ciudades. Pero este dato global no aporta información sobre cómo se repartirá esta población en el territorio.

Más de la mitad de las ciudades intermedias -también llamadas en ocasiones secundarias- están situadas en naciones en vías de desarrollo".⁶

Son objeto de atención de la "agenda global para el desarrollo sostenible con unas nuevas metas que, a partir de 2015, sustituirán a los Objetivos de Desarrollo Milenio" y, por, el "proceso de Habitat III, que es la tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, que tendrá lugar en Quito en octubre del 2016".

SUS PROBLEMAS

- Planificación insuficiente
- Elevado coste de la provisión de servicios junto con ingresos limitados.
- Excesiva dependencia de las instancias superiores de las administraciones.
- Desarrollo económico basado en pocos sectores.
- Insuficiente promoción exterior.

SUS SOLUCIONES

- Mayor facilidad para la participación ciudadana.
- Menor impacto ecológico y facilidad para la movilidad sostenible.
- Posibilidades para dinamizar el entorno rural a nivel social y económico.
- Potencial para formar redes de ciudades para la cooperación regional.
- Inicio del proceso para captar la atención a escala internacional

Sus problemas y soluciones, ampliando y precisando desde la perspectiva local nuestra especificidad, debe ser objeto de estudio y acción desde la academia hasta la gestión gubernamental y social.

En una entrevista a Josep María Llop, actualizaba información respecto de las ciudades intermedias:

¿El mundo universitario anglosajón, referente en tantos campos, sigue con interés también este tema?: (respecto de las ciudades intermedias)

Creo que en este caso van detrás de nosotros. En el mundo anglosajón se había estudiado desde siempre la ciudad pequeña, rural, pero no tanto las medianas. Aunque, por ejemplo, ahora hay una cátedra UNESCO de Sostenibilidad en Australia que les está dedicando atención. Aparte de esto hay que subrayar que los think tanks neoliberales norteamericanos han percibido la importancia de las ciudades intermedias. Las contemplan como lugares de gran potencial para futuros negocios y crecimiento económico. Han elaborado documentos a nivel estratégico que las tienen muy en cuenta.

¿Desde la esfera político-administrativa también suscitan interés o atención las ciudades intermedias?

Las ciudades intermedias tienen una representación muy inferior a su peso real en los grandes foros inter-

nacionales, porque las grandes ciudades tienen más recursos para ejercer su influencia. Tampoco los estados se dan cuenta del potencial de las ciudades intermedias y, por último, también hay una actitud tímida, o incluso temerosa, en este caso de las propias ciudades intermedias, para situarse en esos foros políticos. Hay, por tanto, un doble fenómeno: de abstención por parte de los propios interesados y de ocultación por parte del resto. Es una lástima porque si las ciudades intermedias tuvieran más protagonismo la sostenibilidad saldría muy beneficiada. Esto es así porque si la mayoría de las ciudades son intermedias y allí vive la mayoría de la población urbana el futuro del desarrollo sostenible se juega en ellas. Pero hay otra razón, las ciudades grandes no sólo tienen más población sino también más extensión. A mayor superficie, ocupada, mayor motorización. En las ciudades intermedias la movilidad se produce en un espacio que suele ser accesible a pie. Hemos estudiado 96 ciudades intermedias con una media de población de 300.000 habitantes que tienen un radio, donde se concentra el 70% de su población, de 3,8 km, una distancia que se puede cubrir andando en menos de una hora. En las ciudades de más de un millón el radio pasa a 10 Km.⁷

Tal como señala Josep Roig,

(...) hoy, sería imposible hacer un análisis de fondo del fenómeno urbano sin tener en cuenta el papel de las ciudades intermedias, definiendo con

este concepto ciudades con menos de 1 millón de habitantes y que en la actualidad recogen, tanto en el ámbito local como en el regional, a más del 50% de la población urbana.

Las ciudades intermedias son urbes que crean puentes de conexión importantes entre zonas rurales y urbanas, siendo para la población rural la oportunidad de acceder a instalaciones básicas (como escuelas, hospitales, administración, mercados) y también servicios (como el empleo, la electricidad, los servicios de tecnología, transporte). Al tener esta posición intermedia, también constituyen, para la mayoría de los ciudadanos, un foco de transición para salir de la pobreza rural. Además, las relaciones que crean con las grandes urbes les permiten complementarse entre ciudades y funcionar como un sistema de ciudades.

Pese a tener este papel fundamental en el proceso de urbanización mundial, las ciudades intermedias estuvieron durante mucho tiempo apartadas del intercambio de conocimiento basado en la experiencia, sobre todo en la planificación estratégica. Es por ello que precisarán de una gran atención en los años venideros, puesto que sus gobiernos locales deben prepararse para un crecimiento urbano rápido o para cambios e importantes desafíos futuros que afrontar como la dependencia política y financiera, la capacidad limitada y la escasez de recursos financieros.⁸

En Ecuador, las ciudades intermedias, en estricto sentido, representan 23% del total de la población con 3,3 millones de habitantes, comprendidas en los rangos 2 y 3, entre 500 mil a 50 mil habitantes: Tabla 1.

	Rango	Población	#	%
1	Más de 1 mill. Hab.	3.881.578	2	26,7%
2	De 500 a 100,000	2.693.931	14	18,6%
3	De 99,000 a 50,000	622.790	9	4,3%
4	De 49,999 a 10,000	1.926.305	84	13,3%
5	De 9999 a 5000	2.057.014	74	14,2%
6	De 4999 a 1000	2.501.774	282	17,2%
7	De 999 a 1	833.925	559	5,7%
	Total	14.517.317	1.024	100,0%

Tabla1: Ecuador 2010: Estratos de población

Fuente: INEC, Censos Nacionales

Elaboración: N. Velástegui B.

Sin embargo, en el Gráfico 2 se puede apreciar la propuesta de ampliar el ámbito de estudio para incluir el estrato de 49.999 a 10 mil habitantes, ya que, siendo las ciudades intermedias el vínculo de funcionamiento del proceso de desarrollo urbano-rural, es necesario considerar ese entorno para profundizar la visión de las redes que nutren este eslabón a efectos relacionales y, por ende, presupuestarios por las demandas de alcance inmediato y estratégico. (Ver Gráfico No.2)

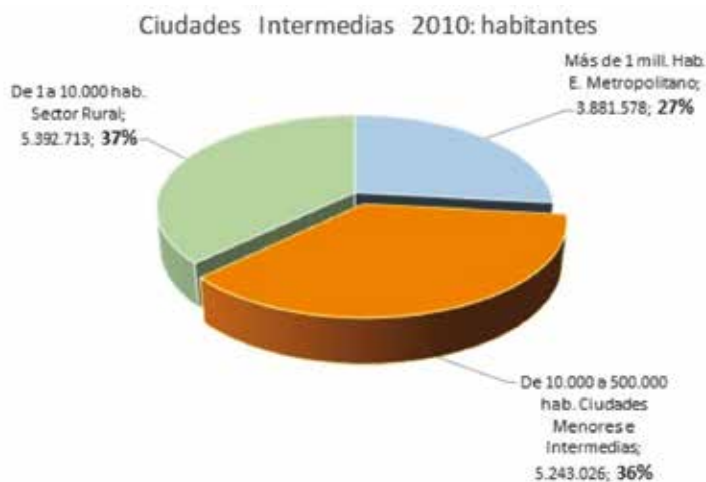


Gráfico 2: Ciudades Intermedias y su entorno inmediato

Fuente: INEC, Censos Nacionales **Elaboración:** N. Velástegui B.

Todo ello es necesario tenerlo en cuenta en esta hora de la construcción de la sociedad del conocimiento y la equidad. Sin esos puentes, la metrópolis no podrá cumplir el rol de liderazgo compartido.

En Ecuador, en el caso del eje de estructuración nacional Quito-Guayaquil es necesario considerar la dinámica de las ciudades intermedias en los aspectos señalados anteriormente, como en la potencialidad de su producción. El Corredor Agro productivo Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil-Machala para agroindustria, (Gráfico 3, líneas discontinuas), donde también se esquematizan los principales corredores económicos que incluyen las principales ciudades intermedias; considerado este corredor agroindustrial en la planificación nacional (SENPLADES) demuestra su extraordinaria magnitud, más aún, teniendo en consideración que se nutre de la cuenca del Río Guayas.

Las ciudades intermedias deben potenciar su producción para consolidar una riqueza común, en vez de servir de instrumento de fuga para el pago de tasas urbanas metropolitanas. Existe una clara estrategia del traslado, por parte de los propietarios de residencias de más

alto precio, hacia áreas donde el pago de impuestos es menor evitando hacerlo en Guayaquil, pese a desarrollar su actividad económica en el puerto principal, al mismo tiempo que se impide la reafirmación del hinterland del puerto principal en el cumplimiento de un distrito metropolitano.

Esta línea de desarrollo espacial genera un impacto social negativo en perjuicio de una necesaria matriz de acumulación y distribución de la riqueza social, creada en esta ciudad en base al trabajo de sus habitantes; siendo parte inseparable de una fracasada e ineficiente estrategia y modelo de desarrollo cuya cúspide de la crisis se puso en evidencia durante el período de 1998-1999-2000, reafirmando la incapacidad de dar una respuesta integral que potencie el bienestar colectivo de alrededor del 40% de la población total del país.

Frente a esta estrategia degradada, es urgente plantear la creación del Distrito Metropolitano de Guayaquil, que contemple el potencial de la ciudad primada, de las ciudades intermedias y del sector rural de esa área de influencia, tanto para el cumplimiento de la legislación vigente como para lograr que el desarrollo de líneas de largo aliento de

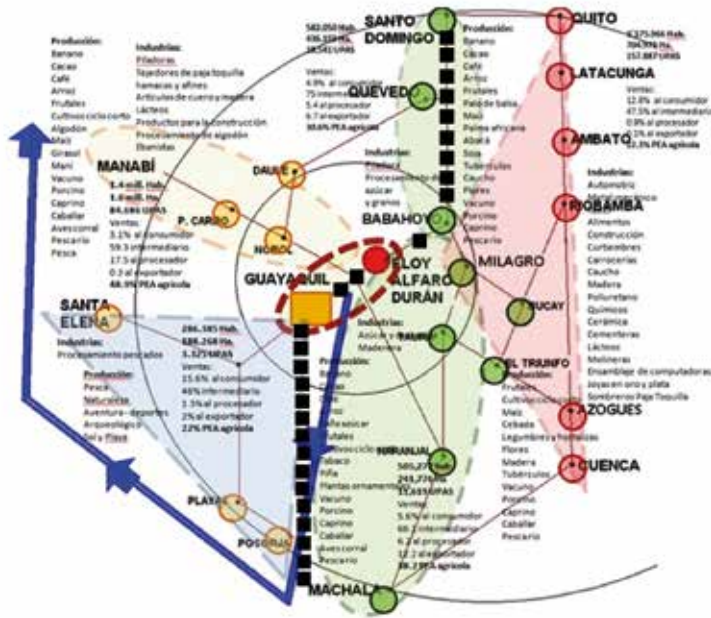


Gráfico 3: Corredores productivos regionales y ciudades intermedias

Fuente: PDU Durán **Elaboración:** N. Velástegui B., C. Iturralde

planificación y ordenamiento territorial posibiliten la construcción, tanto de un Guayaquil como de toda la población distrital, en un modelo de mayor equidad y más inclusivo.

Con ello, los tributos generados a nivel regional en el Distrito Metropolitano, (Guayaquil, Daule, Durán, Samborondón, entre otros) retornarán a su legítimo lugar de creación, compensarán el tiempo de desfase tributario y potenciarán el robustecimiento de esta área que se ha constituido históricamente en un eje de intercambio y dinamismo demográfico, financiero y político nacional.

Lo que también permitirá compensar la pérdida de peso específico demográfico de Guayaquil, que tradicionalmente tuvo una tasa de crecimiento poblacional más

alta incluso que la capital de la república. Ahora Quito la supera en base de la estrategia de distritalización del área de influencia metropolitana: Guayaquil tuvo una tasa 2001-2010 de 1,5%, Quito de 1,7%. Gráficos 4 y 5.

Desde el primer censo nacional realizado en 1950 hasta el último, se puede apreciar esta realidad. La tasa de crecimiento de Guayaquil desciende, por efecto de la Transición Demográfica de 5,7% anual en el período 1950-1962 a 1,5% entre 2001-2010; mientras que Quito redujo el ritmo de crecimiento desde 4,37% a 1,7% en los mismos tiempos. En el Gráfico 6 se puede apreciar el potencial volumen demográfico producto de una alternativa distrital de desarrollo donde ese distrito metropolitano alcanzaría los 3,5 millones de habitantes aproximadamente para el año 2020.

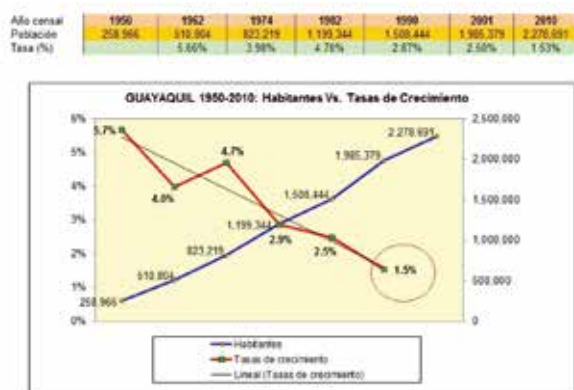


Gráfico 4: Guayaquil, período 1950-2010: Tasas de crecimiento poblacional
Fuente: INEC, PDU Durán **Elaboración:** N. Velástegui B./Carlos Iturralde



Gráfico 5: Quito, período 1950-2010: Tasas de crecimiento poblacional
Fuente: INEC **Elaboración:** N. Velástegui B.

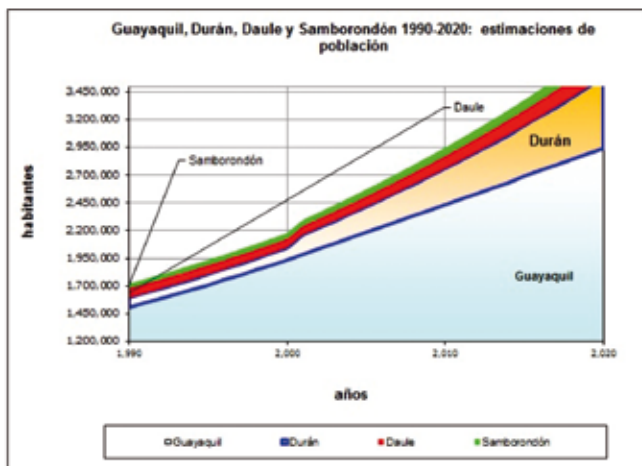


Gráfico 6: Guayaquil-Durán-Daule-Samborondón 2020

Fuente: INEC **Elaboración:** N. Velástegui B.

ECUADOR CIUDADES	CENSO 1950	CENSO 1962	CENSO 1974	CENSO 1982	CENSO 1990	CENSO 2001	CENSO 2010	PROYECCIÓN 2014
Estrato Metropolitano	468.928	865.550	1.423.047	2.065.816	2.602.762	3.384.757	3.886.425	4.132.636
Estrato Ciud. Interm.	220.126	417.728	760.247	1.158.309	1.516.653	2.123.820	2.635.094	2.908.987
Estrato Ciud. Menores	139.253	216.817	365.545	515.636	671.405	902.851	1.120.086	1.239.924
TOTALES	828.307	1.500.095	2.548.839	3.739.761	4.790.820	6.411.428	7.641.605	8.281.548

Tabla 2: Estratificación de 44 ciudades, 1950-2014

Fuente: INEC **Elaboración:** N. Velástegui B.



Gráfico 7: Crecimiento por estrato de 44 ciudades

Fuente: INEC **Elaboración:** N. Velástegui B.

La Tabla 2 refleja los resultados de una muestra estratificada de 44 ciudades, con rangos de ciudades mayores de un millón de habitantes, menores de un millón hasta 100.000 hab. y menores de 100.000 hab. hasta 13.000 habitantes al año 2014. Las 44 ciudades suman 8,2 millones de habitantes al 2014.

En ese período 1950-2014, los tres estratos crecen de manera natural: Gráfico 7.

Todos los estratos están sujetos al efecto de la Transición Demográfica con una progresiva disminución de las tasas globales de fecundidad por la incorporación de la mujer a las actividades educativas y productivas, con la consiguiente disminución de sus tasas de crecimiento. El Estrato Metropolitano de 5% a 1,5%, (69%, el de mayor descenso); el Estrato de Ciudades Intermedias (61%, que sin embargo mantiene la tasa más alta 2001-2010) de 6,3% a 2,5%; y, el Estrato de Ciudades Menores de 10 mil habitantes, (45%) de 4,1% a 2,3%: Tabla 3 y Gráfico 8.

Sin embargo, en el período 1950-2010, el comportamiento de los tres estratos respecto de sus proporciones en el total es diferente, tienen crecimientos diferenciados. Así, en el primer caso, demográficamente, todos los estratos crecieron regularmente a su propio ritmo; en el segundo, todos disminuyeron por las razones explicadas relacionadas con la transición demográfica. Sin embargo, en el ámbito regional, proporcionalmente, las ciudades intermedias crecen tanto respecto del estrato metropolitano como el de las localidades menores de 10 mil habitantes.

En la Tabla 4 se nota que las proporciones del estrato Metropolitano descienden desde 57% del total a 50%. El estrato de Ciudades Menores (menores de 100 mil hab.), también disminuye, del 17% al 15%. (Tabla 4 y Gráfico 9)

Mientras que, el Estrato de Ciudades Intermedias incrementa su proporción desde 27% del total hasta el 35%. (Tabla 4 y Gráfico 9).

ECUADOR CIUDADES	TASA 50-62	TASA 62-74	TASA 74-82	TASA 82-90	TASA 90-01	TASA 01-10
Estrato Metropolitano	5,0%	4,2%	4,7%	2,9%	2,4%	1,5%
Estrato Ciud. Interm.	6,3%	5,5%	5,5%	3,5%	3,0%	2,5%
Estrato Ciud. Menores	4,1%	4,7%	4,5%	3,3%	2,5%	2,3%
TOTALES	4,91%	4,94%	4,86%	3,31%	2,67%	2,31%

Tabla 3: 44 ciudades 1950-2014, tasas de crecimiento
Fuente: INEC **Elaboración:** N. Velástegui B.

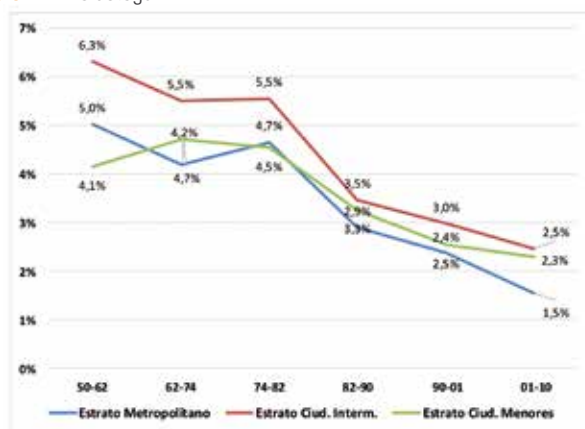


Gráfico 8: Evolución de las tasas de Crecimiento por estrato
Fuente: INEC **Elaboración:** N. Velástegui B.

ECUADOR								
CIUDADES	P50	P62	P74	P82	P90	P01	P10	P14
Estrato Metropolitano	57%	58%	56%	55%	54%	53%	51%	50%
Estrato Ciud. Intermed.	27%	28%	30%	31%	32%	33%	34%	35%
Estrato Ciud. Menores	17%	14%	14%	14%	14%	14%	15%	15%
TOTALES	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabla 4: 44 ciudades 1950-2014, proporciones

Fuente: INEC **Elaboración:** N. Velástegui B.

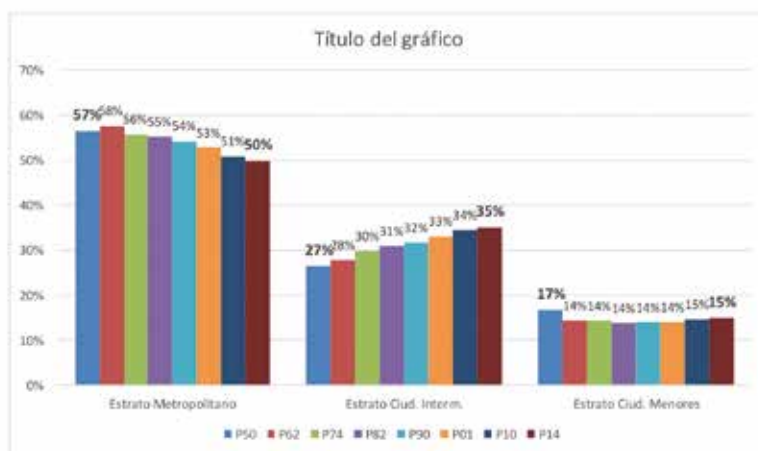


Gráfico 9: Proporciones 1950-2014 por estrato

Fuente: INEC **Elaboración:** N. Velástegui B.

El crecimiento demográfico de las ciudades intermedias, en un nuevo modelo de desarrollo, fomentará la disminución de la migración hacia las ciudades primadas al redistribuir el flujo hacia su propio entorno. El proceso de desarrollo urbano, siendo una regularidad del desarrollo humano, es irreversible; no es posible revertir el traslado masivo de población hacia los centros de mayor productividad social, pero si es posible reorientar esos flujos, lo que implicará aún menores tasas de crecimiento de las ciudades primadas y mejores condiciones para la planificación nacional, regional y local.

Las ciudades intermedias, asiento natural de la agroindustria, no sólo de la pequeña sino, en particular, de la agroindustria basada en el conocimiento a nivel molecular de la mega biodiversidad del Ecuador, se constituirán seguramente en referente económico y social para el mercado externo en un futuro no lejano.

2. Ciudades Intermedias y ciudades del conocimiento

Tan generalizado es ahora el interés por las ciudades intermedias que crecen las fuentes de información significativamente, se constituyen redes gubernamentales y académicas con poder de decisión e inversión. Una de esas fuentes es una tesis de grado de Patricia Romeiro en Chile que la citaré en extenso⁹:

“Durante las últimas tres décadas, bajo los efectos combinados de la formación de un nuevo sistema tecnológico y de la aplicación de un nuevo enfoque de política económica, comenzó un proceso de reestructuración productiva que puede considerarse como una nueva fase de modernización capitalista. Una profunda reorganización de la geografía económica mundial, signada por la recuperación de la importancia de las grandes

aglomeraciones urbanas y por el consecuente aumento de estas (DE MATTOS, 2006).

...“la globalización ha aumentado la vincularidad, la expansión y la profundización de las distintas relaciones sociales, económicas y políticas, junto con la creciente interdependencia de todas las sociedades entre sí, promovida por el aumento de los flujos económicos, financieros y comunicacionales. “proceso por el que la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo, unifica mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter global, de modo de comprender el fuerte impacto de este proceso sobre los territorios”.

...“ha influido en varios ámbitos de las comunidades, ...puede ser entendida como una nueva fase de expansión del sistema capitalista” de “apertura de los sistemas económicos nacionales, el aumento del comercio internacional, la expansión de los mercados financieros, la reorganización espacial de la producción, la búsqueda permanente de las ventajas comparativas y de la competitividad que da prioridad a la innovación tecnológica, la aparición de elevadas tasa de desempleo y el descenso del nivel de las remuneraciones”.

...“en América Latina se aplicó una estrategia encaminada a producir una profunda reestructuración (o ajuste estructural) de las respectivas economías nacionales; con este objetivo la mayoría de los países impulsó una radical liberalización económica, basada en principios de subsidiaridad y neutralidad del Estado, que incluyó diversas medidas en materia de desregulación – privatización - apertura externa, en los cuales comenzó a jugar un papel clave la difusión y adopción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC), lo que se tradujo en una progresiva incorporación de estos países a la dinámica de la globalización”

“Considerado desde siempre un recurso importante, es en la última década cuando la gestión estratégica del conocimiento se convierte en una realidad con destacado protagonismo. Así, en el terreno de la planificación y del desarrollo urbano, la asociación entre conocimiento

y la competitividad territorial conduce actualmente a una proliferación de ciudades que se autodenominan como ciudades del conocimiento. Pero éstas se asocian, a menudo, a ciudades-región o aglomeraciones urbanas de grandes dimensiones, excluyendo del debate áreas hoy fundamentales en el sistema urbano europeo, como son las ciudades intermedias”.

“...la apuesta por el desarrollo de conocimientos con elevado contenido científico y tecnológico, ...solo será sostenible si este tipo de actividades es compatible con la cultura y características de la ciudad”.

“Si por ciudad del conocimiento entendemos aquella que desarrolla estrategias intencionales con el objetivo de intensificar la producción, transferencia y aplicación del conocimiento y procura incentivar una cultura de aprendizaje colectivo y de difusión del conocimiento entre todos los actores (ciudadanos, organismos públicos, empresas, etc.), entonces podemos afirmar que las ciudades intermedias pueden constituir un ámbito adecuado a partir del cual promover un desarrollo basado en el conocimiento. Eso sí, hay que tener presente que dentro de este planteamiento caben distintas vías para su consecución, en función de los recursos disponibles y de las opciones estratégicas desarrolladas por cada ciudad.”

“...puesto que las áreas urbanas no metropolitanas constituyen una parte fundamental del sistema europeo, asegurar la vitalidad y visibilidad de estas ciudades en la sociedad del conocimiento implica la puesta en marcha de acciones destinadas a promover los diversos tipos de conocimiento y también su puesta en valor por un conjunto diversificado de actores y organizaciones, desde empresas de diverso contenido tecnológico hasta las administraciones públicas. En suma, las ciudades intermedias no deben quedar excluidas de este debate y los estudios de caso realizados desde esta perspectiva pueden resultar una línea de investigación de notable interés a desarrollar en el próximo futuro.”

Esta investigación nos releva de mayores comentarios, comprende amplios temas y reafirma la importancia de promover e incorporar el tema de las ciudades intermedias a la agenda de la planificación nacional, del estudio académico, de la organización y participación social.

3. Conclusiones

Junto al surgimiento del estrato metropolitano se desarrollan las ciudades intermedias, que se constituyen en eslabón fundamental de la nación en la nueva sociedad del conocimiento y de la producción, de valor agregado de nuestras potencialidades desde la ciencia, la tecnología y de un nuevo modelo de desarrollo de equidad y soberanía.

Contribuir al *“cese del desequilibrio demográfico”*, reafirmando la tendencia histórica de las tasas superiores de crecimiento de las Ciudades Intermedias a las del Estrato Metropolitano, a través de consistentes inversiones que se sumen con su natural vocación para el desarrollo agroindustrial, impulsarán además, no solo una alternativa al desarrollo concentrado en las ciudades primadas, sino un enfoque proactivo que contribuirá también para aminorar los impactos demográficos y ambientales a través de la gestión de sus gobiernos descentralizados, en función de los procesos de planificación nacional.

NOTAS

- ¹ Convocatoria al X SNDU.
- ² Fuente: Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales.
- ³ Op. Cit.
- ⁴ Fuente: Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales.
- ⁵ Josep María Llop, director de la Cátedra UNESCO de Ciudades Intermedias de la Universidad de Lleida.
- ⁶ Op. Cit.
- ⁷ Josep María Llop, Director de la Cátedra UNESCO de “Ciudades Intermedias” en la Universidad de Lleida, España.
- ⁸ Tribuna de Josep Roig, Secretario General de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, para el especial de la Revista Ciudades Sostenibles sobre I Cities. Fuente: Revista Ciudades Sostenibles.

- ⁹ Romeiro, P.; Méndez Gutiérrez, R., (2008), Las Ciudades del Conocimiento: Revisión Crítica y Posibilidades de Aplicación a Las Ciudades Intermedias. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-50.htm>

BIBLIOGRAFÍA

- Llop, J. M., (2014), Entrevista a Josep María Llop, La dimensión urbana adecuada para el desarrollo sostenible, 34-35.
- Red Mundial de Ciudades y gobiernos Locales y Regionales: <https://www.uclg.org/es> Roig, J., (2014), *Las ciudades intermedias en la nueva agenda urbana*, Ciudades Intermedias. La dimensión urbana adecuada para el desarrollo sostenible, 44-47.
- Romeiro, P.; Méndez Gutiérrez, R., (2008), *Las Ciudades del Conocimiento: Revisión Crítica y Posibilidades de Aplicación a Las Ciudades Intermedias*. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-50.htm>

PONENCIA 04

DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y RECURSOS PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

ARQ. WILSON PATRICIO MONTALVO TAPIA

PROGRAMA DEL BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR B.P. PARA
LA SIMPLIFICACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES PARA
PROYECTOS INMOBILIARIOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR

INTRODUCCIÓN



En el marco del X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial “DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y RECURSOS PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL”, el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. Matriz (BDE) presenta la experiencia del avance del “Programa de Simplificación y Racionalización de Trámites para proyectos inmobiliarios en los municipios del Ecuador”.

Este programa, que se sustenta en el marco de las políticas públicas para hacer más eficiente la gestión pública e impulsar la productividad; en el cuerpo normativo que regula la planificación y gestión territorial y urbanística en el país; en la visión, políticas y objetivos institucionales del Banco de Desarrollo del Ecuador; y en el reconocimiento de los problemas de la gestión municipal para atender adecuadamente los requerimientos de autorizaciones urbanísticas en suelo urbano y rural, se plantea la simplificación y racionalización de los trámites, reduciendo los tiempos de respuesta de las administraciones municipales en los procesos de aprobación de proyectos inmobiliarios de fraccionamientos,

urbanizaciones y edificaciones de vivienda, especialmente aportando de esta manera al fortalecimiento de las políticas públicas y proyectos de construcción de hábitat seguro, sustentable y la edificación y provisión de vivienda adecuada y digna.

El desarrollo de este Programa prevé el desarrollo de instrumentos y acciones de gestión como: la formulación de una Ordenanza Tipo; procesos de inducción, promoción y difusión de la ordenanza modelo; poner en marcha un pilotaje del Programa en cinco GAD municipales; y dar la asistencia técnica necesaria en la Implementación del modelo de simplificación en el resto de gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos.

La experiencia de la formulación del programa, los hallazgos de las dificultades institucionales, las demandas inmobiliarias, los contenidos procesuales y metodológicos planteados, los alcances y resultados obtenidos, y las perspectivas de implementación se presentan en esta ponencia para el debate y aporte del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.

1. Marco normativo y política nacional (Constitución, Ley de Modernización del Estado, COOTAD, Ordenanzas)

El desarrollo del “Programa de Simplificación y Racionalización de Trámites para proyectos inmobiliarios en los municipios del Ecuador”, que impulsa el BDE, se enmarca en dos determinaciones principales: las políticas públicas de simplificación de trámites para mejorar en general la atención al ciudadano e impulsar la productividad y en particular del sector inmobiliario; y en el marco normativo que, desde la Constitución de la República, Ley de Modernización del Estado, Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, Código de Planificación y Finanzas Públicas, determinan derechos ciudadanos, competencias y responsabilidades institucionales.

El gobierno central, mediante Decreto Ejecutivo 149 del 20 de noviembre de 2013, dispone como política nacional la simplificación de trámites y la implementación de Gobierno Electrónico en las instituciones de la administración pública central institucional y dependiente de la Función Ejecutiva, encargándole a la Secretaría Nacional de la Administración Pública -SNAP-, en el Artículo 2, sea la entidad rectora del Gobierno Electrónico de la Función Ejecutiva.

En la Disposición General Séptima se establece que: *“El Banco del Estado priorizará los proyectos de los GAD relacionados a la simplificación de trámites al ciudadano para el otorgamiento de fondos”*.

Siendo una de las políticas del Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. brindar asistencia técnica a los gobiernos autónomos descentralizados y cumpliendo con esta disposición, emprendió en una serie de acciones concernientes con la definición de los productos que puedan servir a los GAD en el cumplimiento de los objetivos de la simplificación de procesos en la atención a la ciudadanía.

Para enmarcarnos en la normativa, que orienta y obliga a todos los niveles de gobierno y a sus dependencias públicas a cumplir las políticas de estado relacionadas con la mejora en la atención al ciudadano, es necesario enunciar los preceptos normativos, que guardan relación entre sí, y se encuentran contenidos en las siguientes leyes:

La **Constitución de la República del Ecuador**, que determina:

En el **Artículo 30**, que *“las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”*.

En el **Artículo 375**, que *“el Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna” (...)* y que *“el Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda”*.

A partir del **Artículo 260**, el Régimen de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que plantean la posibilidad de un ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos bajo criterios de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno y que en el caso de la regulación y uso del suelo dentro de la circunscripción territorial cantonal o metropolitana es exclusiva para los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, y dentro de esta regulación está la de emitir las autorizaciones urbanísticas y el proceso de control territorial.

La **Ley de Modernización del Estado**, que establece:

En el **Artículo 16**, que se han de identificar las funciones que se desarrollan en forma repetitiva y los trámites administrativos, y controles que resulten injustificados, a fin de tomar acciones que agilicen y mejoren la administración pública.

En el **Artículo 18**, la determinación que *“el Estado y las entidades del sector público que conforman la administración pública no exigirán a los administrados, personas naturales o jurídicas, pruebas distintas o adicionales de aquellas expresamente señaladas por la Ley, en los procesos administrativos”* y que los servidores públicos *“se abstendrán, en consecuencia, de solicitar autorizaciones, dictámenes o informes que no sean los expresamente señalados en las leyes, o de exigir la presentación de documentos, la práctica de diligencias o la realización de otros procedimientos que no estén específicamente previstos para el respectivo asunto”*.

En el **Artículo 27**, que *“el Estado y las entidades del sector público que conforman la administración pública se abstendrán de exigir más de una prueba con relación a un hecho; no exigirán documentos que hubieren sido presentados en el mismo órgano administrativo con anterioridad ni requerirán actualización de documentos presentados en el mismo trámite”*.

En el **Artículo 30**, que

“cuando por disposición legal o reglamentaria expresa, se establezca que para la adopción de una disposición deban ser realizadas, previamente, evaluaciones técnicas de órganos o entidades afines, y tales órganos o entidades no expidan o realicen los actos pertinentes en los términos prefijados, o en su ausencia, dentro de los treinta días a partir de la recepción del requerimiento, el responsable del procedimiento administrativo o el administrado interesado en dicho procedimiento pedirán las mencionadas evaluaciones técnicas a otros órganos de la administración pública, entes públicos o centros universitarios, dotados de capacidad técnica equivalente”.

El **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-**, que establece:

En el **Artículo 29**, las tres funciones esenciales de los GAD:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización;
- b) De ejecución y administración; y,
- c) De participación ciudadana y control social.

En el **Artículo 55**, entre otras las siguientes competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales:

- a) *Planificar (...) el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, (...);*
- b) *Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;*
- e) *Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;*

- i) *Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;*

En el **Artículo 142**, el ejercicio de la competencia de registro de la propiedad.

En el **Art. 382**, que *“los procedimientos administrativos que se ejecuten en los gobiernos autónomos descentralizados observarán los principios de legalidad, celeridad, cooperación, eficiencia, eficacia, transparencia, participación, libre acceso al expediente, informalidad, inmediación, buena fe y confianza legítima”*.

El **Decreto Ejecutivo N° 661**:

En el Decreto Ejecutivo N° 661, publicado en el Registro Oficial N° 505 de 21 de mayo de 2015, se expidió: *“El Reglamento para la simplificación de trámites relacionados con el derecho de las personas a acceder a una vivienda”*. A partir de la expedición del mencionado Decreto se modifica la siguiente normativa:

El reglamento de la Ley de Modernización del Estado, relacionado con la eficiencia administrativa (revisión previa y control posterior; acceso a la información; normas comunes en los procedimientos administrativos; simplificación de trámites en materia de autorización para fraccionar el suelo; simplificación de trámites para la expedición de autorizaciones para la construcción; requisitos materiales y requisitos formales; actualizaciones catastrales; habitabilidad en inmuebles destinados a la vivienda); y,

El Reglamento General de la Ley de Propiedad Horizontal (autorización administrativa preliminar, requisitos y procedimiento) y sobre la comercialización de bienes inmuebles declarados bajo el régimen de propiedad horizontal.

Adicionalmente, se reglamenta los Artículos 45 y 53 de la Ley de Defensa contra Incendios (reglas generales, reglas técnicas, visto bueno, autorizaciones de ocupación: primera y ulteriores).

Dentro de las Disposiciones Generales del Decreto 661, la Quinta se refiere a la priorización en materia de crédito en el sistema financiero público, donde se autoriza al Banco del Estado, hoy Banco de Desarrollo del Ecuador

B.P., el establecimiento de líneas de crédito y asistencia técnica, **condicionando como requisito para la concesión de un crédito, su renovación o pago de desembolsos, la justificación de la implementación de un programa de simplificación y racionalización de trámites.**

2. Política, visión y objetivos Institucionales del Banco de Desarrollo del Ecuador

El Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. trabaja para dar impulso al mejoramiento de la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) creando programas de asistencia técnica e instrumentos que ayuden a agilizar los procesos, que apuntan hacia el fortalecimiento institucional de dichas entidades.

Misión: Impulsar, acorde a las políticas de estado, el desarrollo sostenible con equidad social y regional, promoviendo la competitividad territorial mediante la oferta de soluciones financieras y **servicios de asistencia técnica**, dirigidos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y Empresas Públicas, para mejorar la calidad de vida de la población y con el objetivo de contribuir con el cumplimiento de las metas del Plan Nacional del Buen Vivir.

Dentro del objetivo de mejorar la calidad de vida de la población, la política del Banco, para garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna, tiene como lineamiento incentivar una oferta de vivienda social que cumpla con estándares de construcción y garantice la habitabilidad y accesibilidad, la permanencia, la seguridad integral y el acceso a servicios básicos, a la vez de brindar la asistencia técnica necesaria para el fortalecimiento institucional de los GAD municipales.

3. Problemática e indicadores de la gestión de proyectos inmobiliarios

Como fuente de información, base para el diseño del Programa de Simplificación y Racionalización de Trámites y Procedimientos, el BDE envió una encuesta a los 221 GAD municipales, de los cuales respondieron 213 municipios, e invitó a participar en la encuesta a 700 promotores activos registrados en la base de datos del Colegio de Arquitectos del Ecuador, de los que contestaron cien promotores relacionados con el quehacer de proyectos inmobiliarios.

Los trámites relacionados con proyectos de vivienda, que fueron tomados en cuenta para el levantamiento de las encuestas, fueron los siguientes:

1	Informe de Regulación Urbana o Línea de Fabrica
2	Certificado de Registro de la Propiedad
3	Informe de bordes de quebradas
4	Actualización catastral o regulación de áreas del predio
5	Informe de afectaciones (viales, redes eléctricas, etc.)
6	Integración parcelaria o de regulación predial
7	Cambios de zonificación (uso de suelo o regulación de edificación)
8	Factibilidad de servicios básicos
9	Otros relacionados con habilitación del suelo
10	Aprobación de ordenanzas para urbanizaciones o lotizaciones
11	Aprobación del proyecto (planos urbanos y arquitectónicos)
12	Aprobación de planos de ingenierías
13	Aprobación del cuerpo de bomberos
14	Permiso o licencia de construcción
15	Pago de garantías
16	Otros relacionados con aprobaciones
17	Control o inspección de construcción: I, II y III control
18	Declaratoria de propiedad horizontal
19	Catastro de viviendas declaradas en P.H. o de la lotización
20	Registro de la propiedad tras la transferencia de dominio
21	Informe (inspección) del Cuerpo de Bomberos
22	Permiso de habitabilidad o de venta
23	Devolución de garantías
24	Otros relacionados con construcción

Identificación de GAD municipales por estratos de composición de población y que respondieron las encuestas:

GAD MUNICIPALES POR ESTRATO DE POBLACIÓN				
Estrato	Población		No. GAD	No. GAD que
	Desde	Hasta	totales	enviaron encuesta
Estrato 1	1	9.999	51	50
Estrato 2	10.000	19.999	47	44
Estrato 3	20.000	49.999	67	64
Estrato 4	50.000	99.999	34	34
Estrato 5	100.000	1'000.000	20	19
Estrato 6	> 1'000.000		2	2
			221 *	213 **

* 221 Total de GAD consultados

** 213 Total de GAD responden encuesta

Fuente: BDE

Universo consultado	Se envió por correo electrónico a 221 GAD municipales
	Contestaron 213 GAD municipales. Para el caso del GAD M Guayaquil se tomó información de disposiciones administrativas
	Se consultó sobre 24 trámites relacionados con proyectos de vivienda
	Respuestas de selección por rangos de días
	a. Hasta 30 b. Hasta 60 c. Hasta 90 d. Hasta 120 e. Más de 120
Preguntas adicionales:	¿Dispone de una ordenanza que delimita el suelo urbano / suelo rural?
	¿Dispone de un catastro de predios urbanos?
	¿Dispone de un catastro de predios rurales?
	¿Dispone de un área/unidad administrativa encargada de hábitat y vivienda?
	¿Número aproximado de trámites inmobiliarios atendidos por mes?

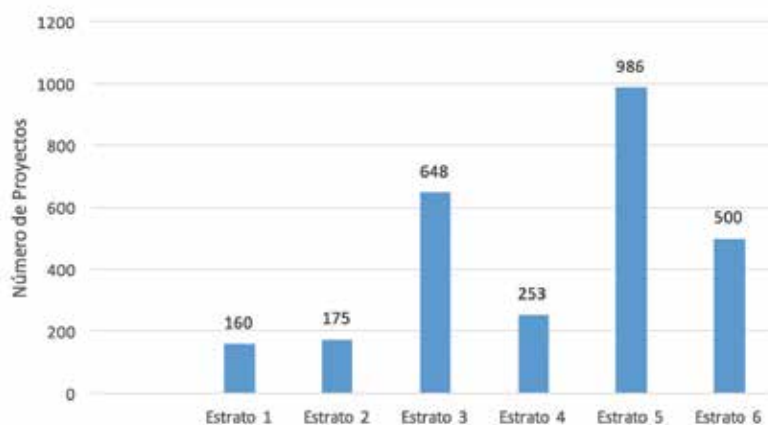
Los principales indicadores y algunos resultados de la investigación se señalan a continuación: Trámites que más se demoran en rango de días: 30, 60, 90, 120, y más de 120 días:

6.- Integración parcelaria o de regulación predial				
Hasta 30	Hasta 60	Hasta 90	Hasta 120	Más de 120
141	39	4	3	1
63,80%	17,65%	1,81%	1,36%	0,45 %
7.- Cambios de zonificación (uso y/o regulación de edificación)				
Hasta 30	Hasta 60	Hasta 90	Hasta 120	Más de 120
119	41	16	2	5
53,85%	18,55%	7,24%	0,90%	2,26%
9.- Otros relacionados a habilitación de suelo				
Hasta 30	Hasta 60	Hasta 90	Hasta 120	Más de 120
148	24	6	0	1
66,97%	10,86%	2,71%	0,00%	0,45%
11.- Aprobación del proyecto (planos urbanos y arquitectónicos)				
Hasta 30	Hasta 60	Hasta 90	Hasta 120	Más de 120
169	31	6	1	2
76,47%	14,03%	2,71%	0,45%	0,90%
18.- Declaratoria de propiedad horizontal				
Hasta 30	Hasta 60	Hasta 90	Hasta 120	Más de 120
67	59	23	6	4
30,32%	26,70%	10,41%	2,71%	1,81%

Tiempo aproximado de tramitología	
Tiempo promedio	846 días
Tiempo máximo	1890 días
Tiempo mínimo	210 días

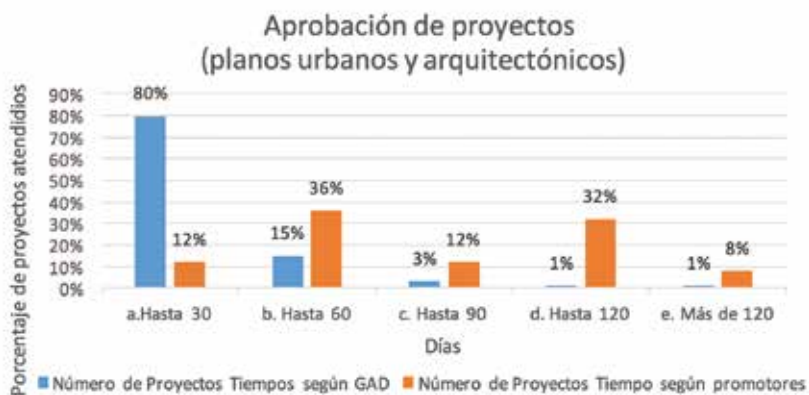
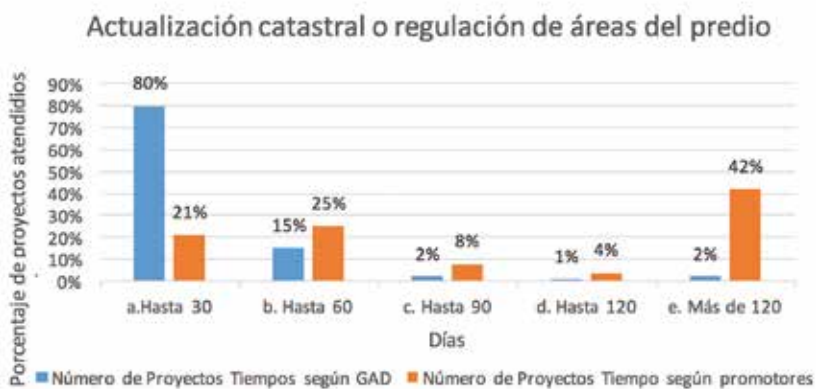
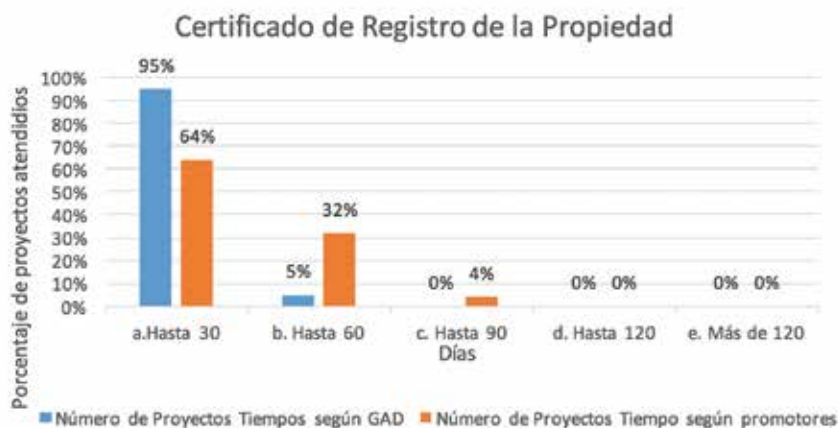
Fuente: BDE

Número aproximado de proyectos inmobiliarios atendidos mensualmente por los GAD

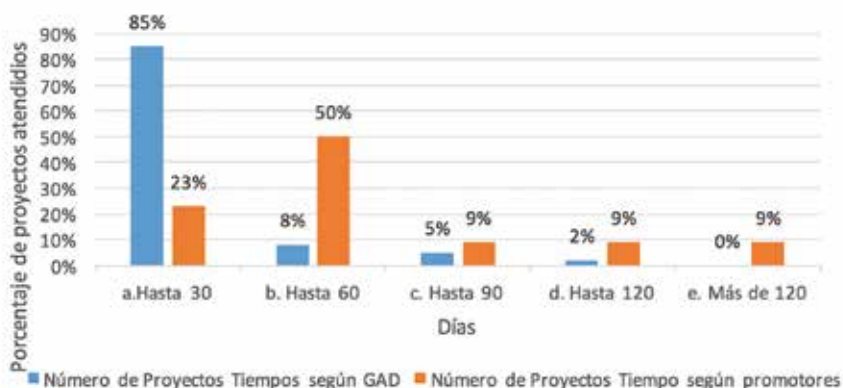


Fuente: BDE

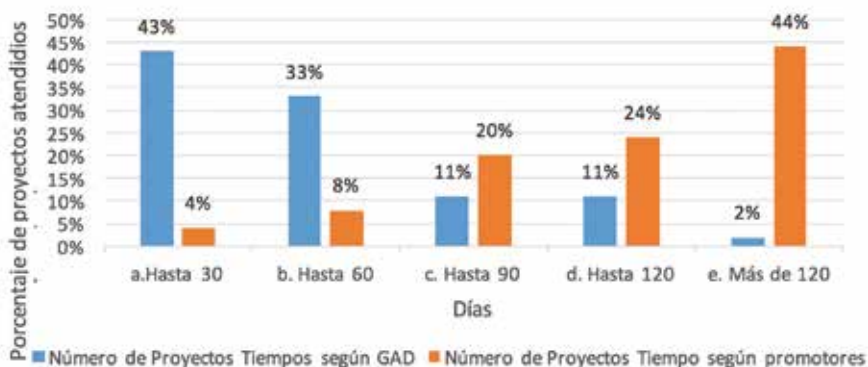
Se realizó un análisis comparativo entre la información obtenida por los GAD y la proporcionada por los promotores, y se pudo analizar la divergencia en las respuestas, como se puede observar en los gráficos siguientes:



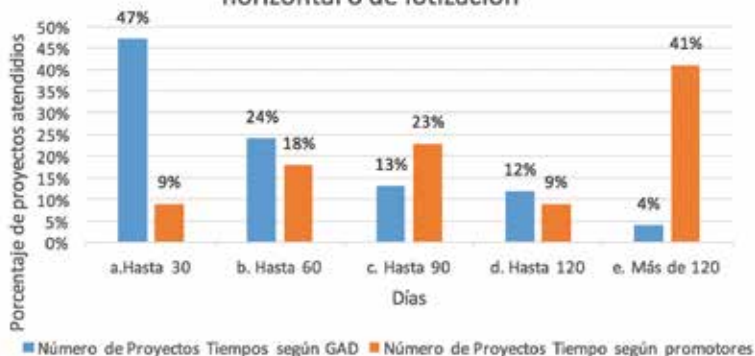
Control o inspección de construcción -Primer control



Declaratoria de Propiedad Horizontal



Catastro de las viviendas declaradas en propiedad horizontal o de lotización



Como diagnóstico preliminar de las encuestas realizadas, y de acuerdo al análisis comparativo que se pueden ver reflejados en los gráficos tomados de ejemplo, se determinó que es necesario ejecutar un pilotaje directamente en varios GAD municipales para tener una muestra más real de la problemática en la tramitología. Por lo que se elaboró una matriz para definir una línea base de partida, previa a la implementación de la propuesta de simplificación y racionalización de trámites.

En esta matriz se identificó los pasos obligatorios por los que pasa la mayoría de proyectos inmobiliarios para que sean ejecutados y entregados a los usuarios.

1. Fase preliminar de recopilación de información y de adecuación en el dominio de la propiedad, regulaciones y posibles afectaciones del terreno sobre el cual se va a desarrollar el proyecto de habilitación del suelo o de edificación.
2. Revisión y/o aprobación de un anteproyecto de ser el caso.
3. Revisión y aprobación del proyecto definitivo de habilitación del suelo (fraccionamientos) o de edificación.
- 4.- Licencia o permiso de construcción.
- 5.- Declaratoria bajo el régimen de Propiedad Horizontal de la edificación licenciada.
- 6.- Control en la ejecución de la edificación.
- 7.- Transferencia de dominio o comercialización del bien inmueble.

4. El Programa de Simplificación y Racionalización de Trámites y Procedimientos del BDE

En base a las políticas públicas, al régimen legal señalado y al tener identificada una de las principales aristas de la problemática en la ejecución de los proyectos inmobiliarios -la demora en la obtención de las autorizaciones-, el BDE diseñó el Programa de Simplificación y Racionalización de Trámites y Procedimientos, con los siguientes objetivos y características:

Objetivo General.

Simplificar y racionalizar los trámites, reduciendo los tiempos de respuesta de la Administración en los procesos de formulación y aprobación de proyectos

de vivienda en fraccionamientos, urbanizaciones y edificaciones.

Objetivos Específicos.

- Formular una ordenanza tipo, llevar a cabo un proceso de inducción, promoción y difusión de la ordenanza modelo.
- Poner en marcha un pilotaje del Programa en cinco GAD municipales.
- En lo posible, dar la asistencia técnica necesaria en la implementación del modelo de simplificación en el resto de Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos.

El modelo de intervención del Programa de Simplificación y Racionalización de Trámites se planteó bajo el siguiente esquema de intervención:

- **Trabajo Previo:** Elaboración de una Ordenanza Modelo, flujogramas de procesos, normativa relacionada.
- **Sensibilización a los actores del proceso:** Inducción, Difusión y promoción del modelo de simplificación y de la ordenanza modelo.
- **Pilotaje en los cinco GAD Municipales.**
- **Evaluación de los resultados:** Qué hacer, en qué orden, fases a considerar, seguimiento y monitoreo.

Plan de Intervención del pilotaje.

Para emprender en la implementación del modelo de simplificación y racionalización de trámites y procedimientos de acuerdo al Reglamento contenido en el Decreto Ejecutivo N°661, el BDE conjuntamente con la Asociación de Municipalidades del Ecuador -AME- firmaron un convenio marco de cooperación institucional, el 21 de julio de 2015, para ejecutar un pilotaje en cinco GAD municipales identificados en base a sus características territoriales, a su tamaño y a los proyectos en ejecución conjunta (Cuenca, Ibarra, Santo Domingo, Tena y Yaguachi).

El BDE, mediante su política de asistencia técnica, conformó un equipo multidisciplinario en las áreas Legal, Procesos y Tecnología, con el apoyo técnico del MCPE y coordinado por el BDE para iniciar en la implementación del pilotaje.

La arquitectura del esquema de intervención del pilotaje se la puede observar en el gráfico No. 2.

- **Situación actual de cada uno de los GAD:** Marco normativo, procesos actuales, capacidades tecnológicas, desempeño de trámites (Levantamiento y diagnóstico).
- **Formulación de Escenarios (Análisis de Brechas):** Identificación de ajustes, selección de objetivos, priorización y análisis de pertinencia, análisis de viabilidad.
- **Situación Futura (Escenario factible):** Ordenanza específica para cada GAD del pilotaje, procesos ajustados, tecnología mínima, trámite mejorado, mapa de ruta (*Road Map*) y planificación de la implementación.
- **Escenario Ideal:** Se desarrollan ciertas herramientas como ordenanza tipo, procesos ideales, habilitadores tecnológicos, trámite óptimo, conceptualización de las iniciativas de ajuste, especificaciones e inicio de la implantación del modelo.

A partir de esta etapa entra el proceso de validación legislativa local (concejo municipal) de la ordenanza específica, el flujograma de procesos, plan tecnológico, cronograma de implantación, trámite óptimo, lo que depende de los tiempos internos de cada GAD.

Luego de la respectiva aprobación del concejo municipal, comienza la etapa de implantación del modelo de simplificación contenido en la ordenanza específica y el manual de procedimiento respectivo, acompañado de un seguimiento y monitoreo y la correspondiente evaluación de mejoras y reportes de avance.

Características específicas de la implementación.

De manera inicial, mediante entrevistas a los funcionarios involucrados en el desarrollo de los procesos, se realiza el levantamiento de información en territorio, principalmente de los procesos relacionados con los lineamientos definidos en el Decreto Presidencial 661, mismos que constituyen la línea base del pilotaje.

Una vez levantada la línea base, se realiza el análisis comparativo de la situación actual de los GAD municipales frente al Programa de Simplificación de Trámites. En esta etapa se identificaron, para cada GAD

municipal, las necesidades de ajuste, por lo cual fue necesario identificar las brechas existentes en los procesos de permisos de construcción, fraccionamiento, urbanización, propiedad horizontal, control, para lograr lo planteado en el Decreto 661. En este contexto, se evaluó seis aspectos: formularios, requisitos, flujogramas, estructura organizacional, cuerpo legal y tiempos de respuesta.

Mediante un trabajo conjunto del equipo multidisciplinario con los funcionarios de cada uno de los GAD, se planteó al menos una iniciativa por cada brecha identificada; en un trabajo posterior se desarrolló una matriz de pertinencia y priorización de estas iniciativas. Cabe recalcar que para efectos del trabajo efectuado, se denomina iniciativa a las actividades que se plantean y pueden realizar para el cumplimiento del proyecto. Estas iniciativas buscan pasar del estado de situación actual al estado óptimo propuesto, de una situación actual a una situación deseada.

A las iniciativas fue necesario clasificarlas de acuerdo a una línea específica de trabajo: legal, procesos, tecnología y de ámbito general. Mediante una fórmula matemática se fue ponderando estas iniciativas con la finalidad de ubicar cada una de estas iniciativas en un período de tiempo considerando para ello el impacto para cumplir los objetivos.

Además, con los funcionarios municipales se desarrolló una ficha por cada una de las iniciativas planteadas en la que se detalla cada una de las acciones a ejecutar, asignando a su vez un tiempo de ejecución y un responsable. En este sentido, se ha planteado la puesta en marcha de iniciativas en tres momentos: intervención inmediata, período de transición, e intervención definitiva a partir de la validación legislativa local.

5. Logros, resultados y conclusiones

Dentro de los logros alcanzados en el desarrollo del Programa se puede mencionar los siguientes:

La propuesta de la implantación de un régimen administrativo de licenciamiento en materia urbanística es una oportunidad clave para racionalizar los trámites en esta materia y avanzar, planificada y técnicamente, hacia una simplificación de trámites municipales.

- Se propone al GAD, como paso previo a la revisión de los procedimientos específicos y herramientas administrativas vinculadas con la materia, establecer el régimen común de licenciamiento. La implantación de este régimen se orienta a la racionalización y simplificación de los servicios y trámites administrativos en la materia, y su articulación dentro de un marco de principios y reglas adecuados.
- Uno de los logros fue el de establecer una propuesta de un régimen común de licenciamiento, cuya actuación debe inspirarse en fines y principios básicos que rigen el cuerpo normativo (Constitución, Ley de Modernización, Decreto N° 661):
 - Simplificación de trámites administrativos
 - Eliminación de los procedimientos innecesarios y repetitivos.
 - Supresión de requisitos que no se encuentran previstos en la Ley.
- El establecimiento de un régimen temporal se ha realizado principalmente de acuerdo con la confrontación de los niveles de apalancamiento tecnológico (Gráfico 3) y la capacidad institucional. El análisis de eficacia -dimensión pragmática- soportó la propuesta de solución normativa con el apoyo de los informes del equipo multidisciplinario.
- De conformidad con el análisis tecnológico, que es la instancia en donde se plasma toda propuesta de procesos, dos de los GAD del pilotaje no tienen habilitadores mínimos para un buen apalancamiento tecnológico; y, tres de ellos tienen alistamientos razonables y con iniciativas en marcha, por lo cual el régimen jurídico de estos GAD establece una implementación progresiva de la Ordenanza con un plazo máximo de seis meses; y, el régimen jurídico de los dos GAD con menores habilitadores de apalancamiento tecnológico, establece una implementación progresiva de la Ordenanza con un plazo máximo de doce meses.

Resultados esenciales:

- Cuerpo normativo modelo que establece la regulación ordinaria del régimen administrativo para la autorización urbanística.
- Cuerpos normativos del pilotaje, que establecen regímenes temporales al margen de la regulación ordinaria e incluyen el régimen de disposiciones generales, transitorias y derogatorias.

Luego del análisis realizado se presentaron las propuestas de régimen jurídico para los GAD, cada una de las cuales conserva un régimen general común de autorización urbanística para el fraccionamiento y construcción, con específicas diferencias en materia de fuentes normativas, órganos competentes y contenidos de regulación particular, a fin de garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica de los ciudadanos en el país.

Los cuerpos normativos del pilotaje establecen regímenes temporales al margen de la regulación ordinaria e incluyen el régimen de disposiciones generales, derogatorias y transitorias con el fin de que tengan vigencia durante el lapso de tiempo necesario, para que operen los ajustes de procedimiento principalmente.

Entre los resultados obtenidos se puede señalar:

- De acuerdo a este mismo análisis, tres de ellos no cuentan con un sistema de gestión óptimo de *georreferenciamiento* y *catastro*. Por lo cual el régimen jurídico de estos GAD establece un plazo máximo de veinte y cuatro meses para implementar los procesos de catastro y *georreferenciamiento* predial, tiempo en el cual el procedimiento de consulta previa urbanística previsto en la regulación ordinaria del Modelo no será facultativo sino de carácter obligatorio.
- La participación del BDE con el equipo multidisciplinario entrega a cada GAD participante en el pilotaje la propuesta global para la validación legislativa local, luego de lo cual se plantea una segunda etapa donde el BDE brindará la asistencia técnica a nivel de seguimiento y acompañamiento en el proceso de implantación en los GAD Pilotos.

A manera de conclusión se puede señalar:

- Con el desarrollo del Pilotaje se pudo ratificar la heterogeneidad existente en los GAD municipales, pero en términos generales se puede conseguir la mejora en la atención al usuario, considerando los siguientes aspectos:
 - Una estandarización de procesos en todos los GAD municipales.
 - Eliminación de requisitos innecesarios y no previstos en la ley.

- Uso de la tecnología a disposición de la ciudadanía para proporcionar una herramienta en línea que elimine las filas de espera y la movilidad de usuarios.
 - Integración de los GAD municipales a los cambios tecnológicos.
 - Integración de diferentes entidades públicas relacionadas a los procesos, para brindar un mejor servicio, evitando la dispersión y la pérdida de tiempo.
 - Trabajar conjuntamente en un programa de difusión masiva del modelo de simplificación, donde intervengan las instituciones públicas, GAD municipales, gremios profesionales, centros de educación superior y la ciudadanía en general.
- Las herramientas definidas en el Pilotaje en los cinco GAD participantes servirán de base de estudio para el resto de GAD municipales (216), para emprender con los ajustes pertinentes en un proceso de implementación del Programa de Simplificación y Racionalización de Trámites y Procedimientos.
 - Adicionalmente se cuenta con una guía genérica de implementación del Programa que será entregada y difundida a los 212 GAD municipales, que han oficiado al BDE su interés de participar en la aplicación del modelo de simplificación contenido y detallado en la ordenanza tipo y su manual de procedimientos.

Anexos



Gráfico 1: Metodología de la Coordinación del Pilotaje

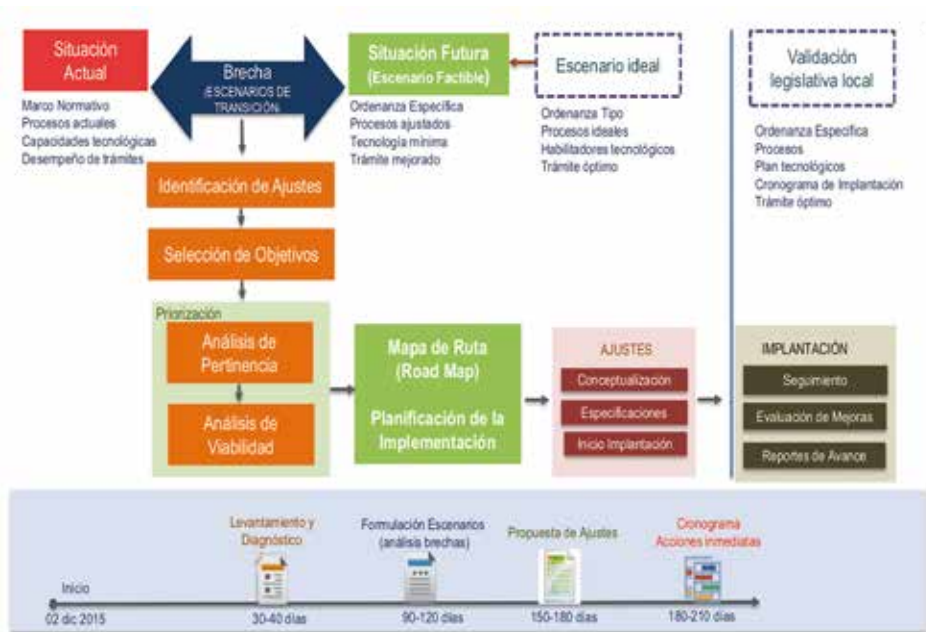


Gráfico 2: Arquitectura de la propuesta de intervención

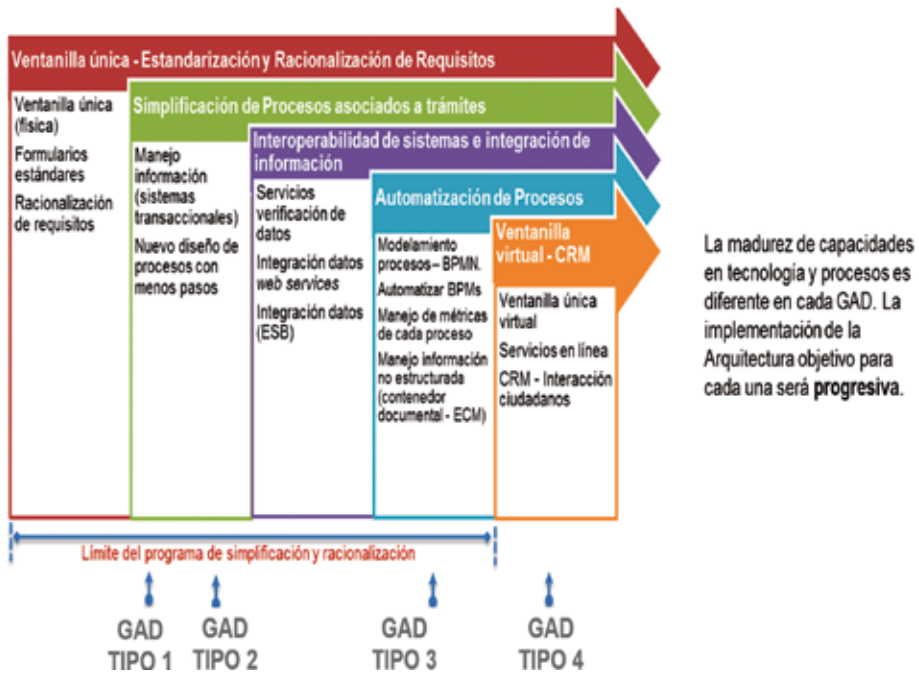


Gráfico 3: Apalancamiento tecnológico GAD del Pilotaje

PONENCIA 05

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA PARA REGULAR EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO URBANO Y RURAL

ARQ. MARCO HERRERA

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DEL ECUADOR

PRESENTACIÓN



El ordenamiento, organización y disposición del territorio y del suelo urbano y rural es hoy un tema vigente en el país. Se ha completado el marco legal, normativo, metodológico. Por supuesto, que este marco genera debates y controversias, principalmente por la posición de interés que se tenga en el sentido de sus contenidos. Sin embargo, lo más grave es que se evidencia una debilidad en la coordinación y articulación interinstitucional en lo territorial por cuanto se continúa agravando y deteriorando las condiciones en que se desarrolla el territorio, tanto urbano como rural. Los problemas que hoy enfrentan los distintos territorios del país son sumamente complejos. Los escenarios futuros dejan vislumbrar mayor complejidad, incertidumbre y dificultad para la sociedad, las mayorías poblacionales y la propia naturaleza.

La problemática territorial aparece tan complicada que no se vislumbra fácilmente las salidas. Las decisiones a tomar se convierten en verdaderos dilemas intelectuales y políticos. Lo peor, que al no ver lo que puede ocurrir en el futuro se de-

bilita las esperanzas, parece que se acortan las posibilidades y muchas veces ante esto únicamente se plantea pequeños cambios o simples reformas.

Al contrario, desde un grupo técnico de la AME planteamos de que sí es posible, necesario y deseable construir otro ordenamiento, otra organización y otro uso del territorio. Definitivamente si es posible, pero para ello es imprescindible y urgente entender, analizar y llegar a acuerdos sociales sobre qué capacidades sociales, institucionales, legales, normativas, técnicas, metodológicas son las indispensables de construir. Todo esto pasa por repensar no solo la definición de esas capacidades, sino también sobre la forma de construirlas y de organizarnos y relacionarnos socialmente.

El documento que a continuación presentamos es un intento por señalar justamente el contexto existente y requerido de las capacidades, que deben contar los GAD, para enfrentar los retos de construir otro territorio, más vivo y más humano.

1. Capacidad municipal de planificar el desarrollo cantonal, formular planes de ordenamiento territorial articulados a planes de otros niveles de gobierno

Cuando nos enfrentamos al tema del Ordenamiento Territorial, lo primero que debemos hacer es preguntarnos ¿qué tanto de la disposición, orden o uso que existe en nuestras ciudades y en nuestros territorios rurales responde a procesos de planificación? ¿qué tanto al cumplimiento estricto de planes de desarrollo, de planes de ordenamiento territorial, de planes reguladores, de planes urbanos o de planes de uso y ocupación del suelo? ¿cuánto responde a la práctica de los principios del urbanismo, de los conceptos y técnicas territoriales o de las teorías de la localización? ¿cuánto, realmente, responde a decisiones centralizadas, jerárquicas, institucionales y técnicas? ¿en qué medida responde, más bien, al tipo de relaciones sociales que se establecen entre habitantes, productores, comerciantes, organizaciones sociales, instituciones y autoridades locales, nacionales e internacionales?; y, ¿qué tanto al tipo de relaciones cotidianas que se dan entre vecinos y entre desconocidos?

Solamente cuando sopesamos las razones por las cuales nuestros territorios funcionan, se organizan y se ordenan de una manera y no de otra, sabremos si lo que hemos construido y lo que pensamos hacer en el futuro, desde la planificación territorial, será “reordenar” o, simplemente, será consolidar un supuesto orden para que fuerzas y poderes económicos y políticos, visibles e invisibles, del mercado, del dinero y de la renta, se aprovechen y usufructúen el territorio.

La inquietud y preguntas planteadas, pensamos, son totalmente pertinentes y urgentes de ser analizadas y reflexionadas críticamente. Los resultados que hemos logrado, por lo menos en los últimos cincuenta años, en lo territorial, no son los mejores. Todo lo contrario, son resultados de alto deterioro, desorden y de una problemática social muy compleja en cada uno de los territorios, tanto en sus ámbitos urbanos como rurales; si el argumento es que estamos atravesando una fase de transición de un viejo orden a un nuevo orden territorial, pues, reflexionemos si las condiciones que estamos construyendo permiten recorrer el camino que va desde lo que tenemos hoy (que es lo que hemos construido) a lo que queremos a futuro.

La pregunta, en definitiva, es si, como se reafirma hoy, hemos completado el suficiente y necesario marco legal¹, hemos construido un moderno bagaje teórico, técnico e instrumental. Hemos, también, desarrollado los indispensables requisitos y condiciones, institucionales y procedimentales de planificación en todos los niveles de gobierno; hemos capacitado y socializado sobre el proceso de planificación, que, además ha sido aprehendido y practicado en cada territorio, ¿por qué aún hoy se continúa con las mismas problemáticas territoriales y las tendencias y escenarios que se vislumbran, muestran, más bien agravamiento de esas problemáticas?

Frente a estos planteamientos es preciso reflexionar y evaluar qué es lo que hemos hecho, con los pocos, medios o grandes recursos que hemos contado, en las últimas décadas. ¿Que hemos obtenido con el diseño y ejecución de planes de desarrollo, planes estratégicos, planes reguladores, planes territoriales, planes regionales y micro regionales, planes urbanos, planes directivos de uso del suelo, planes maestros?; ¿Qué hemos logrado con la aprobación de un sinnúmero de ordenanzas, disposiciones y normativas, etc.? El sentido de las respuestas, por supuesto, debe ser desde la visión de no volver a cometer los mismos errores del pasado, de corregirlos.

Ese viejo orden territorial que hemos construido lo concebimos con las siguientes características:

1.1. Procesos de *desterritorialización – reterritorialización*.

La decisión de cómo usar, disponer y ocupar el suelo urbano y, sobre todo el suelo rural, está determinado no por las capacidades, cualidades o características del territorio sino porque su uso posibilita la mayor obtención de beneficios económicos. El territorio, la ciudad, el suelo es conceptualizado, abstraído y fetichizado en términos del valor de cambio; el territorio convertido en una mera mercancía. El valor de uso², es decir las características y cualidades propias del territorio, en principio, no interesan respecto al empleo específico que se le destine.

Desde este punto de vista, al funcionamiento del sistema dominante en el mundo no le concierne, en principio, el territorio; más aún se podría afirmar que se trata de

un sistema *desterritorializado*³. El capital no es un objeto o una cosa que puede ser colocado, localizado o dispuesto, es una relación social, se mueve⁴. Sin embargo, en la actualidad, contradictoriamente lo que observamos en el mundo y en el país, es un interés desmedido por el territorio, por el suelo, por sus cualidades, por sus formas particulares y por el papel que puede jugar esas cualidades particularidades del territorio en la reproducción del propio sistema⁵. El sistema, definitivamente, se está *reterritorializándose*.

Las consecuencias para la población, el territorio y el suelo urbano y rural son sumamente complejas e impredecibles. Se trata de los cambios que se están generando en el territorio por el papel que juega la renta⁶ y el capital financiero⁷, por el papel de las denominadas externalidades territoriales positivas y negativas⁸ y por el proceso agresivo, muchas veces violento, de “desalojo-apropiación” del territorio y de la naturaleza⁹, que perjudica primero a las comunidades campesinas, a la población rural y luego, también, a amplios sectores de población urbana y a la propia ciudad.

En ese sentido, lo señalado en la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en el capítulo donde se trata la clasificación del suelo, así como lo indicado en las guías metodológicas de planificación diseñadas por la SENPLADES, sobre todo, en el componente físico ambiental: las denominadas capacidades del suelo, son, hoy, de vital importancia analizarlas profundamente no sólo para evitar, lo que podríamos nombrar como las “catástrofes territoriales”¹⁰ o la mayor proliferación de “ciudades y campos fallidos”¹¹, sino que, al conocer las cualidades y características particulares del suelo, comenzar a pensar y repensar cómo recuperar el valor de uso del suelo.

Desde este mismo punto de vista, encontramos que las decisiones del qué hacer, dónde hacerlo o producirlo, cuándo y cómo organizar el territorio son tomadas sin que nadie las comande o controle; es la apología de la ganancia la que define esos usos. Es la “mano invisible” del mercado la que decide.

Únicamente, con la construcción de otras fortalezas, capacidades y potencias en los territorios se podrá ordenar los territorios con miras a construir conscientemente un buen vivir de todos los ecuatorianos. Entre

ellos se requiere el funcionamiento de una organización social territorial democrática, horizontal y reticular, que compuesta por todos los que son y hacen cada uno de los territorios tenga el poder de ser el “mandante” de todas las acciones y decisiones en el territorio, el fortalecimiento de la autonomía y la descentralización de los gobiernos locales; la plena participación de la ciudadanía en todas las instancias, mecanismos y procesos de participación; el ejercicio de relaciones abiertas y permanentes con todos los niveles de gobierno, el contar con sistemas de información y comunicación modernos y eficientes; y la claridad de que si es posible y necesario construir otros territorios distintos a los de la lógica actual y que además pueden y deben ser planificados. La mayoría de estas capacidades están planteadas, muchas normadas, lo que falta es implementarlas.

1.2. Las ciudades y su ordenamiento.

Las ciudades crecen demasiado rápida y desordenadamente, tanto en población como en área ocupada. El crecimiento de las ciudades se ve fortalecido por la migración del habitante rural a las ciudades; el trabajador agrícola, el campesino son expulsados del campo por las condiciones de crisis recurrente en que viven y se desarrollan. El crecimiento del área de las ciudades se lo hace en desmedro del territorio agrícola o de las de reserva natural, los límites urbanos son constantemente rebasados.

La densidad de la mayoría de ciudades es bastante baja, la posibilidad real de incrementarse para no afectar las áreas rurales se topa con cuestiones casi insalvables. Los recursos que se requieren para las nuevas densidades demandan infraestructura y servicios que no pueden ser cubiertos con las actuales, y las nuevas son altamente onerosas. Además, si el suelo es una estrategia para generar y multiplicar la renta es común encontrar muchos terrenos, muchos lotes sin construir, simplemente dejando pasar el tiempo para que “engorde” su precio.

En la ciudad crecen los barrios no consolidados o los barrios de los pobres en condiciones de un hábitat deteriorado, segregado, con altos niveles de hacinamiento y que, generalmente, se asientan en los terrenos menos aptos para construir sus viviendas o en lotes fuera de los límites de la ciudad¹², por supuesto, sin la dotación de servicios básicos.

En la mayoría de asentamientos humanos del país, principalmente en las ciudades más grandes, la lógica, que poco a poco va prevaleciendo, es la lógica de las demarcaciones, de las fronteras, de los límites, de las marcas impuestas. No es casual encontrar en nuestras ciudades que ciertas comunidades o colectivos levanten grandes muros para protegerse y encerrarse. Ejemplo de ello son las urbanizaciones cerradas, los condominios, los centros comerciales¹³. Resultado: ciudades partidas, separadas, inaccesibles, privatizadas, que no solo que privatizan lo público sino que destruyen las condiciones que le dan vida a la ciudad. Ciudades inseguras que se vuelven más inseguras por los cercamientos y privatizaciones, justamente, de lo público.

En esta misma lógica, la idea de aislar o especializar determinadas funciones de la ciudad, está convirtiendo a la vivienda y a esa parte de la ciudad en apenas repositorios, garajes, bodegas especializadas para únicamente reproducir la capacidad de trabajo. Esta característica, en última instancia, impide o imposibilita los encuentros alegres y beneficiosos en la ciudad, si la ciudad se define, justamente, por los encuentros diarios y aleatorios entre desconocidos, estamos pasando de la ciudad como espacialidad del encuentro ameno y agradable entre desconocidos a ser el lugar para el encuentro, la mayoría de las veces, nada agradable y solamente sentados y desde los parabrisas. Ciudades que privilegian al coche y no al ciudadano; ciudades no vivas; su purificación conduce a ciudades estériles.

En los barrios de nuestras ciudades, las calles no son ya para la gente, ahora son carreteras para coches, autobuses, taxis y camiones. *“La gente -como nos relata Iván Ilich- es difícilmente tolerada en las calles a menos que se dirija hacia la parada del autobús. Si ahora la gente se sentara o detuviera en las calles sería un obstáculo para el tránsito, y el tránsito sería peligroso para quien así lo hiciera. La calle fue degradada, de bien comunitario a un simple recurso para la circulación de vehículos. La gente ya no puede circular por sus espacios, el tránsito desplaza su movilidad. Sólo puede circular cuando se le acota y se le traslada”*¹⁴.

Respecto a lo urbano y a la *metropolización* de las ciudades, también es importante considerar que si lo que caracteriza a la sociedad actual es el predominio o la hegemonía de la producción inmaterial o *biopolítica*¹⁵-

es decir la producción de conocimiento, información, imágenes, lenguajes, afectos, deseos y relaciones sociales-, sobre la producción material de mercancías, significa, primordialmente que las capacidades, facultades, saberes y competencias, que deben ser puestas en práctica son otras distintas a las que estábamos acostumbrados. Para llevar adelante esa producción inmaterial las necesarias capacidades se adquieren fuera de la vivienda o del propio trabajo, principalmente en la interacción social con los demás en la ciudad, en el modo en que nos socializamos en el territorio; de tal manera que el derecho a la ciudad y al hábitat no solo que es un derecho *per se*, sino que se convierte en un prerrequisito para integrarnos y para ser competitivos en las nuevas formas de producción en el mundo, las formas inmateriales.

Las capacidades que requieren contar los GAD para enfrentar esta compleja e integral situación rebasan en mucho, a las capacidades legales y técnicas que poseen actualmente. Se requiere otras capacidades mucho más teóricas, de contexto, de análisis y síntesis. Más adelante indicamos algunas de estas capacidades requeridas.

1.3. Ordenamiento del suelo rural.

El uso del suelo rural, como ya se indicó, no responde a las cualidades particulares del territorio. Esas cualidades al ser abstraídas, es decir ocultadas e igualadas únicamente en criterios meramente cuantitativos, dejan que en el campo sean las reglas del mercado y de la ganancia las que deciden sus usos¹⁶. La localización de las actividades agrícolas está determinada principalmente por la renta del suelo y no por la ganancia, domina todavía la concepción de la localización agraria neoclásica¹⁷. Es muy común encontrar usos incompatibles con las cualidades del suelo, el uso del suelo rural no responde de ninguna manera al uso posible, óptimo y ecológico de la tierra.

Desde inicios de siglo XXI y, sobre todo, conforme se agudizaba los efectos de la crisis financiera del año 2008, la agricultura industrial-agroindustria-generaliza una lógica de ordenamiento y uso de la tierra rural. Accionistas privados, bancos de inversión y todo tipo de actores financieros comenzaron, con furor, a apoderarse de tierra agrícola en los países del sur. Del 2008 al 2012 más de 40 millones de hectáreas han cambiado de ma-

nos o se encuentran en proceso de negociación¹⁸, las empresas privadas mantienen hoy el control de la tierra.

La idea que guía este proceso es muy sencilla: dado que la población mundial crece rápidamente, (sobre todo la población urbana), crece también de manera similar las necesidades alimentarias mundiales, que, por supuesto, garantizan que los precios de alimentos y recursos minerales continúen subiendo. Por otro lado, la tierra puede comprarse hoy en términos muy baratos, todo avala a construir una base sólida para compensar las inversiones realizadas y la obtención de jugosas ganancias.

En este proceso de acaparamiento de tierras las grandes corporaciones destinan la producción principalmente a alimentos de exportación. La forma principal de producción se establece en extensos monocultivos, haciendo tabla rasa de la diversidad natural, talan bosques, aplanan tierras, enclaustran las aguas. A los inversionistas privados poco les interesa la agricultura para resolver el hambre mundial o eliminar la pobreza rural, quieren ganancias. Hoy es fácil obtener mucho dinero de las tierras agrícolas.

Estos acaparamientos de tierra se acuerdan y negocian a gran velocidad. A esa misma velocidad la tierra es cercada y las poblaciones locales expulsadas de sus territorios con devastadoras consecuencias.

Los usos y ocupaciones del territorio degradan las condiciones ambientales. Existe contaminación ambiental, deterioro de condiciones del suelo, ruptura de ciclos de vida, extinción de especies vegetales y animales, etc. Desastres que son comunes en gran parte de los territorios. Un sólo ejemplo, bajo el supuesto de que la fertilidad del suelo puede mantenerse y mejorarse con el uso de fertilizantes químicos se ignoró y menospreció la importancia de contar con materia orgánica del suelo, con lo cual se debilitó los procesos que aseguran que los suelos obtengan nueva materia orgánica. Conforme se agotaron los niveles de materia orgánica los efectos son más visibles, con devastadoras consecuencias en la propia calidad del suelo, en su agotamiento productivo. Pero lo más grave, tal vez, es que no se trata solamente de la tierra, del suelo, sino también de los recursos minerales, del agua, del subsuelo, etc.

A este mundo integral y complejo debemos enfrentarnos cuando hablamos de ordenar y organizar el territorio. Difícilmente, los GAD, conjuntamente con el desconcentrado del ejecutivo en los territorios, cuentan con todas las capacidades para afrontarlos.

1.4. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Sus competencias, capacidades y posibilidades.

Los gobiernos municipales se ven rebasados por el crecimiento de la ciudad, por la multiplicación de barriadas informales, por el incremento de los automóviles en la ciudad, por la necesidad de abastecer y garantizar los servicios, por el fraccionamiento del suelo productivo rural, etc. Y se ven rebasados a pesar de que, por lo menos durante los últimos cincuenta años, mal o bien, superficial o profundamente, han intentado planificar el territorio, han aprobado en casi todos los gobiernos municipales ordenanzas y normas¹⁹. Han dispuesto de metodologías, técnicas, herramientas y plazos; han sido instruidos sobre coeficientes, parámetros y normas técnicas.

Sin embargo, la gran mayoría de los gobiernos locales cuenta con bajas capacidades institucionales de control frente a estas problemáticas, a pesar de la presencia de todo este bagaje normativo y técnico poco se ha logrado ordenar. Más bien, al contrario, todo parece complicarse. Esto encarna ubicar en su justa dimensión lo técnico, lo legal, lo metodológico en la capacidad de los GAD para ordenar y organizar el territorio.

Respecto al tema de competencias de los GAD Municipales vale señalar que, con las últimas reformas al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, les corresponde, con el carácter de exclusivas, las siguientes:

- 1.- 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.
- 2.- Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
- 3.- Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
- 5.- Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas,

- tasas y contribuciones especiales de mejoras.
- 6.- Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
 - 9.- Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
 - 10.- Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
 - 11.- Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
 - 12.- Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
 - 13.- Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
 - 14.- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

El hecho de que no señalemos la competencia 4, 7 y 8 se debe a que, con las reformas al COOTAD, fueron trasladadas esas competencias, que estaban contempladas en la Constitución de la República, a otros niveles de gobierno.

Sin embargo es necesario visualizar que, para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la exclusividad de esas competencias y responsabilidades significa que, además de ellas, se comprometen a establecer políticas y estrategias para la mitigación y erradicación de la pobreza, el desarrollo económico, la planificación participativa, la equidad de género, la igualdad de oportunidades ciudadanas, la generación, renovación y ejecución de proyectos y programas específicos de trabajo, que transforme a los gobiernos locales en generadores del desarrollo social y económico, la garantía de los derechos individuales y colectivos en su territorio, la promoción de la diversidad cultural, la memoria social, el patrimonio cultural; un hábitat seguro y saludable; el desarrollo planificado participativamente hacia una economía popular y solidaria y, la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de los habitantes. Se trata del tema de las incumbencias que rebasan en mucho al tema de las competencias y sobre las cuales los GAD deben decidir y actuar para lograr las metas de desarrollo económico, social y territorial.

Dentro de este contexto, es importante considerar las resoluciones tomadas por la máxima instancia del sistema de planificación, el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo, en su sesión del 11 de enero del 2012, cuando aprobó los ejes que orientarán la gestión pública, las estrategias del eje territorial, el Estado en los territorios, la construcción del Estado plurinacional y la propuesta de territorialización de la inversión pública, la forma de implementación de estas estrategias (el trabajo intersectorial en los territorios, la optimización de recursos y el impulso a procesos de participación ciudadana), y la disposición de *“que los GAD dirijan sus esfuerzos y recursos para alcanzar las metas de cobertura de agua, saneamiento y los servicios de disposición y tratamiento de desechos sólidos establecidos en el Plan Nacional Del Buen Vivir”*.

Es importante señalar algunos datos respecto a la cobertura de algunos servicios públicos. La cobertura de agua por red pública, en la mayoría de cantones del país, es deficitaria. El número de cantones cuya cobertura de agua por red pública supera el porcentaje promedio del 72% de la población cantonal, es apenas 56 de los 221 cantones. Esto significa que 3 de cada 4 cantones tienen una cobertura menor a la del promedio nacional. Llama la atención el hecho de que 70 GAD (32%) no alcanzan a cubrir con agua por red pública ni siquiera a la mitad de su población; peor aún 25 cantones cubren apenas a 1 de cada 4 habitantes. El problema es más grave si se considera el nivel urbano o rural de los asentamientos humanos y además la calidad del agua y el nivel de desperdicio del agua.

La situación del alcantarillado por red pública muestra una tendencia aún más severa. La mayoría de cantones, en este caso 185 de los 221 que corresponde al 84%, cubre con alcantarillado por red pública a menos del 57% de su población, que es el porcentaje promedio del país. En 114 municipios, que representan un poco más de la mitad de los GAD municipales, la cobertura de la red de alcantarillado alcanza apenas a 1 de cada 3 habitantes, mientras que en 29 GAD Municipales no se logra alcanzar a coberturas que superen el 10% de la población.

Si bien la competencia relacionada con la vivienda no corresponde exclusivamente a los GAD Municipales, su forma de uso y ocupación, por ejemplo, su COS, CUS, nivel de iluminación, ventilación, retiros, alturas, etc., son

normados por los GAD, que de una u otra manera determinan su calidad y habitabilidad. La situación cualitativa de la vivienda en los cantones muestra lo siguiente: 51 cantones tienen un déficit cualitativo de vivienda superior al 33,3%, es decir, en donde por lo menos, 1 de cada 3 viviendas no cumplen con los mínimos requisitos de una vivienda adecuada y segura. El déficit cuantitativo de vivienda, en cambio, indica que en 68 cantones existe un déficit cuantitativo superior al 33,3%. El nivel de hacinamiento supera el 25% alcanza a 61 municipios

Actualmente la novedad explícita sobre lo que significa gobierno municipal es su autonomía y la descentralización, expuestos, hoy en día, en sus nuevas siglas GAD, Gobierno Autónomo Descentralizado. Hasta hace pocos años estas dos cualidades no estaban explícitamente señaladas. Se trata de un avance importante en el carácter de la institucionalidad territorial, pero también se trata de nuevos retos y problemas, como los de comprender e interiorizar que la autonomía y la descentralización dependen de la forma en que se organice la coordinación, la articulación y el relacionamiento entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía y sus organizaciones.

El hecho de haber transitado de un sistema de organización de competencias municipales "a la carta", a un sistema de competencias exclusivas, totalmente específicas y definidas, y a competencias concurrentes entre distintos niveles de gobierno, significa que todavía hay considerables déficits de espacios de coordinación interinstitucional y social. Si bien se han creado algunos espacios de coordinación, en cambio, no son en su mayoría, eficientes y efectivos. Muchos espacios duplican funciones y acciones que dificultan las intervenciones coordinadas en el territorio; muchas decisiones sobre uso, localización y ordenamiento del (o en el) territorio son totalmente descoordinadas. El problema no se soluciona corrigiendo errores, sino en comprender lo que significa y como se construye relaciones sociales o redes sociales.

La descentralización, sin duda, fue y es una necesidad. El modelo de gestión del estado centralizado no solo que mostró signos de agotamiento, sino que respondió a un modelo económico social que también se agotó y que, en resumen, profundizaba las desigualdades sociales. Sin embargo, identificar la naturaleza de la tarea de

descentralizar únicamente desde una dimensión administrativa o de reorganización institucional, por ejemplo, cuando se define la descentralización como el proceso de transferencia de competencias, funciones y recursos del nivel central al nivel locales, es inútil, ineficiente y, más aún, contraproducente, pues no cambia nada las estructuras económicas sociales y políticas de los territorios, no permite mayor participación de la población y de sus organizaciones en los asuntos públicos realidad social. Igualmente concebir la descentralización exclusivamente como la manera de acercar servicios, trámites, políticas del estado al ciudadano, conduce a limitar el alcance de la acción pública. Difícilmente desde esta perspectiva se plantea otras tareas de la descentralización, como el fortalecimiento de la democracia, la construcción de nuevas relaciones de poder, el diálogo democrático; y tampoco como simple traslado a ámbitos locales de lo que antes se encontraba en el centro.

Todas estas formas de entender la descentralización, en la práctica, se alejan de los propósitos y sentidos que se busca o se convierten, simplemente, en procesos administrativos más caros y que incrementan y despilfarran recursos.

La tarea de descentralizar se inicia con la ruptura con todas estas concepciones parciales. A lo que conducen es a separar lo que en la realidad está integrado, de allí que la primera cuestión sea tomar distancia con ellas y, más bien, defender una visión integral, holística y social; la descentralización pensada como un sistema en el cual cada uno de sus componentes funciona articulado y relacionado con todos los demás. El único sentido válido de la descentralización se refiere a la forma de organizar un sistema que conecte, integre a los diferentes niveles de gobierno, unos centrales, otros intermedios, otros desconcentrados y otros descentralizados, con los actores sociales, sujetos políticos, organizaciones e instituciones sociales y políticas, con sus saberes, intereses, necesidades y futuros. Esta es una capacidad en déficit, y es necesario construirlo y consolidarlo en cada uno de los territorios.

Respecto al tema de la autonomía merece destacarse lo siguiente. El COOTAD específica y define la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados que comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para

regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria²⁰.

La autonomía política se define como la capacidad para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones.

La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos.

Pensamos que es necesario avanzar muchísimo más en el tema de la autonomía. La autonomía como avance a otras formas de hacer política en los territorios, que cuestionen el autoritarismo, la verticalidad, la jerarquía y las relaciones de dominio en la cotidianidad. Este avance es a construir políticas alternativas de horizontalidad y autodeterminación.

La autonomía como diversidad, potencia y posibilidad: que cuestione la homogeneidad y dominio, y potencie colectividades y organizaciones territoriales autogestoras, auto determinadas y autorreguladas, como prefiguración que se vislumbra y se practica y vive hoy, como horizonte emancipatorio que permite discutir e imaginar desde las prácticas y potencias existentes hoy, un

cambio radical de las formas de ordenar y organizar el territorio y el suelo, y un cambio radical también de las formas de toma de decisiones en ese territorio.

1.5. Otro territorio es posible, necesario y deseable.

Por último, el derecho a la ciudad, consagrado en nuestra constitución y reivindicado por varios sectores sociales del país, se convierte más en una condena que en un derecho, por el tipo de ciudad que hemos creado y recreado, se convierte en el derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo a nuestros deseos²¹. Tal vez, esto convierte al derecho a la ciudad en el derecho más precioso pues implica ejercer la plena libertad para hacer y rehacer nuestras ciudades, justamente, encontramos que lo avanzado en el campo legal, metodológico y técnico del ordenamiento territorial puede jugar un papel constructivo.

Desde la aprobación de la Constitución de Montecristi en el 2008 reivindicamos la construcción de un futuro ideado y decidido por nosotros mismos. Esto simboliza la imaginación de un futuro distinto y mejor del territorio, de las ciudades, del campo; donde las relaciones sociales sean distintas. Esto implica repensar el territorio en su potencial transformador o emancipador de la sociedad. Si al territorio se lo considera únicamente como contenedor de relaciones sociales, la construcción de espacios alternativos, en el mejor de los casos, alcanzará a ser contenedores de enclaves de alteridad. Definitivamente al ser el territorio mucho más que eso, es necesario *reterritorializar* de una manera distinta. El reto es grande y pasa por no dejarnos despojar del futuro, no dejarnos quitar la esperanza.

1.6. Desafíos actuales para construir nuevas capacidades en los GAD.

“Pensamientos parciales y mutilantes conducen a acciones parciales y mutilantes. Un pensamiento mutilado es inofensivo, desemboca tarde o temprano en acciones ciegas que ignoran aquello que ellas ignoran, y actúa y retro actúa en la realidad social y conduce a acciones mutilantes que despedazan, cortan y suprimen en vivo el tejido social”.

Edgar Morín²²

Lo señalado hasta este momento es el viejo orden territorial. Nos encontramos discutiendo la transición a una nueva organización territorial. Se repite constantemente que si contásemos con los suficientes recursos económicos, con el completo marco legal, con el indispensable bagaje teórico, metodológico, instrumental, con la información actualizada estadística y geográfica, con la cartografía a determinadas escalas, bien podríamos resolver los graves problemas del territorio, por fin, ordenar y organizar el territorio.

En principio, si se cuenta con todos los prerequisites, condiciones y capacidades, para llevar adelante planificadamente el orden territorial, parece ser que se tiene garantizado y resuelto el pleno ordenamiento del territorio y la liquidación de las problemáticas de la ciudad y del campo; lo único que queda es la decisión y la voluntad política. Solamente la práctica nos dirá si fueron los suficientes y necesarios recursos.

Pensamos que la problemática del Ordenamiento Territorial es muchísimo más compleja e integral que contar con los suficientes y necesarios recursos de todo tipo: económicos, legales, metodológicos, instrumentales, técnicos, etc. Pensamos, también, que es indispensable reflexionar más profundamente sobre el contexto social, económico y político general en que se desarrolla, determinar en qué medida ese contexto determina el orden y organización urbana y rural, cuáles son las posibilidades y los límites para transformarlo.

En ese sentido pensamos que los desafíos actuales pasan por disponer de un sistema de capacidades y de gestión en los Gobiernos Autónomos Descentralizados que rebasan, en mucho, a las capacidades legales, técnicas y metodológicas que hoy poseen. Se requiere, por lo menos, desarrollar las siguientes capacidades²³:

- Contar con capacidades políticas de respuesta y de acción a los profundos cambios que están emergiendo de los nuevos entornos complejos, conflictivos, inestables, llenos de incertidumbre de la realidad social. Tratar siempre de enfrentarse a las problemáticas de la organización del territorio desde una visión integradora y *transdisciplinar* del urbanismo y del territorio. Estas capacidades deben prestar especial atención también a la calidad, eficiencia y eficacia de las respuestas gubernamentales a las crecientes demandas sociales.

- Contar con suficientes destrezas políticas que faciliten construir sólidas y sostenidas relaciones, articulaciones, coordinaciones y engranajes con todos los actores en el territorio, con los otros niveles descentralizados y autónomos de gobierno, con el desconcentrado del ejecutivo en el territorio, con los representantes de las otras funciones del Estado, con actores y organizaciones sociales, con sujetos políticos. Además, se trata de saber entretener lo territorial, lo social, lo sectorial, con los temas políticos de la descentralización, de la autonomía, de los derechos y garantías constitucionales.
- Tener habilidad para que la toma de decisiones políticas en el territorio siempre se oriente y aporte a la construcción del futuro que queremos y deseamos: el *Buen Vivir*. La cuestión estriba en saber renovar las capacidades políticas institucionales e individuales que permitan, por un lado, seleccionar aquella política más responsable con el ordenamiento territorial de futuro e innovar, por otro lado, el modo en que se gestiona y construye las decisiones, de manera democrática y participativa. Se trata de articular las dos formas de entender lo que es una decisión política, la una como destino y la otra como mandato social.
- Manejar hábilmente la capacidad de divulgar y comunicar a la sociedad local la gestión de la política pública en el territorio, y de interconectarse e intercambiar información de manera horizontal, eficiente y rápida con todas las otras instancias del gobierno y de la población local.
- Fortalecer, en definitiva, aquellas capacidades técnicas y políticas para construir condiciones, espacios, momentos y escenarios políticos que permitan otro tipo de interrelaciones sociales que contribuyan al proceso de transformación, ordenamiento, organización y uso en los territorios

Estos desafíos, por supuesto, implican nuevas formas de comprender y de gestionar el ordenamiento territorial, como medio o como el ejercicio político para actuaciones sociales, democráticas y consensuadas que tengan claros sentidos transformadores.

Es evidente, entonces, que se requiere la meditación profunda y colectiva sobre otras maneras, otras estrategias del qué hacer, cómo hacerlo, qué capacidades construir, en cada uno de los territorios. Requiere, también,

reavivar aquellas energías transformadoras del entorno social y político en el cual la vida de los ecuatorianos tiene lugar.

2. Implicaciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo –LOOTUGS-

2.1. Régimen institucional - Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.

Para asegurar el cumplimiento de las atribuciones y obligaciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo-LOOTUGS-, el Artículo 92²⁴, de este cuerpo normativo aprobado en julio de este año, determina la creación de un Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo y una Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo. El primero tiene la facultad para emitir las regulaciones técnicas nacionales para el eficiente ejercicio sobre el uso y la gestión del suelo a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, GADM; el segundo tiene la facultad de vigilar los procesos de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo de todos los niveles de gobierno, con la capacidad de sancionar en el caso de incumplir, como parte de la rectoría y adopción de las políticas integrales y participativas sobre el Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo. (Ver cuadro 1)

La Superintendencia tiene la facultad de vigilar y sancionar a los GAD, mientras que estos harán lo propio con las personas naturales o jurídicas. Se establecen dos niveles de vigilancia y control. El Gobierno Central velará por el cumplimiento de las políticas integrales establecidas en la LOOTUGS, mientras que los GAD Municipales ejercen el control sobre el uso y ocupación del suelo, de manera autónoma, a partir de la determinación de responsabilidades de las personas naturales o jurídicas, públicas y privadas, que incurran en el cometimiento de infracciones al uso y gestión del suelo, conforme las ordenanzas municipales se encuentren vigentes.

2.2. Régimen sancionatorio - normas generales al régimen sancionador.

El Artículo 105 señala la responsabilidad que tiene la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de establecer la responsabilidad administrativa del Gobierno Central y los GAD que incurran en el cometimiento de las infracciones leves y graves establecidas en esta Ley, con respeto al debido proceso y la garantía del derecho a la defensa.

El Artículo 111 indica que los GAD Municipales y Metropolitanos establecerán la responsabilidad de las personas naturales y jurídicas públicas o privadas, que incurran en el cometimiento de infracciones leves y graves a

ENTE	CONFORMACIÓN	PRINCIPALES ATRIBUCIONES
Consejo Técnico	Máximas autoridades de los ministerios rectores de hábitat y vivienda y planificación nacional, y un representante de los GAD municipales. Secretaría Técnica ejercida por la autoridad del ministerio rector de hábitat y vivienda.	Emitir regulaciones técnicas. Asesorar, a través de su Secretaría Técnica, a los GAD Municipales en la aplicación de la LOOTUGS y regulaciones técnicas. Vigilar y controlar el cumplimiento de la normativa en todos los niveles de gobierno relativa a ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo.
Superintendencia	Superintendente, nombrado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de una terna enviada por el Presidente de la República.	Vigilar que los instrumentos de uso y gestión del suelo se articulen con la planificación nacional y sectorial. Controlar que los GAD Municipales impongan sanciones administrativas en el marco de su competencia sobre uso y ocupación del suelo. Imponer sanciones por incumplimiento de la LOOTUGS.

Cuadro 1: Institucionalidad de la LOOTUGS

la gestión del suelo, en el marco de sus competencias y circunscripción territorial, con respeto al debido proceso y con la garantía del derecho a la defensa.

tribuyan a que el Ordenamiento Territorial promueva el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicie el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna.

Lo importante es determinar que, tanto el Consejo Técnico y la Superintendencia, sean organizaciones que con-

RESUMEN PD-OT MUNICIPAL Y METROPOLITANO

Plan de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial Municipal y Metropolitano	
Objetivos y Estrategias articuladas vertical y horizontalmente	
Plan de Uso y Gestión del Suelo	
Componente Estructurante Clasifica el suelo urbano y rural	
Componente urbanístico Regula el suelo y la edificación del suelo	
<p style="text-align: center;">Instrumentos de planeamiento del suelo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Polígonos de intervención. • Tratamientos. • Uso y edificaciones. • Estándares urbanísticos. 	<p style="text-align: center;">Instrumentos de gestión del suelo Directrices y parámetros reparto de cargas y beneficios</p> <p>Regula la aplicación de unidades de actuación urbana y herramientas de gestión</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumento para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. 2. Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial. 3. Instrumentos para regular el mercado de suelo. 4. Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano. 5. Instrumentos para la gestión del suelo de asentamientos de hecho.

Cuadro 2: Resumen PD-OT Municipal y Metropolitano

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ El marco legal que rige el funcionamiento del sistema de planificación en el país está constituido por el -COO-TAD-, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas-COPFP-, el Código de Participación ciudadana y Control Social y se completó con Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo-LOOTUGS-, publicada recientemente en el Registro Oficial N° 79 del 05 de junio de 2016.
- ² Para algunos autores se trata de un “valor de uso complejo”, aunque para otros tratadistas, más bien, es una condición general de la producción y reproducción de la fuerza de trabajo. Véase al respecto los aportes realizados en este tema por Manuel Castells en “La cuestión urbana”, siglo XXI, 1.976, o por Christian Topalov, en su texto “La urbanización capitalista”, El Colegio de México. 1978.
- ³ Varios ejemplos describen y explican esta desterritorialización. Diariamente se cosechan cientos de toneladas de camarones y mariscos en los mares de Irlanda; todos los días son llevados en barcos a Tailandia, para que allí se realice los procesos de limpieza, de empaquetamiento, etc., y luego nuevamente trasladado a las principales ciudades europeas. El increíble ahorro en el costo de la mano de obra justifica este traslado. La diferencia del salario que se paga a los pescadores irlandeses (que sobrepasa los \$1.500 dólares mensuales) y los, apenas, \$2 dólares diarios que se paga a mujeres tailandesas por jornadas de trabajo que superan las diez horas diarias, justifica cualquier otro gasto. Igualmente, los franceses que hasta hace pocos años consumían un yogurt producido cerca de sus ciudades, hoy consumen un yogurt que incorpora 9 mil millas; un yogurt traído de territorios donde su producción es muchísimo más barato y que están ubicados, en promedio, a esa distancia. Existe un libro de autores franceses partidarios del decrecimiento, “Las 9.000 millas del yogurt”, que detalla los pormenores de este proceso.
- ⁴ Véase al respecto lo planteado por el autor irlandés John Holloway en un texto que justamente se titula “El capital se mueve”.
- ⁵ Véase, por ejemplo, el análisis que realiza Armando Bartra sobre los procesos de desalojo en América Latina, en “Despojo y resistencia en los territorios”, Editorial Alianza.
- ⁶ La renta es un medio externo al sistema capitalista de extracción de riqueza. Se considera que la renta es simplemente una fase de transición en el desarrollo capitalista, que desaparecerá y será reemplazada por otras formas de extracción de riqueza. El futuro del desarrollo del capital se creía que pertenecía al inversor capitalista no al rentista. J. M Keynes, por ejemplo, se congratulaba con lo que él denominó la eutanasia del rentista, sin embargo, hoy la renta, absoluta y relativa, juega un papel clave en los procesos de acumulación capitalista.
- ⁷ Nos referimos a los efectos negativos para las mayorías poblacionales, por ejemplo, que ha generado y está generando el sector financiero conjuntamente con el sector inmobiliario con la denominada “burbuja inmobiliaria”.
- ⁸ La noción de externalidades es usada con mayor frecuencia por la economía urbana. Un ejemplo de externalidad positiva es una población con buena formación y una externalidad negativa es una población con bajos niveles de formación que vive en un espacio determinado. La productividad se eleva o desciende dependiendo de estos factores externos.
- ⁹ Nos referimos a desalojos cuando se arrebató a las comunidades la posesión sobre los lugares donde habitan y trabajan, y se da paso a proyectos de megaminería, ductos, urbanizaciones, desarrollos turísticos; al papel que juega y a los efectos que genera Monsanto, Cangril, Dupont, Nestlé y muchas otras grandes corporaciones. Ha sido ampliamente estudiado los perversos efectos de la práctica productiva de monocultivo en grandes extensiones realizada por Monsanto en Latinoamérica.
- ¹⁰ Nos referimos a lo que afirma Naomi Klein en su libro “*Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima*” sobre las consecuencias en el planeta por el cambio climático.
- ¹¹ Nos referimos a lo que afirma Mike Davis en su libro “*Planeta de ciudades miserias*” sobre la condición planetaria de las ciudades fallidas, donde no solo confirma un crecimiento desmedido de la pobreza en las ciudades sino la multiplicación de formas negativas y perjudiciales en las que viven los habitantes ciudadanos.
- ¹² Véase el estudio Juan Pablo Pérez Sainz y Juan Pablo Ribadeneira. *Vivir en la Ciudad*, del Centro Andino de Acción Popular, para el caso de Quito donde muestran como varios barrios populares se levantaron sobre tierras agrícolas que, antiguamente, pertenecieron a

BIBLIOGRAFÍA

- haciendas y a pequeñas unidades productivas campesinas.
- ¹³ Tal vez la denominada “ciudad jardín”, sea el planteamiento más común y popular del supuesto orden para solucionar los problemas urbanos. Al respecto véase los análisis que realizan Lewis Mumford en “La cultura de las ciudades”, y, sobre todo los de Jane Jacobs en su libro “*La vida y la muerte de las grandes ciudades*”.
- ¹⁴ Illich, I., (2015), *El silencio es un bien comunal*, La Jornada. Fondo de cultura Económica, México.
- ¹⁵ / Véase el amplio e interesante debate mundial sobre los planteamientos que implica la hegemonía de la producción inmaterial o biopolítica señalada por Toni Negri y Michael Hardt en sus libros “*Imperio*” y “*Multitud*”.
- ¹⁶ El destino del uso de la tierra en las pequeñas unidades campesinas también responde a esta misma lógica, aunque su objetivo no sea la ganancia sino la simple reproducción familiar o la supervivencia.
- ¹⁷ Nos referimos a lo planteado por autores neoclásicos como Von Thunen, August Losch.
- ¹⁸ Se calcula que por lo menos 50 millones de hectáreas de buena tierra de cultivo —cantidad suficiente para alimentar a 50 millones de familias en la India— se le han transferido al sector privado en los últimos años.
- ¹⁹ Con el Plan Odriozola, diseñado por el arquitecto uruguayo, Jones Odriozola, para el período 1942-1945, se da comienzo a una serie de planes que intentan encauzar y ordenar el crecimiento acelerado de la ciudad del siglo XX. Se trata de un plan de regulación urbana. De allí hasta el presente casi todos las GAD Municipales cuentan con ordenanzas y reglamentos sobre uso y ocupación del suelo.
- ²⁰ Artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.
- ²¹ Véase al respecto los planteamientos que realiza David Harvey en “*Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*”. Editorial AKAL, España. 2014. Véase también Lefebvre Henry, (1973), “El derecho a la ciudad”, Barcelona, Editorial Península.
- ²² Morín Edgar, (1983), *El método. La vida de la vida*, Madrid, Cátedra. p 413.
- ²³ Lo que continua en esta sección está basado en los planteamientos realizados por Marco Herrera, en el documento “*Sistema de gestión política de la gobernabilidad en el territorio*”. Estudio realizado para el Ministerio del Interior en el año 2011.
- ²⁴ LOOTUGS, Artículo 92.
- Asamblea Nacional, (2010), Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Quito, Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010
 - Asamblea Nacional, (2016), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Quito, Decreto Ejecutivo 489, Registro Oficial Suplemento 383 del 25 de octubre del 2016.
 - Bartra, A., (2015.), Despojo y resistencia en los territorios, México, Editorial Alianza.
 - Castells, M., (1976), La cuestión urbana, México, Siglo XXI.
 - Davis, M., (2014.), Planeta de ciudades miserias, Editorial AKAL
 - Harvey, D., (2014), Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana, España, Editorial AKAL.
 - Holloway, J., (2014.), El capital se mueve. Editorial Herramienta, Buenos Aires.
 - Illich, I., (2015), El silencio es un bien comunal. México, Fondo de cultura Económica. La Jornada.
 - Jacobs, J., (2011.), La vida y la muerte de las grandes ciudades, Capitán Swing.
 - Klein, N., (2014), Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima, Paidós Ibérica.
 - Lefebvre, H., (1973), El derecho a la ciudad, Barcelona, Editorial Península. Barcelona.
 - Morín, E., (1983), El método. La vida de la vida, Madrid, Cátedra. p 413.
 - Mumford, L., (2014.), La cultura de las ciudades, Pepitas de calabaza.
 - Negri, T. y Hardt, M., (2000.), Imperio, Grupo Planeta
 - Negri, T. y Hardt, M., (2004) Multitud, Editorial Debate
 - Pérez Sainz, P. y Ribadeneira, J.P., (1989.), Vivir en la Ciudad, Quito, Centro Andino de Acción Popular.
 - Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (2014), Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Versión preliminar 1.0. Quito
 - SENPLADES, CONCOPE, AME, CONAJUPARE, (2010), Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Estrategias para el fortalecimiento del sistema nacional descentralizado de planificación participativa, Quito.
 - Topalov, C., (1978), La urbanización capitalista, México, El Colegio de México.

PONENCIA 06

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

CHRISTIAN HERNÁN CONTRERAS ESCANDÓN
UNIVERSIDAD DE CUENCA - UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA



Se propone debatir la relación del Estado y políticas públicas urbanas en la Mesa No. 3: Metodologías, tecnología y enfoques para el Ordenamiento Territorial. Para lo cual se propone la presente ponencia que articula un análisis sobre **¿cómo estudiar las políticas públicas urbanas bajo los enfoques de las contribuciones de la teoría crítica del Estado?**

La ponencia desplegará un posicionamiento analítico considerando los siguientes temas: **(1) La Gubernamentalidad: El Estado como regímenes de gobierno, (2) La teoría del “Estado en la sociedad” y el Estado “estratégico relacional” y (3) Teoría del Estado en América Latina.** Los textos teóricos elegidos para el análisis son: “Governmentality” de Foucault (2006), “From Micro-Powers to Governmentality: Foucault’s Work on Statehood, State Formation, Statecraft and State Power” de Jessop (2007), “State Power” de Jessop, Bob (2008), “State in Society: Stud-

ying How States and Society constitute One Another” de Migdal (2001) y, “Off centered States: Rethinking state theory through and Andean Lens” de Krupa y Nugent (2015). La idea de política pública urbana se considerará con la noción simple del *Estado en acción*, expresada como un conjunto de iniciativas, propósitos, decisiones y demás formas que permitan ver al Estado en acción o intervención sobre un territorio.

Es decir, se considera a las *políticas públicas urbanas* como un efecto del Estado que pone en movimiento al Estado y a actores involucrados en una situación o temática. A manera de conclusión se propone ubicar el tema de *políticas públicas urbanas* como efectos móviles, pero visibles para estudiar al Estado y su ejercicio de poder. Adicionalmente se plantea algunas rutas de investigación para el descentramiento del Estado, en las cuales puedan considerarse la noción de *políticas públicas urbanas* como objeto de estudio.

1.- La Gubernamentalidad: El Estado como regímenes de gobierno

Según Foucault (2006), la cuestión esencial en el establecimiento del *arte de gobernar* es la introducción de *la economía en la práctica política*, es decir que para el Estado bastaría aplicar una economía a nivel de todo el estado, para gobernar, lo que significaría ejercer hacia sus habitantes y la riqueza, y el comportamiento de todos y de todo, una forma de vigilancia y control (p. 135).

Jessop (2007) considera que tal articulación entre *lo económico y lo político*, no debe ser explicado en términos de subordinación funcional, sino debe ser estudiado en términos de sobre-determinación funcional y debe ser considerado como un perpetuo proceso de elaboración estratégica (p. 41). Para Migdal (2001) la cuestión de gobernar es la táctica de gobierno que hace posible una continua definición y redefinición de lo que está dentro de las competencias estatales, así entonces, el Estado únicamente puede ser entendido en su supervivencia y en sus límites (p. 18).

Los anteriores planteamientos sugieren que la cuestión de gobernar sobre un territorio y, en consecuencia, sobre los sujetos que habitan dicho territorio, implicaría preocupaciones sobre los hombres en sus relaciones y su imbricación con otras cosas como puede ser riqueza, recursos y medios de subsistencia (Foucault, 2006, p. 136). La nueva ciencia llamada economía política surge, entonces, en las nuevas redes de relaciones múltiples y continuas, entre la población, el territorio y la riqueza. Tal formación, se acompaña de tipos de intervención de gobierno, así Foucault (2006) sostiene que la intervención del Estado en el campo de la economía y la población, fue una transición (tuvo lugar en el siglo XVIII) a partir de un arte de gobernar hacia una ciencia política, y a partir de un régimen dominado por estructuras de soberanía hacia uno gobernado por técnicas de gobierno (p. 141).

Foucault (2006) evidencia la intervención o acción del Estado, por medio de variadas técnicas, muchas de ellas desdobladas como políticas estatales o públicas y en formas concretas sobre el territorio por medio de políticas urbanas. En este sentido podemos decir que la población, en un territorio, es un elemento fundamental en el planteamiento de políticas estatales o públicas. Adicionalmente, desde esta visión, las políticas estatales

plantean formas en el que todos los sujetos, sin excepción, obedezcan leyes, cumplan tareas y respeten un orden establecido ("bien común"). Así también, la idea de orden establecido se ajustaría a ordenanzas impuestas y la acción del Estado podría expresarse en formas más elaboradas, es decir en políticas públicas urbanas.

Foucault (2006) define gobierno como una forma "correcta" de disponer las cosas para conducir no hacia una forma de "bien común", sino a un fin que es "conveniente" para cada una de las cosas que han de ser gobernadas. En este planteamiento podemos inferir sobre un Estado en acción, que define un "bien común" para limitarlo y que sus instrumentos podrían ser políticas estatales en busca de una "correcta" disposición de un "bien común". Las políticas estatales son formuladas desde la racionalidad del Estado, Foucault (2006) plantea que éste tiene su propia racionalidad, es decir el arte de gobernar encuentra su primera forma de cristalización en torno al tema de la razón de Estado. Entonces se rige de acuerdo a principios racionales que son intrínsecos al mismo.

Jessop (2007), sobre Foucault (2006), subraya que el poder debe entenderse en primer lugar como la multiplicidad de relaciones de poder inmanente, en el ámbito en el que opera y que constituye su propia organización; cuyo diseño o cristalización institucional, en general, está incorporado en el aparato estatal (instituciones), en la formulación de la ley (políticas estatales) y en diferentes hegemonías sociales (poblaciones) (p. 37). En este planteamiento, nuevamente, no solo se puede reconocer al *Estado en acción o intervención* a través de sus instituciones, sino también se identifica la aplicación de políticas estatales sobre un territorio y su población. Entonces la finalidad del gobierno, a través de políticas estatales, se anida en las cosas que administra y en la búsqueda de la perfección y la intensificación de los procesos que dirige. Adicionalmente, los instrumentos de gobierno se muestran como una serie de tácticas multiformes, de políticas estatales en varias maneras y en diferentes niveles, donde la autoridad soberana, ejercida por un Estado, se acomete con el fin de delimitar o conservar lo que es de utilidad pública (Foucault, 2006, p. 137).

Es posible puntualizar que el gobierno no es una cuestión de la imposición de la ley (políticas estatales) sobre los hombres, sino sobre la disposición de las cosas, es decir, emplear tácticas en lugar de leyes e incluso utili-

zar las mismas leyes (políticas públicas urbanas) como tácticas.

Foucault (2006) sugiere que el arte de gobernar en lugar de buscar normas trascendentales, plantea principios de *racionalidad* que se constituye de la realidad específica del Estado (p. 138), e identifica a las instituciones de la soberanía del Estado como las instituciones políticas básicas, donde el ejercicio del poder históricamente ha sido concebido como un ejercicio de soberanía (p. 139). También propone que, gubernamentalidad, es a la vez interno y externo al Estado, ya que es la táctica del gobierno que hace posible la definición continua y la redefinición de lo que está dentro de la competencia del mismo y lo que no lo está en él; lo público frente a lo privado, y así sucesivamente (p. 143). Entonces, el estudio de la producción y definición de políticas estatales, en sus formas materiales (políticas públicas urbanas), permitiría entender al Estado en su supervivencia y en sus límites.

Gubernamentalidad se refiere al conjunto formado por las instituciones; procedimientos, análisis, reflexiones, cálculos y tácticas que permiten el ejercicio de poder sobre una población objetivo en un territorio, como forma principal, la economía política y el conocimiento, y como sus medios técnicos esenciales, los aparatos de seguridad (Foucault, 2006, p. 141).

Jessop (2007) extiende el planteamiento de Foucault sobre *gubernamentalidad*, y considera que el estudio del poder debe comenzar desde abajo, en la micro-física heterogénea y dispersa del poder, y sugiere explorar las formas específicas de su ejercicio en diferentes sitios institucionales. Considero que un sitio fundamental institucional son los lugares donde intervienen las políticas públicas urbanas y los lugares de producción de dichas políticas.

Adicionalmente, Jessop (2007) sugiere estudiar el poder que se ejerce sobre los individuos y plantea explorar las prácticas reales de sometimiento para registrar el poder que circula a través de las redes de individuos (p. 36). De igual manera, sugiero que considerar a las políticas estatales y privadas como prácticas reales, que se entrelazan en un complejo proceso social, posiblemente como Jessop (2007) identifica, lo que permitiría entender el poder del Estado en una red altamente condicionada por su presencia y acción.

Foucault (2006) no plantea explícitamente la noción de políticas públicas urbanas, sin embargo es factible considerar que la idea de técnicas de gobierno pueden ser vistas como acciones que funcionan como una especie de matriz teórica, derivada de los principios generales de un arte de gobierno, a través de la cual la ciencia del gobierno (racionalidad del gobierno) ha *recentrado* el tema de la *economía* en un plano diferente al de la familia, con un enfoque sobre una población en un territorio (p. 139). Entonces, el Estado encuentra una condición donde todo está interconectado y las políticas públicas urbanas funcionan como límites y referencias para permitir tal interconexión.

Foucault (2006) destaca que las estadísticas son una muestra del dominio de la población, ya que involucran una serie de efectos intrínsecos y fenómenos que son irreducibles a la familia. Así, la familia se convierte en un instrumento, en lugar de un modelo; y se configura como el instrumento privilegiado para el gobierno de la población. En este contexto, las políticas públicas urbanas se pueden entender como formas que permiten ver a la población como un objeto operacionable, donde el Estado actúa o interviene. Este cambio, hacia la noción de familia, desde el nivel del modelo a la de un instrumento, es para Foucault (2006) absolutamente fundamental y, a partir de mediados del siglo XVIII, la familia aparece en esta dimensión de instrumentalidad, es decir sujeta a políticas estatales o públicas (p. 140). De igual manera, la población llega a aparecer por encima de todo como el fin último del gobierno y, para Foucault (2006), el gobierno de la población permite al Estado ampliar temas que están relacionados con las necesidades y aspiraciones de tal población, y sobre todo como una realidad maleable, es decir que la población se vuelve en un nuevo objetivo y en el instrumento fundamental del gobierno (p. 140).

Gubernamentalización, problemas de gobernabilidad y las técnicas de gobierno se han convertido en el único espacio real para la lucha política y la contestación, plantea Foucault (2006), y al mismo tiempo le ha permitido al Estado sobrevivir (p. 141). Jessop (2007) adiciona que, sobre tales prácticas reales de sometimiento, sería posible preguntarse ¿cómo están ligados a las formas y medios de producir conocimientos específicos? Y anota que presumiblemente, Foucault (2006) ha planteado un espacio para explorar su “*cristalización polimorfa*” a

través de los cambios interrelacionados sobre las tecnologías de poder, objetos de gobierno, proyectos gubernamentales (políticas públicas urbanas) y los modos de cálculo político. De hecho, sostuvo que *“el estado no es más que el efecto móvil de un régimen de múltiples gubernamentalidades”* (p. 36).

Los anteriores planteamientos, tanto de Foucault (2006) como de Jessop (2007), ubican el tema de políticas estatales (políticas públicas urbanas) como efectos móviles, pero visibles para estudiar al Estado y su ejercicio de poder. Entonces, el poder debe entenderse en primer lugar como la multiplicidad de relaciones de fuerza inmanente en el ámbito en el que operan y que constituyen su propia organización; que cuyo diseño o cristalización institucional (donde se planifican políticas públicas urbanas), en general, están incorporadas al aparato estatal en formas de ley o normas y en diferentes hegemonías sociales (Jessop, 2007, p. 37).

2.- La teoría del “Estado en la sociedad” y el Estado “estratégico relacional”

Por otro lado, Migdal (2011) propone ver al Estado en la sociedad con un acercamiento que permita estudiar la dominación y cambio. Identifica y analiza patrones de dominación, y maneras recurrentes en las que se usa la violencia y otros medios para inducir comportamientos (p. 03). Migdal (2001) considera clave en su análisis el *“cómo las personas buscan un significado mayor en sus vidas y en sus relaciones con otros”*. También sugiere que las conexiones sociales van más allá de los factores cognitivos afectivos y mas allá, también, de las dimensiones instrumentales emocionales (p. 06). Entonces para Migdal (2001) *“el lugar para buscar las fuentes del poder para hacer cumplir el orden son específicamente las instituciones políticas”* y, presumiblemente, por extensión las políticas públicas urbanas que son parte del control y promoción en las instituciones políticas. Dentro de esta tradición ve al Estado *“como una organización que mantiene un status especial y autónomo para el locus de cambio”*. Esta aseveración influencia el *“estatismo, estructuralismo, teorías de elección racional, neorealismo”* que, según Migdal (2001), aún se muestran vigentes.

Migdal (2001) sugiere que, el trabajo de Max Weber define al Estado como una *“organización autónoma*

con recursos extraordinarios para dominar”, y tal idea se posicionó poco a poco. Sin embargo, reconoce que existe *“una desconexión entre la voluntad de los líderes estatales y los resultados actuales de sus políticas”*, es decir, las políticas estatales como una mecánica de dominación y cambio que menosprecia el rol activo de las masas (pp. 08-09). Por otro lado, Migdal (2001), sobre dominación y cambio, sugiere que *“no pueden ser entendidos en términos de resultados o como un lugar con propósito (orientado a objetivos) dirigido por el Estado, sino invita a mirarlos como lugares múltiples para entender dominación y cambio, y cuyos resultados, regularmente, no calzan en ninguna de las partes políticas diseñadas”* (p. 10).

El énfasis de Migdal (2001) se localiza en *“los procesos, las luchas en marcha, entre las coaliciones móviles de las reglas del comportamiento diario”* (p. 10). Es decir que, los procesos así concebidos, determinan como las sociedades y los Estados crean y mantienen distintas maneras de estructurar la vida diaria, la naturaleza de las reglas que gobiernan el comportamiento humano y los tipos de elementos que unifican o dividen a las personas, los significados compartidos que las sostienen (las personas) sobre sus relaciones con otros y sobre su lugar en el mundo.

Los procesos *“también ordenan las maneras en que las reglas y normas de dominación y subordinación, son re-tadas y cambiadas”* (Migdal 2001, p. 11). Con este marco ideal de Migdal (2001) es posible entender las políticas estatales como elementos significativos compartidos, estructurados por sociedades y que permiten estructurar el día a día de la reproducción y legitimación del Estado.

Migdal (2001) sugiere que la idea del Estado como unidad coherente está presente tanto en el entendimiento popular como en el punto de vista posicionado por los tomadores de decisión o políticos del Estado; que esta forma de entender proviene de Weber, quien consideró al Estado como una *“asociación compulsiva que organiza la dominación”*, una *“relación de hombres dominando hombres por medios de violencia legítima”* y de la idea de ver a *“los Estados como asociaciones útiles con propósitos variados y significados similares”* (p. 13).

El Estado se podría ver como un campo de poder marcado por el uso de violencia. Su forma estaría dada por: 1)

la imagen de coherente, como una organización controladora en un territorio, y 2) por las prácticas de sus múltiples partes. Es decir, “los actuales Estados se expresan o están dados forma por dos elementos: imágenes y prácticas” (Migdal, 2001, p. 13), que se refuerzan o se destruyen entre sí. En esta forma de Estado, las políticas estatales se pueden ver como prácticas coherentes, en constantes procesos y marcados por violencia.

La imagen que sugiere Migdal (2001) es la del *estado moderno*, que lo caracteriza como dominante e integrado a un territorio que controla, donde la producción de normas, directa o indirectamente, son planteadas a través no solo de organizaciones estatales sino de otras múltiples organizaciones autorizadas como negocios, familias, clubes y similares. Sobre la imagen del Estado, Migdal (2001) lo plantea como la reproducción de la percepción por aquellos que están dentro y fuera de un territorio, entonces el Estado se mostraría como el principal y apropiado creador de reglas dentro de sus límites territoriales.

Entonces para Migdal (2001) las políticas estatales o públicas son reguladores dentro de un territorio y, a diferencia de Foucault (2006), son exclusivas del Estado dentro y fuera de sus límites. Migdal (2001), adicionalmente, sostiene que la percepción asume una única entidad que es justamente “autónoma, unificada y centralizada”, donde la imagen del Estado posiciona una entidad que tiene dos tipos de límites: 1) territoriales entre el Estado y otros estados, y 2) límites sociales entre el Estado y sus actores públicos y agencias, y aquellos sujetos a sus reglas (políticas estatales). La representación que tiene el Estado, entonces, significa que los límites territoriales sirven como límites del control estatal y de circunscripción de personas conectadas.

Un segundo tipo de límite, que plantea Migdal (2001), es el social, como “separando el estado de otros no estatales, o actores privados y fuerzas sociales”. Entonces sostiene que la separación conceptual de la ley pública y privada (políticas públicas y privadas) presuponen la separación conceptual del Estado como un portador abstracto de las prerrogativas soberanas y el creador de normas legales de todas las autorizaciones personales de individuos (Migdal, 2001, p. 17).

Las prácticas son un segundo aspecto clave de la definición de Estado para Migdal (2001). Considera que el

desempeño rutinario de los actores estatales y agencias, es decir sus prácticas cotidianas, pueden reforzar la imagen del Estado o debilitarla. Así también puede reforzar la noción de los límites territoriales públicos o privados o neutralizarlas, y sugiere qué prácticas (políticas estatales o públicas) pueden fortalecer la imagen, ya que las marcas territoriales de los mapas son reales y efectivas. Las prácticas de aquellos fuera de la entidad estatal también pueden reforzar y validar la acción del Estado (Migdal, 2001, p. 18). Adiciona que las prácticas (políticas estatales y públicas) “pueden servir para reconocer, reforzar y validar no solamente el elemento territorial del estado de control, sino también para reforzar la separación social entre el Estado y otras formaciones sociales en numerosas formas”. Migdal (2001) grafica esta imagen del Estado como un cuerpo “distinto y elevado”.

Migdal (2001) captura la noción de *gubernamentalidad* de Foucault (2006) y sugiere ver nuevas líneas teóricas que emerjan de “actores performativos convertidos en rutina”, que definen la imagen de un Estado coherente y controlador, y neutralizan las fronteras entre lo público y privado (Migdal, 2001, p. 19). Sugiero que la burocracia, que acciona un Estado, puede ser vista como tales “actores performativos” y muchas de sus labores rutinarias pueden ser asumidas como políticas estatales, que se pretenden como imágenes de un Estado en reproducción.

Es decir, mientras la imagen del Estado implica una moralidad singular, una manera estándar (de hecho la manera correcta de hacer cosas); por otro lado, las prácticas denotan múltiples tipos de desempeño y convenciones, sobre las cuales, el Estado se reproduce y legitima. Para Migdal (2001), el Estado es una entidad contradictoria que actúa contra ella misma, y sugiere dos niveles de análisis: 1) un nivel que reconozca la dimensión unificada del Estado, y la otra dimensión, 2) que desmantele el todo a favor de examinar las prácticas/alianzas que refuerzan y contradicen la dimensión unificada del Estado.

De ésta manera, Migdal (2001) plantea un modelo de *Estado en sociedad*, que se enfoca en esta cualidad paradójica del mismo, y sugiere mirarlo en términos duales (p. 22). Para estudiar el rol que juegan los Estados, el autor (Migdal 2001) sostiene que se requiere de un acercamiento al mantenimiento de tipos particulares de orden y de los procesos de cambio de la sociedad como

un todo. Admite que se debe construir un nuevo modelo y sugiere “empezar con las organizaciones que ejercen control social, que subordina las inclinaciones individuales al comportamiento de estas organizaciones” (p. 48). Además sostiene que la idea de Estado tiene que ver con normas y regulaciones, que tienen por objetivo imponer un estándar único de comportamiento (políticas públicas urbanas).

Migdal (2001) identifica el cambio social o la diferencia entre el estado moderno y las antiguas ciudades-estado. Es que hoy, la extensión territorial en la que se imponen las reglas es mucho mayor, además las imposiciones son de carácter universal (pp. 48-49).

Es decir, enfocarse sobre políticas públicas urbanas son un asunto oportuno para el estudio del Estado, que permitiría entender no solo los procesos de cambio social a un nivel local sino también a nivel global. El modelo que propone Migdal (2001), *Estado en la sociedad*, representa a la sociedad como una mezcla de organizaciones sociales, en lugar de una estructura dicotómica. Es decir, varias formaciones, incluyendo la idea de Estado así como muchas otras en tándem, que ofrecen a los individuos estrategias de sobrevivencia personal y, para algunas personas, estrategias de movilidad ascendente (p. 49). Para Jessop (2008) tales organizaciones sociales son ambientes en donde las políticas oficiales (estatales) regulan y monitorean estrictamente el flujo de los recursos estatales.

Migdal (2001) sugiere que las actividades económicas son, en sí, socialmente construidas y regularizadas (políticas urbanas); sostiene que una expansión económica estable depende de modos específicos sociales de regulación económica, que complementan el rol de las fuerzas de mercado en guía para un desarrollo capitalista.

De forma similar para Jessop (2008), el Estado tiene un rol clave en el modo de regulación, donde políticas estatales, incluidas las políticas públicas urbanas, podrían actuar no solo como un regulador de lo *extraeconómico*, sino como un mediador de las condiciones económicas para la acumulación de capital y para la producción de compromisos *institucionalizadores*, que faciliten la acumulación (p. 24). En tal planteamiento (acercamiento estratégico-relacional), sobre Estado y políticas públicas, Jessop (2008) sostiene tres argumentos principales:

Primero, el sistema estatal, el sitio de la estrategia puede ser analizado como un sistema de selectividad estratégica, un sistema cuya estructura y modo de operación es más abierto a algunos tipos de estrategia política que otros.

Segundo, el Estado es un sitio donde las estrategias son elaboradas, de hecho, uno no puede entender la unidad del sistema estatal sin referirse a estrategias políticas. Es decir, según Jessop (2008), podría establecerse la unidad formal del sistema estatal, pero esto no garantiza su unidad operacional sustantiva, por lo que plantea que tal proposición posiciona el problema de cómo el Estado actúa y sugiere que el Estado, como una fuerza política unificada, se debe examinar en sus diferentes estrategias y tácticas, llevadas por sus administradores, y que se desarrollan para imponer una medida de coherencia en las actividades del Estado (p. 37).

Tercero, la estructura y modo de operación del sistema estatal pueden ser entendidos en términos de su producción y a través de sus estrategias políticas y luchas. Éstas pueden haber sido desarrolladas dentro de ese sistema y/o con distancia del mismo, y aquellas pueden mantenerla y/o a transformarla. En este sentido, Jessop (2008) plantea que la estrategia de selectividad actual del Estado es un efecto emergente de la interacción entre sus patrones pasados de selectividad estratégica y las estrategias adoptadas para su transformación (reproducción, legitimación).

De esta forma, Jessop (2008) considera el ejercicio de poder del Estado de manera diferente que Migdal (2001) y Foucault (2006); sostiene que el Estado no ejercita poder, sino que sus poderes son activados a través de agencias políticas en coyunturas específicas. Plantea (Jessop 2008) que no es el Estado el que actúa, sino son siempre sus grupos específicos de políticos y de oficiales estatales localizados en específicos niveles del sistema estatal, son ellos quienes activan poderes y capacidades estatales inscritas en instituciones particulares y agencias. Más aún, como en toda la acción social, condiciones desconocidas influyen el éxito o falla de sus acciones y siempre hay efectos no anticipados (p. 37).

Entonces desde el planteamiento de Jessop (2008), se puede asumir que las políticas estatales, incluidas las

políticas públicas urbanas, son acciones exclusivas de grupos específicos de políticos y oficiales estatales, y son acciones sociales que están influenciadas por coyunturas específicas y con posibles efectos no controlables. Desde este acercamiento, radicalmente diferente a las políticas estatales, puede sugerirse que la autonomía estatal estaría en la habilidad de los administradores del Estado de ejercer el poder independientemente (Jessop, 1990, p. 279).

3.- Teoría del Estado en América Latina

Krupa y Nugent (2015) enfocan su preocupación por la relación entre los gobernados y los gobernantes en los Estados Andinos, sugiriendo que tal relación ha sido descrita como relaciones de “*ciudadano-Estado*”. Los autores (Krupa y Nugent, 2015), sobre la formación del Estado Andino, postulan por la idea de la existencia simultánea de proyectos que están en competencia por el gobierno, y que tales proyectos operan en múltiples escalas geográficas y sociales, con el objetivo de normalizar (presumiblemente a base de políticas estatales) los conjuntos particulares de relaciones sociales (pp. 04-05).

Adicionalmente, los autores (Krupa y Nugent, 2015) enfatizan que las instituciones asociadas con el Estado nacional territorial pueden actuar como potentes dispositivos de legitimación, que sirven para ocultar los intereses creados y para silenciar las voces subalternas y no oficiales (p. 05).

Krupa y Nugent (2015) proponen deslocalizar los enfoques sobre el poder gravitacional del Estado y prestar atención sobre los procesos que generan diferentes tipos de sujetos políticos y diferentes tipos de sujeción política. Plantean un interés particular en las formas de ciudadanía y participación, asociados a distintos proyectos de gobierno. Consideran a la ciudadanía como un poderoso proceso de afirmaciones normativas, fundamentales para la formación y legitimación de los estados (p. 05).

Considero que la sujeción política, la participación y los procesos normativos pueden incluir la generación y adopción de políticas públicas urbanas, deslocalizando el poder del Estado. Según el punto de vista de Krupa y Nugent (2015), consistiría en estudiar los complejos procesos sociales donde el Estado acelera, modera o bloquea la adopción de políticas públicas urbanas.

Adicionalmente, significaría preguntarse qué tipo de actores han tratado de llevar a cabo proyectos políticos bajo el paraguas de “Estado” y qué han perseguido tales proyectos políticos no estatales. Krupa y Nugent (2015) también plantean el preguntarse cómo legitiman estos intentos y qué desafíos o formas de competencia se derivan de ellos. De ésta forma, Krupa y Nugent (2015) sugieren algunas rutas de investigación para el descentramiento del Estado, en las cuales pueden considerarse la noción de políticas estatales como objeto de estudio. Las áreas de investigación consideradas son las siguientes:

- **Fenomenología crítica de la norma**

Krupa y Nugent (2015) sostienen que el objetivo es prestar atención al espacio social de los encuentros gubernamentales y no gubernamentales, y cuestionar acerca de las condiciones en donde aparece el Estado en relaciones sociales cotidianas. Es decir, concebir la política estatal como fijación de una posición (decisión) que puede verse como intervención del Estado, derivando cierta direccionalidad u orientación normativa en los procesos diarios. Los autores enfocan su interés en cómo el Estado es detenido, es decir la forma en que se adjudica el objetivo y el Estado es “visto” y experimentado por las poblaciones gobernadas. Krupa y Nugent (2015), al igual que Migdal (2001), plantean que los elementos de la experiencia cotidiana, que la gente se aferra para formar una imagen del Estado, permiten hacer afirmaciones sobre el mismo, es decir su reproducción y legitimación.

- **Centrar la atención en morfologías del arte de gobernar**

Krupa y Nugent (2015) sugieren estudiar las estructuras y procesos que rigen formas que van más allá del simple seguimiento al alcance burocrático o que postulan “límites” a un Estado cosificado. Entonces, no solo analizar el conjunto de acciones que manifiestan las políticas estatales sino también las omisiones que determinan la modalidad de una intervención del Estado, lo que permitiría observar las contradicciones inherentes de las acciones del Estado más allá de sus demarcaciones (p. 07).

- **El papel de la fantasía, la imaginación y la ilusión en los procesos de formación del Estado**

Finalmente, Krupa y Nugent (2015) sugieren estudiar este papel, no solamente en la generación de la idea del

Estado sino también en la formación de las categorías y procedimientos en los que representantes de los Estados basan sus labores. Así mismo sugieren estudiar las protestas que la gente hace sobre el Estado en el transcurso de la reproducción, de sus prácticas estatales y de las condiciones de cómo él se disipa para producir condiciones para habitar en prácticas o políticas estatales (el enmascaramiento de la rutina) (p. 08).

También los autores (Krupa y Nugent, 2015) proponen estudiar las recientes acciones en los Estados de la Región Andina, que han hecho grandes intervenciones sobre la base de prácticas y procedimientos, y formas de representación, e incluso han empleado categorías operacionales para clasificar y administrar la población, y tales acciones han jugado un papel en la producción de la norma (p. 08) y por extensión en la producción de políticas públicas urbanas.

4. Conclusiones

Análisis teóricos contemporáneos del Estado son fundamentales para entender la política estatal y las políticas públicas urbanas, dentro de los marcos dis-

ciplinares académicos del urbanismo y la ordenación territorial. Los autores citados plantean trascender los límites establecidos por los puntos de vista académicos, moldeados por las fuerzas de la profesionalización y la *neoliberalización*. Por lo que sugieren moverse hacia los bordes, más allá o fuera de los límites académicos profesionalizados del ordenamiento territorial y el urbanismo, donde nuevos tipos de racionalidad se planteen y se planeen estrategias para democratizar el mundo de la academia y sus campos de estudio; con el objetivo de generar nuevos acuerdos, nuevos puntos de partida entre las comunidades académicas con la sociedad y el ambiente.

Es fundamental también estudiar los mecanismos causales en la producción de políticas públicas urbanas, bajo la óptica de cuerpos teóricos críticos, que permitan observar a los Estados Andinos, y analizar sus recientes intervenciones en la población y territorio, ya que suponen una penetración en la sociedad, generación de técnicas de gobierno, empleo de prácticas y producción de imágenes en procesos constantes de reproducción y legitimación marcados, en algunas situaciones, por amenaza y violencia, que todavía están activados.

REFERENCIAS

- Foucault, M. (2006), *Governmentality*, en Aradhana, S., y Akhil, G., (Eds.), *The Anthropology of the State*. Oxford: Maxwell Publishing
- Jessop, B., (2007), *From Micro-Powers to Governmentality: Foucault's Work on Statehood, State Formation, Statecraft and State Power*. Political Geography, 26
- Jessop, B., (2008), *State Power*. Cambridge Polity Press. Capítulo 1
- Krupa, C., y Nugent, D., (2015), *Off centered States: Rethinking state theory through and Andean Lens*, en Krupa, C., y Nugent, D., (Eds.), *State Theory and Andean Politics*. Philadelphia, EE.UU.: University of Pennsylvania Press
- Migdal, J., (2001), *State in Society: Studying How States and Society constitute One Another*, Cambridge: United Kingdom, Cambridge University press. Parte I y II (pp. 03-58).

PONENCIA 07

NORMA TÉCNICA NACIONAL DE CATASTROS Y AVALÚOS

ING. OSWALDO SARANSIG

INTRODUCCIÓN



El Catastro, en base a su moderna concepción, constituye un instrumento técnico como fuente oficial de información relativa a los recursos inmobiliarios del país; siendo la base indispensable la planificación a nivel nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, que motiva una dinámica de inversión y garantiza la seguridad jurídica del derecho de propiedad.

El catastro es parte importante para el Ordenamiento Territorial y la Planificación Integral que espera el país. La necesidad de que, en las actividades catastrales, se deben aplicar correctamente los principios éticos, técnicos y académicos para que en la práctica poner el justo precio a los inmuebles.

El anhelo de todos los municipios desde hace varios años siempre fue:

La prioridad del Gobierno Nacional para promover la creación, desarrollo y modernización del Sistema Nacional de Catastro y Normativa Nacional, que regule y controle la actividad catastral predial en el país.

Que el Estado dicte las políticas y normas sobre el catastro predial, en base a experiencias en proyectos con resultados de trascendencia nacional, consultoras y profesionales que deben ser analizadas y consensuadas en reuniones técnicas, con la participación de sus actores técnicos.

La necesidad de establecer la adecuada relación entre los diversos organismos responsables y actores de la actividad catastral. El Estado Ecuatoriano requiere conocer de manera real, ordenada y actualizada, la totalidad de bienes inmuebles que ocupan su territorio.

ANTECEDENTES

En 1949 se establece, como patrimonio económico de las municipalidades, los impuestos que gravan a los predios rurales, los mismos que antes ingresaban al fisco¹. Sin embargo los avalúos y catastros se mantuvieron bajo metodologías rutinarias y empíricas.

En el período 1973-1979, la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros -DINAC- toma una concepción moderna de lo que significa el catastro rural, pero se queda por falta de apoyo estatal.

A partir de 1980, comienza un proceso de mejoramiento de los catastros municipales urbanos con participación de consultores y consultoras nacionales, con fondos propios de los municipios o con préstamos otorgados por el Fondo Nacional de Preinversión -FONAPRE-; estudios de consultoría que fueron suspendidos en 1990.

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas -AME- inició el proceso de capacitación en la disciplina catastral, en el año de 1985, con cursos, talleres y capacitación en servicio, que tuvieron cobertura nacional, los cuales fueron diseñados tomando como base proyectos catastrales relevantes en ese período, y se publica el Manual para la Elaboración de Catastro Urbano.

En 1980-1986, el Programa Regional para el Desarrollo del Sur del Ecuador -PREDESUR-, que tiene incidencia en las provincias del Loja, El Oro y Zamora-Chinchipec, decide iniciar en la creación del Sistema Catastral Urbano PREDESUR, para lo cual inicia con la investigación de la situación actual de los sistemas catastrales urbanos de los cantones de las provincias señaladas.

Para 1987, un hecho relevante, fue la incorporación de proyectos piloto de catastro con base al convenio realizado entre AME y el Banco del Estado -BEDE-, con fondos del Programa de Desarrollo Municipal -PDM-.

Bajo este contexto de largo trajinar en el ámbito catastral y con varios aportes de profesionales que han desarrollado proyectos importantes y con resultados que aportan, como son de algunos GAD Municipales y Metropolitanos, Programa SIGTIERRAS con el Catastro Rural y el sistema SINAT, hoy poniendo en prueba el Ur-

bano, -INMOBILIAR- con el catastro de bienes inmuebles del sector público y su sistema catastral y valuatorio.

BASE LEGAL

Constitución del Ecuador (octubre 2008)

Artículo 375.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda.

COOTAD (octubre 2010)

El artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece que son competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, literal i.- "Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales".

El artículo 139 del COOTAD respecto al ejercicio de la competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios señala que corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, los que con la finalidad de unificar la metodología de manejo y acceso a la información, deberán seguir los lineamientos y parámetros metodológicos que establezca la ley. Es obligación de dichos gobiernos actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural.

Artículo 147.-Ejercicio de la competencia de hábitat y vivienda.-

El Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas.

El gobierno central a través del ministerio responsable dictará las políticas nacionales para garantizar el acceso universal a este derecho y mantendrá, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, un catastro nacional integrado *geo referenciado* de hábitat y vivienda, como información necesaria para que todos los niveles de gobierno diseñen estrategias y programas (...)

DECRETO EJECUTIVO 668, Registro Oficial 410 (marzo 2011)

Artículo 1.- Créase el Sistema Nacional del Catastro Integrado Geo referenciado de Hábitat y Vivienda, cuyo objetivo es “Registrar de forma sistemática, lógica, geo referenciada y ordenada, en una base de datos integral e integrada, los catastros urbanos y rurales, que sirva como herramienta para la formulación de políticas de desarrollo urbano.

Artículo 2.- La rectoría del Sistema la ejercerá el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, quedando facultado a expedir políticas nacionales y los actos administrativos para el correcto funcionamiento del Sistema en el marco de la Constitución, la ley y el presente decreto ejecutivo, el cual coordinará con los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.

Artículo 3.- Constitúyase como órgano de apoyo al ente rector del Sistema, el Comité Técnico (...)

Artículo 4.- El Comité Técnico del Sistema Nacional de Catastro (...) Estará integrado por:

MIDUVI o su delegado permanente quien lo presidirá, MAGAP o su delegado permanente, MAE o su delegado permanente, MINTEL o su delegado permanente, SENPLADES o su delegado permanente, IGM o su delegado permanente, AME o su delegado permanente

Acuerdo Ministerial No. 0023-15 (julio 2015)

Codificación del Texto Unificado de Legislación del MIDUVI, Artículo 16.- *La Dirección Nacional de Catastros será la instancia encargada de desarrollar e implementar actividades y servicios que permitan la implementación del Sistema Nacional de Catastro Integrado Geo Referenciado de Hábitat y Vivienda.*

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo, Registro Oficial 790 (julio 2016)

Artículo 75.- Obligatoriedad del levantamiento de información.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos realizarán un levantamiento periódico de información física, social, económica y legal de todos los asentamientos de

hecho localizados en su territorio. Dicha información será remitida de forma obligatoria al ente rector nacional en materia de hábitat y vivienda, de conformidad con el procedimiento establecido para el efecto.

Artículo 100.- Catastro Nacional Integrado Geo Referenciado.- Es un sistema de información territorial generada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, y las instituciones que generan información relacionada con catastros y ordenamiento territorial, multifinanciado y consolidado a través de una base de datos nacional, que registrará en forma programática, ordenada y periódica, la información sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales existentes en su circunscripción territorial.

El Catastro Nacional Integrado *Geo referenciado* deberá actualizarse de manera continua y permanente, y será administrado por el ente rector de hábitat y vivienda, el cual regulará la conformación y funciones del Sistema y establecerá normas, estándares, protocolos, plazos y procedimientos para el levantamiento de la información catastral y la valoración de los bienes inmuebles tomando en cuenta la clasificación, usos del suelo, entre otros (...)

El Artículo 101 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOTUGS) obliga la remisión de información de los catastros y de ordenamiento territorial por parte de los GAD Municipales o Metropolitanos y las instituciones que generen información relacionada con catastros y ordenamiento territorial, para que sea compartida a través del sistema del Catastro Nacional Integrado Geo Referenciado, bajo los insumos, metodología y lineamientos que establezca la entidad encargada de su administración.

ALCANCE DEL ACUERDO MINISTERIAL 0029-16 (julio 2016)

El ministerio de Desarrollo urbano y Vivienda expidió con fecha 28 de julio de 2016, el Acuerdo ministerial No. 029-16 “Normas Técnicas Nacionales para el Catastros de Bienes Inmuebles Urbanos - Rurales y Avalúos de Bienes”, publicado en el Registro Oficial Tercer Suplemento 853 el 3 de octubre del 2016

1. Objetivo de la Norma

Establecer reglas generales, requisitos mínimos y criterios técnicos aplicables a la estructuración del Sistema Nacional de Catastro Integral *Geo referenciado* de Hábitat y Vivienda, que permita regular la formación, mantenimiento y actualización del catastro en sus componentes físicos, jurídicos, económicos y temáticos; así como la valoración individual y masiva de los bienes inmuebles para garantizar resultados confiables, imparciales y transparentes.

2. Estructura General

2.1. Cartografía

Determina precisión para la planimetría y exactitud para la altimetría de acuerdo a los estándares internacionales utilizados en nuestro medio y con un nivel de confianza del 90%. Para los Planos de Valores del Suelo se especifican una cartografía mínima para el catastro urbano y rural en las escalas de 1:1000 para el área urbana y 1:5000 para el área rural.

Los datos cartográficos se registran en dos tipos de documentos: Planos Catastrales y Cartas Prediales.

Planos catastrales: Corresponden a planos originales de lotizaciones, unificaciones o divisiones de predios, elaborados a partir de métodos cartográficos técnicamente aceptados, que garanticen las precisiones descritas en esta norma; representados en formatos analógico o digital, generalmente en escalas que varían entre 1:100 y 1:1.000.

Cartas prediales: Elaboradas a partir de métodos cartográficos técnicamente aceptadas, que garanticen las precisiones descritas en esta norma.

Los límites territoriales deberán ser registrados en la entidad catastral territorial, siguiendo el orden de preferencia comenzando por:

- Predios, Manzanas (urbano).
- Polígonos (rural).
- Sector.
- Zona.
- Parroquias.
- Perímetro urbano.
- Cantones.
- Provincias.

Catálogos de Objetos Catastrales: Constituyen elementos gráficos que se ubican sobre las cartas prediales o planos catastrales, especificados en:

- **Catálogo de Objetos Catastrales Básicos:** manzana, polígono, lote, zona, sector, etc.
- **Catálogo Objetos Temáticos:** zona *geoeconómica*, clases de suelo, redes de servicio público.
- **Catálogo de Objetos para Cartografía Base con Fines Catastrales:** para el área Urbana y Rural definido por el Instituto Geográfico Militar -IGM-.

2.2. Catastro Multifinalitario

Es un conjunto de acciones basadas en voluntades, compromisos y acuerdos, para que, aunando esfuerzos, permita reducir costos, tiempos de actualización, con datos confiables oportunos y disponibles, que faciliten ser los insumos para la planificación local, regional y nacional, sobre políticas del sueño y desarrollo comunitario

El Catastro Territorial Multifinalitario -CTM- tiene como punto de partida la Agenda 21, durante la Conferencia de



las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y la Resolución de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos-HABITAT II.

Está constituido por el inventario catastral básico predios y construcciones y la información de los datos temáticos que son insumos para la valoración de los predios, estos se incorporan de forma integrada al sistema de información catastral local; materializándose mediante una infraestructura de datos espaciales local (geoportal) conformada de acuerdo a las normas y estándares definidos por el Consejo Nacional de Geoinformática (CONAGE¹); información que será mantenida y publicada por las diferentes unidades o empresas públicas municipales para el conocimiento de la ciudadanía.

Componentes del Catastro Territorial Multifinalitario.

Económico:

- Valor del suelo.
- Valor de las construcciones.

Físico:

- Predio.
- Construcción.
- Obras complementarias o mejoras.
- Vivienda.

Jurídico:

- Datos del propietario, poseedor, posesionario.
- Datos copropietario (s) en derechos y acciones.
- Tenencia.

Temático:

- Ambiental.
- Social.
- Servicios básicos

Formación del Inventario Catastral Básico:

- Consideraciones generales, etapas, documentos preliminares, productos, trabajos finales.

Mantenimiento del catastro:

- Se deberá mantener actualizada la información de cada uno de los predios y las variaciones que éstos experimenten en sus componentes, en los procesos de formación o actualización.
- Actualización por goteo, por autogestión, continua, egreso catastral, omisión catastral, archivo documentación de respaldo.

Actualización del Catastro:

- Modificación, inscripción o egreso (los procesos son los mismos descritos en la Formación del Inventario Catastral Básico).

Validación de la Información Catastral.

Lineamientos y parámetros para el control de la información alfanumérica y gráfica catastral con una tolerancia del 90 %; aplicable también en las fichas catastrales las mismas que se encuentran almacenadas en la base de datos del SIGCAL.

Aplicación de la Norma NTE INEN ISO 2859-1:2009.- La validación de la información basada de la presente norma se cumplirá con los siguientes lineamientos y requisitos mínimos:

- Definir la magnitud o tamaño del lote (población).
- Determinar el código de tamaño de la muestra para el nivel general de inspección II.
- Seleccionar los ítems de la muestra en función del muestreo aleatorio simple.
- Seleccionar el plan de muestreo simple para inspección normal.
- Seleccionar el nivel aceptable de calidad del 6.5.
- Determinar la cantidad de defectos aceptables (Ac) y rechazables (Re).
- Revisión y seguimiento de los resultados.

Aplicación de la Norma ISO 19157:2013. Calidad de la Información Geográfica,

- a) Completitud.- Presencia y ausencia de fenómenos, sus atributos, relaciones y los elementos son:
 - Comisión: Datos excedentes.
 - Omisión: Datos ausentes.
- b) Consistencia lógica.- Grado de adherencia a las reglas lógicas de la estructura de los datos, atributos, relaciones y los elementos son:
 - Consistencia conceptual: Adherencia a las reglas del modelo conceptual.
 - Consistencia de dominio: Adherencia de los valores a su dominio.
 - Consistencia de forma: Grado en que los datos se almacenan de acuerdo con la estructura física.
 - Consistencia topológica: Corrección de las características topológicas explícitamente.
- c) Exactitud posicional.- Los fenómenos y elementos son:
 - Exactitud absoluta o externa: Proximidad entre

los valores de coordenadas reportados y los valores verdaderos o aceptados como tales.

- Exactitud relativa o interna: Proximidad entre las posiciones relativas de los fenómenos y sus respectivas posiciones relativas verdaderas o aceptadas como tales.

Levantamiento de Información Censal

Información requerida a nivel de unidad de vivienda que se levanta sobre las construcciones en los diferentes predios tanto urbano y rural, con el fin de levantar esta información a través del Catastro en cada GAD Municipal; trabajando de manera coordinada con el INEC para llegar a tener un Censo basado en registro Administrativo a nivel nacional.

Estas variables muchas de ellas se encuentran ya en el catastro, sin embargo algunos datos se pueden levantar a través de la entrevista en la vivienda, la visualización

al interior de la misma, interoperabilidad o cruce de información a través de un catastro multifinilarario, el mantenimiento y/o actualización catastral.

2.3. Sistema Geográfico Catastral Local Sigcal

- **Características del SIGCAL:** Open Source, Base de datos, Multiplataforma, Tipo Web
- **Funcionalidades:** Seguridad, Integración de datos, Integridad, Operatividad catastral e Interoperabilidad entre las áreas involucradas con el Catastro.

Las entidades competentes, que dispongan de sistemas catastrales tipo propietario o de código abierto, deberán modificar o adaptar la programación pertinente con la finalidad de que cumplan con lo descrito en esta norma.

Levantamiento de datos a través de la visualización al interior de la vivienda			
1	Paredes	3	Estado paredes
2	Cubierta	4	Estado
5	Ventanas		
6	Vidrios		
7	Puertas		
8	Tipo vivienda		
9	Piso	10	Estado del piso

Levantamiento de datos a través de la entrevista en la vivienda	
1	Año Construcción
2	Año Restauración
3	Condición de la ocupación
3	Tipo de vivienda
5	Número de Habitaciones
6	Número de dormitorios
7	Número de baños
8	Tenencia de la Vivienda

PARTICIPANTES DEL CATASTRO MULIFINALITARIO	
1	GAD MUNICIPAL
2	- EMPRESA DE AGUA POTABLE
3	- EMPRESA DE ALCANTARILLADO
4	- EMPRESA DE ASEO
5	M.E.E.R. (Ministerio Electricidad y Energía Renovable)
6	C.N.T. (Cooperación Nacional de Telecomunicaciones)
7	SUPERTEL (Superintendencia de Telecomunicaciones)
8	SINARDAP (Sistema Nacional de Registro de Datos

Mantemiento y Actualización Automática de Datos a través de otras Instituciones	
1	CI-RUC-PAS a nivel de Vivienda
2	Nombres a nivel de Vivienda
3	Número de Habitantes
4	Número de Hogares
5	Energía Eléctrica Proviene
6	Eliminación de Excretas
7	Agua Consumo Humano proviene
8	Agua Consumo Humano recibe
9	Eliminación de Basura
10	Tiene teléfono Fijo
11	Número de Celulares
12	Tiene servicio de Internet

Publicación.

Cada entidad competente deberá incorporar información adicional o complementaria en sus sistemas de información geográfica catastral local, a fin de cumplir con la información requerida en los anexos (Catastro: A, B, C y D) a través de la web.

Información del Sistema Nacional Integrado de Catastro Geo referenciado de Hábitat y Vivienda.

El MIDUVI, a través de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros –DINAC-, publicará la información catastral en su infraestructura de datos espaciales de manera que facilite su búsqueda, visualización y descarga apoyándose en herramientas informáticas y servicios de mapas web con sus respectivos catálogos de metadatos.

Intercambio de Información.

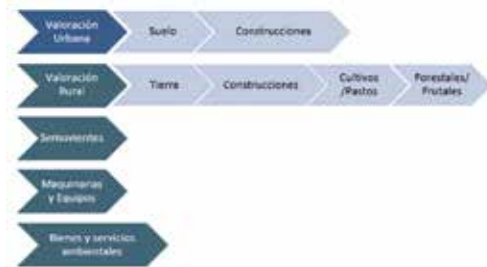
La DINARDAP, por competencia en el Registro de Datos Públicos, almacenará la Base de Datos del Sistema Nacional de Catastro Integrado *Geo referenciado* de Hábitat y Vivienda, conforme a la Resolución No. 24 NG-DINDARDAP-2013. El intercambio de información entre los sistemas de información geográfico local (SIGCAL) y la plataforma de la DINARDAP se lo hará utilizando los estándares establecidos por esta entidad.

2.4. Avalúos

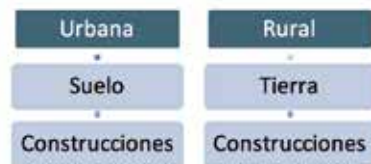
La valoración con fines catastrales tiene como finalidad estimar el valor venal de los inmuebles, el cual es entendido como el valor de mercado, de manera que, al definir la política tributaria, se pueda asegurar la equidad, la justicia social y fiscal.



Valoración para tasación o peritaje:



La valoración masiva con fines catastrales:



Etapas para el Avalúo.



Valoración de Propiedad Horizontal –PH–:

- Avaluarlas edificaciones en función del área de propiedad privada de cada condómino, al que se añadirán los valores de las áreas comunales construidas y del terreno, en función de las alícuotas respectivas; o, evaluar los inmuebles por área privada de construcción (área útil o vendible).

Valoración masiva con fines catastrales

La entidad Competente deberá aplicar una metodología de valor del suelo y construcciones para determinar el avalúo o valor del suelo con fines tributarios; para lo cual la entidad competente deberá considerar:

- Estructurar y mantener los observatorios de valores para monitorear de forma constante el mercado inmobiliario. Dicha información deberá ser remitida periódicamente a la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros -DINAC- con la finalidad de conformar el observatorio de valores a nivel nacional.
- Calcular los valores catastrales a través de la mediana del cociente entre los valores que constan en el catastro económico, en relación a los valores practicados en el mercado inmobiliario, tomando una muestra de datos estadísticamente representativa.
- Medir el grado de uniformidad de los valores catastrales mediante el coeficiente de dispersión en relación a la mediana del cociente entre los valores que constan en el catastro económico y los valores practicados en el mercado inmobiliario, tomando una muestra de datos estadísticamente representativa.
- Realizar una revaloración catastral cuando el nivel de los valores catastrales sea inferior a 70% o superior a 100%, o cuando el coeficiente de dispersión sea superior a 30%, dada la inequidad que estos indicadores demuestran.
- Aplicar procesos técnicos transparentes, tomando como base, técnicas estadísticas y geoestadística.

3. Conclusiones

- La meta de la Aplicación de la Norma técnica nacional de catastros es que a corto y a mediano plazo los GAD Municipales apliquen la normativa en todos sus proyectos de actualización catastral urbano rural ya sea a través de un crédito de financiamiento o por recursos propios; así también aquellos municipios que actualizaron sus catastros antes de la promulgación de la normativa vayan ajustando y actualizando sus sistemas de gestión catastral y datos para entregar la información catastral geo referenciada al ente rector para la conformación de la base nacional catastral de hábitat y vivienda.
- Los avalúos de los bienes inmuebles sean calculados de una manera técnica de acuerdo a la realidad del territorio basado en tecnologías y métodos de vanguardia; que permitan determinar valores justos con una brecha mínima con respecto al valor del mercado para el pago de impuestos prediales; este

ingreso es propio de la gestión municipal que le permite efectuar obra en la localidad.

- El GAD Municipal al contar con una información actualizada, es un insumo para todos los proyectos de planificación territorial, la toma de decisiones y aplicación de políticas públicas locales, regionales y nacionales para el desarrollo planificado y sostenible.
- La generación de la base de datos nacional catastral contribuirá a la aplicación y mejoras de políticas que permitan identificar deficiencias de cobertura de servicios básicos e infraestructura para quienes en realidad necesitan, impulsando el apoyo de financiamiento y dotación de los mismos; acorde a la agenda Hábitat III y la posición país.

4. Recomendación

- Se requiere que el ente rector emita una metodología de valoración nacional estandarizada de los bienes inmuebles para la valoración de catastros urbanos y rurales, plusvalía, contribución de mejoras, expropiaciones urbanas y rurales dirigidas a los GAD Municipales, ya que actualmente se desarrollan metodologías por cada municipio de manera general y diversa basadas en los parámetros del COOTAD

Anexo D:

- **Periodicidad:** se realizará cada noventa días conforme al cronograma que lo establezca la DINARDAP desde su plataforma tecnológica.

BIENIO ACTUAL		BIENIO SIGUIENTE																							
Fase I	FASE II	FASE III																							
2018	2017	2018	2019																						
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z
ESQUEMA PARA TRANSFERENCIA DE INFORMACIÓN																									
Oficio		a Zona b Sector c Manzana d Predios e Construcciones		A		c Manzana d Predios e Construcciones f Bloque/Piso		C																	
Afiliaciones		a Predio b Copropietarios c Construcciones d Bloque/Piso		B		a Predio b Copropietarios c Construcciones d Bloque/Piso e Vivienda		D																	
CERTIFICACIONES DE ACTUALIZACIÓN CATASTRAL																									
Oficio		A		C																					
Afiliaciones		B		D																					
Escala 1:1000		1:5000																							
ANEXOS CATASTRALES																									
A. NO		A. SI		A. Catálogo Orj. Cat.		SI																			
B		B. SI		B. Catálogo Orj. Cat y límites		SI																			
C (B y d)		C (a,b, g y d)		C. Esquema Orj. Predio (a,b,c,d, e y f)																					
ANEXOS AVALUOS																									
A. NO		A. NO		A. método valoración		SI																			

NOTAS

- ¹ CONAGE: Consejo Nacional de Geoinformática, Registro Oficial No. 269, del 01 de septiembre del 2010.

PONENCIA 08

REPENSANDO LA INFORMACIÓN SOCIOTERRITORIAL PARA LA GESTIÓN PÚBLICA EN ECUADOR

LOBENA VIVANCO
MÓNICA MENDIETA
NATALIA PACURUCU
FERNANDO CORDERO

1. La Gestión Pública

S

egún Pierre (1999) “El ámbito del gobierno moderno es un universo de interacciones: un alcalde firma decretos, se compromete, habla con la gente cara a cara, los invita a su despacho, interactúa con ellos, usa intermediaciones mediáticas, habla en la televisión, la radio, la prensa. Tampoco hay aquí teoría escrita, no hay métodos sistematizados; sin embargo, tecnologías, medios virtuales, todo está ahí: las redes están para ser usadas. Por lo tanto, no es allí donde está la restricción; la restricción está en que no nos hemos dado cuenta de los cambios que se avecinan. Un nuevo universo conceptual tiene, entonces, que ser traído a estas discusiones emergentes, para escapar del pragmatismo chato, hay que construir teorías y conceptos, además de los instrumentos y tecnologías. Parece ser que la tarea consiste en plantearse preguntas acerca de asuntos como la democracia, el medio ambiente, el mercado, la equidad, y preguntarse cómo se transforma todo eso en gestión, *cómo se transforma en información, en interacción*”.

La gestión pública local e integral debe ser parte de esa reflexión conceptual y metodológica. Precisamente para que ésta sea efectiva, demanda la articulación permanente y continua de los procesos de planificación, ejecución y evaluación de las acciones que el Estado

o los gobiernos locales emprendan, tendientes a dar cumplimiento a los compromisos democráticamente concertados y asumidos por las autoridades para atender de forma integral, oportuna, transparente y eficiente las necesidades de la ciudadanía, y dar cumplimiento a la función y competencias encomendadas por la Constitución y las leyes.

El concepto de gestión está asociado a la realización de una serie de acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones reales que ocupan territorios concretos; mejorar sus condiciones de trabajo y la calidad ambiental. Este tipo de gestión vincula la responsabilidad a la administración y a los diversos actores, que pueden intervenir en los procesos, y los que en última instancia permiten que esos objetivos de desarrollo se logren efectivamente.

El concepto de gestión pública local está directamente asociado a los resultados que logre una administración a través de un proceso integral, sistemático y participativo. En estos términos, la gestión pública debe buscar de manera eficaz y eficiente resultados frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, y en consecuencia avanzar hacia un desarrollo integral sostenible, o en otros términos: disminuir los desequilibrios socio territoriales.¹



Figura 1: Dimensión de la gestión pública local
Fuente: Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2007.
Elaboración: Mónica Mendieta & Lorena Vivanco Cruz

El proceso de gestión pública debe estar fundamentado en la articulación de normas, recursos, instrumentos, procesos y procedimientos, los cuales si están en armonía y son consistentes garantizarán mejores resultados. Son las herramientas las que facilitan la misión de la administración local para cumplir con sus responsabilidades frente a sus comunidades, entre ellas, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, los planes de inversión, los planes específicos y sectoriales, los planes operativos, los sistemas de información, entre otros.

Los resultados de la gestión de un municipio dependen de la calidad de los procesos, instrumentos y recursos con que cuenta la administración local para realizar la planificación, la ejecución y la evaluación de las estrategias de desarrollo. La gestión se ejerce precisamente en el marco de las competencias definidas en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para los diferentes niveles de gobierno, ésta demanda la capacidad de los organismos y entidades de la administración pública para ejercerlas de manera exclusiva o concurrente; bajo principios de articulación, coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

La gestión local que se aspira exige al menos tres tareas fundamentales, en torno a la gestión de la información:

- Definir políticas públicas que demandan el acceso a la información, su procesamiento y distribución.
- Montar mecanismos transparentes de gestión del Estado.
- Rediseñar las estructuras institucionales, apostando por la descentralización y la desconcentración, reconociendo el papel que desempeña la *información pertinente y oportuna como una herramienta que facilita la toma de decisiones.*

2. La información en la gestión pública

En materia de gestión pública, la información socio-territorial, de la que tanto se habla, permite direccionar de manera eficiente las acciones de los diferentes sectores sobre la base del conocimiento del territorio y sus atributos. El camino por recorrer en esta materia es extenso y desafiante sobre todo si se considera que la información socio-territorial, también llamada información geográfica o información geoespacial, son conceptos que se refieren a aquella información que,

en definitiva, contiene una referencia a una localización sobre la superficie de la tierra. Esta información responde a una pregunta que siempre está contenida en un tipo de información, ¿dónde invertir?, ¿dónde proteger?, ¿dónde levantar infraestructura?, ¿dónde prevenir?, pero también ¿para quiénes?, entendiéndose que la población es diversa y la respuesta, obviamente, se manifiesta y expresa en una localización sobre el territorio.

Desde el punto de vista de la gestión pública, diferentes sectores están relacionados con el dónde, es decir, estamos hablando de la gestión de la infraestructura energética, la producción agrícola, el manejo de desastres, las políticas habitacionales, el cuidado del patrimonio cultural y natural, los servicios de salud y educación, la protección del medio ambiente, los servicios de transporte público, la seguridad ciudadana, los servicios sociales de distintos tipos; en todos estos casos, el uso de la información territorial significa una importante contribución socio-técnica para entregar las mejores respuestas, aportando entonces al bienestar social de los ciudadanos.

Lo que se pretende poner en contexto es que la información territorial, no solamente es un problema técnico, es un problema *político, administrativo y económico*; y como tal, dirige todas las iniciativas de información, define y especifica las prácticas de información que se están dando en el mundo. Entonces, es necesario profundizar el análisis de la información territorial, que debe ser diversa, de mejor calidad, accesible, mejor utilizable. Desde una perspectiva global y nacional, las reglas de juego de la gestión de la información han cambiado y van a seguir cambiando todos los días.

La información territorial como lo sostiene las Naciones Unidas (2015), “constituye el conjunto de datos fundamentales que comprende la información oficial del territorio para que cualquier usuario y aplicación pueda referenciar sus datos”, los cuales hay que saber cómo producir, cómo se accede a ellos, y cómo se decide; y posteriormente tratar la gestión de la información, que involucra características trascendentales tales como:

- Provee una *geolocalización* precisa, sin ambigüedades.
- Proporciona un marco geográfico para ver y entender la información *geoespacial*.
- Posibilita la combinación de datos.
- Debe estar sometido permanentemente a un proceso claro de mantenimiento.
- Es producida y facilitada desde una fuente autorizada con mandato legal.

Uno de los desafíos de la gestión de la información territorial es establecer el desarrollo de la información y, lo primero que hay que definir son las necesidades de los usuarios públicos o privados y el territorio, hay que modernizarlas y definir cuáles son sus requerimientos. Para ello, en concordancia con el debate propuesto por Naciones Unidas, en el marco de la gestión de la información se debe:

- a) Establecer acuerdos institucionales.
- b) Crear estructuras de cooperación público-privadas.
- c) Disponer de un marco legal.
- d) Propiciar la producción, actualización, difusión y, además, usar fuentes autorizadas fiables y sostenibles.

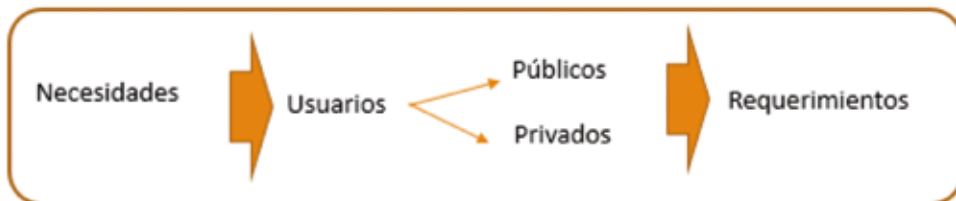


Figura 2: Desarrollo de la información territorial

Fuente: Naciones Unidas, 2015.

Elaboración: Lorena Vivanco Cruz y Mónica Mendieta.

La generación de la información territorial, ya sea en una institución del Estado o cualquier otro sector de la sociedad, requiere de tecnologías, personas, acuerdos organizativos y normas, que permitan el intercambio en una diversidad de actores. Todos estos componentes constituyen un modelo de gestión que se conoce internacionalmente como infraestructura de datos *geoespaciales*. (Ver Figura no.3)

La gestión de la información requiere ampliar y mejorar la oferta de la información territorial del Estado en la perspectiva de dar satisfacción a las necesidades sectoriales, regionales y locales. En el país se registran algunos avances en la generación y manejo de la información territorial como una actividad medular de las instituciones del Estado, estableciéndose claramente los roles y responsabilidades de las entidades locales, es decir de los municipios, más aún cuando la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y gestión de suelo establece que éstas deben contribuir en la actualización del Catastro Nacional Integrado *Georreferenciado* liderado por el ente rector, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI).

Complementariamente, interesa que todos los ministerios y gobiernos locales avancen en sus procesos propios, particulares de generación de información territorial actualizada y liberada, que permita mediante las diferentes plataformas de integración, entre las que cuentan las infraestructuras de datos espaciales, ser la suma de las partes de la información; con el fin de disponer de una mejor información territorial. Mientras mayor sea la cantidad de ministerios y gobiernos locales que dispongan de información territorial, mayor

será la posibilidad de uso de esta información de forma integral para la planificación territorial y sectorial. Otro de los componentes fundamentales en la gestión de la información, es la ciudadanía como destinatario final y beneficiario social de la información territorial.

3. El uso de la información Socio-Territorial para una planificación con impacto

Hace décadas la planificación territorial en Ecuador se realizaba sin un marco jurídico relevante y sin información adecuada. A partir de la Constitución del 2008, del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) y el Código de Planificación y Finanzas Públicas (2010), el Estado recupera su rol de planificador y se establecen las competencias de cada nivel de Gobierno. Es decir, de una planificación más de tipo voluntarista *“sin impacto”* se camina hacia una planificación *“con impacto”*, reconociendo a la población como una realidad compleja, sujetos y objetos reales del desarrollo; y a los territorios como construcciones sociales en los cuales se cristalizan los nuevos fenómenos económicos, sociales, culturales, políticos y demográficos; procesos de doble dirección: por un lado, la desterritorialización de aquellos espacios que hasta hace poco eran considerados como idóneos para la planificación y la implementación de acciones del desarrollo nacional y regional, y que en gran parte se ajustaban a la división político administrativa del país; y por otro, la reterritorialización de estos mismos fenómenos, mediante la creación de nuevos territorios, que en muchas ocasiones incluso pueden llegar a involucrar a más de un cantón, región o país. (Ver Figura No.4)



Figura 3: Modelo de gestión de datos geoespaciales
Elaboración: Lorena Vivanco Cruz y Mónica Mendieta.

Históricamente en Ecuador, la planificación ha sido también parte de un largo proceso de reconceptualización, lo que ha significado una apuesta permanente por mejorarla y entenderla como un proceso. Hoy, además, se reconocen ciertos elementos irrenunciables para la planificación como la participación ciudadana, la ordenación territorial, la información adecuada y veraz. Desde esta misma perspectiva, la gestión de la información ha ido evolucionando, reconociéndola como un proceso para la planificación territorial y la toma de decisiones, en donde implica la generación de la información, su análisis y publicación, utilizando como estrategia fundamental, la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación. En este proceso evolutivo de la gestión de la información, mucho se tiene que decir sobre el desarrollo de mecanismos técnicos-metodológicos-informáticos-digitales-virtuales, que facilitan su acceso para la planificación territorial.

En la última década, el Ecuador, en el marco del mandato constitucional, ha realizado transformaciones fundamentales respecto de la conformación del Sistema Nacional de Información -SNI-. Como fuente de consulta de información estadística e información geográfica desagregada, se busca compartir bases de datos que estaban restringidas, creando espacios que permitan potenciar el ejercicio ciudadano de acceso a la información pública, vital para los procesos de planificación de los 1061 niveles de gobierno del país. Si bien el acceso a la información mediante este sistema ha tomado fuerza en el país, no es menos cierto, que aún queda pendiente la tarea de *“transformar los datos en información relevante para la planificación del desarrollo”*.

El Gobierno Nacional apoya la generación y procesamiento de geoinformación, a fin de contar con insumos técnicos actualizados que permitan el tratamiento de la planificación territorial de manera coherente con la realidad local como son:

- Cartografía básica y ortofotografías de todo el territorio nacional elaborados por el Instituto Geográfico Militar. Cartografía en las Escalas 1:10000; 1:25000; 1:50000; 1:100000; 1:250000; 1:500000, 1:1000000.
- Cartografía temática a nivel nacional elaborada por el CLIRSEN.
- Censos de población, encuestas de empleo, etc., elaboradas por el INEC.

Algunas experiencias de información territorial para la gestión local, lo constituyen por ejemplo el Programa Población y Desarrollo Local Sustentable –PYDLOS- de la Universidad de Cuenca, que ha trabajado en el desarrollo de marcos teóricos o de referencia, orientados a la construcción de herramientas y metodologías para la planificación socioterritorial. En el análisis, diseño y construcción de sistemas de información que incorporan a la población en la planificación territorial, construyendo participativamente, ECUA-LOCAL, un sistema de información local que se creó a partir de la demanda de información de la población.

Posteriormente, surgió el Sistema de Información Provincial del Azuay, SIPA² y el SICUENCA. En el cantón Cuenca y en algunas parroquias rurales se desarrolló los llamados SILOS, Sistemas de Información Local, que contenían información recogida a través de “registros



Figura 4: Gestión de la información territorial

Elaboración: Lorena Vivanco Cruz & Mónica Mendieta.

comunitarios”, no reconocidos como “información oficial”. Se aprovechó las ventajas que brindan las tecnologías de la información y la comunicación; además de los espacios de capacitación, asistencia y acompañamiento técnico; promoción del diálogo y encuentros con otros actores nacionales e internacionales para promover estos procesos en las agendas académicas, públicas y no gubernamentales.

Los principales obstáculos para la gestión de la información sociodemográfica y territorial a través de los sistemas de información local construidos fueron principalmente: debilidad institucional y falta de políticas de población; información *sociodemográfica* de las encuestas nacionales y los sistemas de información insuficiente para la planificación y gestión del desarrollo local; ausencia de información complementaria en los ámbitos subnacionales; limitadas capacidades locales para la gestión de información sociodemográfica y territorial; dificultades para la conectividad sobre todo en área rurales, entre otros.

4. La sostenibilidad de la información territorial como una política pública del estado

La gestión de la información territorial implica pensar en procesos de “sostenibilidad”. ¿Por qué?, precisamente, aquellas experiencias locales que en su momento significaron una apuesta por una planificación “con impacto”, se diluyeron por múltiples factores de tipo político-institucional, económico, entre otros. La propuesta de crear nuevos sistemas de gestión de la información, apoyados en la tecnología moderna, deberá ser coherente con los modelos de gestión de los territorios, ponerse énfasis en el tiempo y en el espacio, y no solo en la velocidad con que estos nuevos sistemas de apoyo a la gestión local se instalen y brinden información, incluso pensando en que estos sistemas podrán ser capaces de incidir en aspectos de mayor trascendencia que la simple racionalidad, como la gobernabilidad, la convivencia ciudadana y las posibilidades de participación política real, incluso. Entonces, en términos de sostenibilidad, se trata de sistemas con mayor valor agregado.

Es pertinente plantear, en este proceso, la urgencia de elevar la política sobre la gestión de la información *socioterritorial* y de las tecnologías asociadas, al rango de política de Estado.

Por otro lado, la gestión de la información deberá ser pensada desde la “complejidad” de la realidad de los territorios y las poblaciones, cuya dinámica es sistémica. Por tanto, los sistemas de información no deben ser una mera propuesta de automatización de las operaciones tradicionales o no generadoras de información, lo que implica desarrollar nuevos marcos teóricos que integren la gestión pública, la gestión de información y la gestión de las tecnologías de la información y la comunicación.

Los nuevos sistemas para la gestión de la información no deben pretender la suplantación del talento humano, sino más bien desarrollar un nuevo actor, dotado de experticias básicas, capaz de hacer análisis, dialogar, detectar y coordinar el conocimiento. Sin embargo, si bien es fundamental rescatar las ventajas de mirar lo LOCAL, no debemos olvidar lo que dice David Harvey:

“Está en boga la idea de producir cambios a escala local, ¿son suficientes, o un cambio real solo se puede lograr cambiando la estructura total? Creo que los cambios políticos deben operar en una variedad de escalas, no se puede lograr cambios solamente desde lo local. A los geógrafos nos gusta ocupar el concepto del “salto de escalas” de los procesos políticos, lo que significa que debes moverte desde una visión local a una metropolitana, desde una visión metropolitana a una nacional y solo cuando un proceso político ocurre simultáneamente en distintas escalas, podemos esperar que las cosas cambien. Es un principio muy importante, porque mucha gente de izquierda está pensando que los cambios locales son lo único que importa”.

El reto es incrementar el número y la diversidad de los servicios de información territorial para dar solución a las necesidades y demandas de las personas y comunidades. La información territorial es clave en la medida que da soporte a la política y genera un impacto social evidenciado en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que actualmente han logrado utilizarla. En este contexto, los desafíos particulares de la IDE Ucuencia V3.5, relacionados a los módulos de geoprocusamiento, deben dar un salto cualitativo que incentive el uso de dicha aplicación para agregar valor a la información que produzca conocimiento al servicio de los usuarios, es decir *“transformar los datos en información relevante para*

la planificación territorial” que sea útil a las decisiones públicas, y es ahí donde surge la pertinencia de proyectar un Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio que involucre un territorio, que asume cuatro **cualidades relevantes**: la **integralidad**, que implica la articulación de todos los elementos del territorio; **la escalabilidad**, que implica considerar que los fenómenos o hechos territoriales varían según la escala de observación; **la diversidad**, que establece territorios diversos con cualidades naturales y culturales diferentes; y, la **temporalidad**, que implica que el territorio cambia en el tiempo, en función de los cambios económicos, sociales, políticos y culturales que ocurren.

Sobre este escenario, el **Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio -LaVCiTe-** se constituye en una herramienta creada para estudiar, conocer y comprender funcional y estructuralmente el territorio, mediante la interpretación del modelo territorial y el urbano actual, como representación válida de la realidad de los territorios sujetos a ordenamiento que, junto a los avances tecnológicos, posibilitan la comprensión espacial de los problemas del territorio; y, por lo tanto, sirve de insumo para la toma de decisiones de planificadores, ciudadanía, estudiantes e investigadores. Una de las características importantes de este laboratorio es que facilita la experimentación a distancia y la aplicación práctica de conocimientos, mejorando la comprensión del sistema territorial y urbano. (Ver Figura No.5)

El funcionamiento de la arquitectura de la plataforma del LAVCITE está conformada por clientes (usuarios) que tienen acceso mediante una conexión de internet a un servidor que provee datos de servicios externos

del Sistema Nacional de Información – SIN- (Instituto Geográfico Militar, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca).

En el diagrama de flujos se identifica al usuario, el cual se registra y tiene la opción de seleccionar, sea el modelo urbano o el modelo territorial. A través de la plataforma del LAVCITE se solicita información que puede provenir del usuario que ingresa la información o de la plataforma que solicita información de los servicios WFS; consumida la información en la plataforma del laboratorio se hacen operaciones de *geoprocesamiento*, se generan mapas y se publican, mediante un reporte que detalle el tiempo del proceso de *semiautomatizado*, entre otros datos.

El Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio, como una herramienta para la gestión de la información del territorio, plantea la construcción de modelos para representar el territorio con las siguientes condicionantes:

- Agrupar herramientas informáticas aplicadas a la planificación y conseguir de manera semiautomatizada la generación de modelos territoriales y urbanos, a escala regional, provincial y cantonal.
- Lectura espacial de la realidad sobre la cual se va a actuar sus componentes y características.
- Propicia el vínculo de la información territorial, articulada a la planificación nacional, sectorial y local, para facilitar la toma de decisiones de los procesos de planificación y aplicación de políticas públicas.

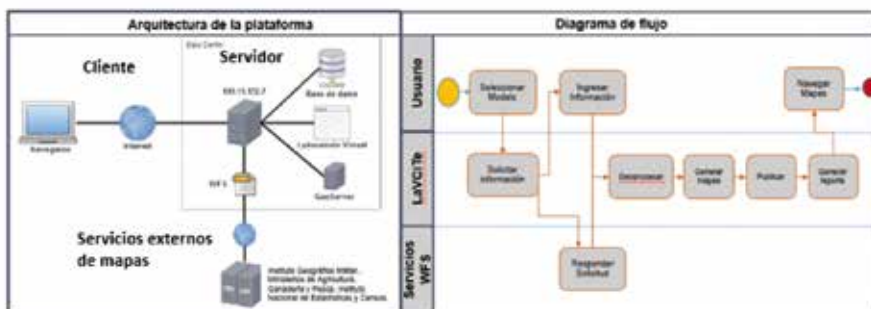


Figura 5. Esquema de la Arquitectura de la Plataforma del Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio -LaVCiTe-.

Elaboración: Equipo de investigadores del Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio -LaVCiTe-.

- Incrementar las oportunidades de experimentación sin limitantes de *espacio y tiempo*.
- La configuración de los modelos puede ser más integral en tanto más información se disponga. Por tanto, los modelos generados, no pretenden ser un producto terminado sino una iniciativa para conocer y comprender las ciudades y el territorio.
- La importancia del LaVCiTe radica en su *contribución, al proceso de democratización, transparencia y libre acceso a la información pública*.
- Promover la socialización como un factor vital para la validación, reflexión, análisis, ordenamiento y sistematización de la información.
- Fomentar la apropiación de la información por parte de las comunidades. La generación de metodologías y conocimiento propio deben ser elementos que confronten las llamadas cifras oficiales y demuestren las reales necesidades y expectativas de desarrollo.
- Invertir en la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación para la producción y difusión de la misma.

5. Discusión Final

Los retos que implica la gestión de la información *socioterritorial* son cada vez mayores, entre ellos se puede citar:

- Empezar a trabajar en la adquisición de datos, entendida como la toma de datos en el territorio ya sea por levantamiento o por actualización permanente. En nuestra región y en general en el país, no existe la capacidad operativa, humana y tecnológica para suplir la demanda por información primaria *geoespacial y sociodemográfica*.
- Fortalecer o implementar redes de telecentros con provisión de servicio de Internet con el fin de que la población de áreas rurales y urbano marginales, principalmente, puedan hacer uso de las tecnologías de la información y comunicación.
- Acompañar estos procesos con propuestas de sostenibilidad y capacitación permanente.
- Promoción de la cultura de la información para la toma de decisiones.
- Promoción de la producción, el análisis y el uso de la información *socioterritorial* para generar procesos de desarrollo acordes a la dinámica nacional y local, para contribuir al fortalecimiento del ejercicio de los derechos ciudadanos.
- Propiciar espacios de reflexión, evaluaciones, intercambios, recorridos de campo con la población durante la producción de información.

Asumir una propuesta de desarrollo, supone crear un camino con estrategias y políticas diferenciadas. La insistencia en políticas estandarizadas no hace sino profundizar la heterogeneidad, la disparidad territorial y la persistencia de patrones tradicionales de acumulación. A nivel local, es fundamental construir de manera participativa agendas de política pública, que recoja y valore las propuestas e iniciativas en marcha bajo la gestión del conjunto de actores sociales e institucionales involucrados, desde la reflexión de nuevos paradigmas y de información más actualizada y relevante.

NOTAS

¹ “El enfoque socioterritorial comprende que el territorio es producto de la conflictualidad social, es un producto humano, pero lo es en tanto disputa política (negociaciones, alianzas, enfrentamientos, etc.), lo es en tanto espacio donde existen sujetos sociales que se mueven y orientan sus acciones dentro de relaciones de poder. En este marco, el territorio es resultado de concepciones en pugna, de subordinaciones y de articulaciones (...)”. (Roque, 2011)

² El Sistema de Información Provincial del Azuay -SIPA- se creó a partir de la experiencia acumulada por el Programa Población y Desarrollo Local Sustentable, PYDLOS, quien aprovechando la plataforma tecnológica y metodológica, logró la construcción del Sistema, insumo para el Plan Participativo del Azuay formulado en el año 2005.

- Pierre, V., (1999), *Gestión de la información y tecnología de la información en el gobierno central y local*. Recuperado el 11/10/2016 en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7490/1/S9900665_es.pdf
- Rodríguez, J., (2006), *Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local*. Recuperado 9/10/2016 en <https://books.google.com.ec/books?isbn=9213229518>
- Sosa, M., (2012), *¿Cómo entender el territorio?*, Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- Roque, M.; Noseda, C.; Hayden, J.; Gonzáles, F., (2011), *Enfoque socioterritorial en la nueva institucionalidad*. Recuperado 9/10/2016 en <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/Tutuy.pdf>

BIBLIOGRAFÍA

- Departamento Nacional de Planeación de Colombia, (2007), *Gestión Pública Local*. Recuperado 10/09/2016 en www.ceppia.com.co/Herramientas/Herramientas/Cartilla-gestion-publica-local.pdf
- Naciones Unidas, CEPAL, (2003), *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y El Caribe*. Recuperado el 10/10/2016 en www.cepal.org/publicaciones/xml/5/11575/dge2195-conf91-3.pdf

LISTADO DE FIGURAS

- Figura 1. Dimensión de la Gestión Pública Local.
- Figura 2. Desarrollo de la información territorial.
- Figura 3. Modelo de gestión de datos geoespaciales.
- Figura 4. Gestión de la información territorial.
- Figura 5. Esquema de la Arquitectura de la Plataforma del Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio (LaVCiTe)

PONENCIA 09

FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE EL SUELO URBANO Y RURAL, Y EL CATASTRO NACIONAL INTEGRADO GEORREFERENCIADO

ARQ. JUAN SALGADO SANDOVAL
TÉCNICO NACIONAL DE CATASTROS

Introducción



El tema de fuentes de información sobre el suelo urbano y rural, y el Catastro Nacional Integrado *Georreferenciado* son temas que se integran, pero sería importante fijar un punto de encuentro, el sistema nacional de catastros, como un estándar nacional en el manejo operativo del catastro sobre la base conceptual de un sistema.

Si el Sistema Nacional de Información, se alimenta de los sistemas de información municipal, se requiere de catastros; la información territorial (del predio, la edificación, el terreno, la localización, la topografía, las unidades territoriales de manzana, polígono, sector, zona, área urbana, área rural); información de suelo urbano y rural, cuando el suelo se hace urbano y cuando es rural, depende de la legislación local, cada contexto territorial definido como

urbano o rural, determinan espacios de acción administrativa municipal sobre el territorio, si es urbano tendrá características de regulación territorial en su ordenamiento, gestión y administración, si es rural en la regulación territorial intervienen varias instituciones y otros niveles de gobierno.

Es necesario precisar que, si bien el Catastro Nacional Integrado *Georreferenciado* aparece en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo en los Artículos 100 y 101, y en las Disposiciones Transitorias Tercera y Novena, pareciera ser un nuevo tema para los GAD Municipales. Pero analizando los antecedentes de este tema, constando en la Constitución y en el COOTAD, falta por trabajarlo por parte del organismo rector, que en esencia poco tiene que ver con los catastros inmobiliarios urbanos y rurales que administran los GAD.

1. El catastro como fuente de información

La información catastral aparece en un primer momento como fuente de información para el tributo, es decir, el contribuyente pagará el tributo de acuerdo al hecho generador que es el predio, la propiedad y su valor. Los GAD han estructurado sus catastros sobre este objetivo y finalidad, ya que en gran porcentaje esta información es de tipo declarativa. Al pasar de los años se ha tecnificado, formando el catastro con información de carácter mixto, en donde la responsabilidad conceptual, técnica y operativa corresponde a los GAD, especialmente, en la estructuración de la ficha catastral y su consecuencia con los datos que la administración municipal requiere; así también hacía el uso de cartografía *georreferenciada*, levantamientos de información territorial con equipos topográficos, con lo que se obtiene datos del predio con coordenadas geográficas. Con estos nuevos elementos geográficos del predio, la información catastral se vuelve importante para la administración y gestión territorial, para los planes de ordenamiento territorial, los planes de regulación urbana, los planes de uso y ocupación del suelo, los planes parciales, etc., es aquí donde la información catastral adquiere una importancia relevante para la administración territorial de la jurisdicción cantonal.

1.1. ¿Cómo se forma el catastro inmobiliario urbano-rural y la información catastral?

El catastro inmobiliario urbano y rural es el inventario de los predios urbanos y rurales que registra la administración municipal con el respectivo valor actualizado de la propiedad. Es un instrumento que registra la información física territorial en la jurisdicción cantonal, en territorios legalmente establecidos (urbanos y rurales); esta información apoya a las municipalidades en la estructuración e implementación del plan de ordenamiento territorial, y consolida e integra la información: situacional, instrumental, física, económica, normativa, fiscal, administrativa y geográfica del y sobre el territorio. Por lo tanto, la formación y administración de los catastros cumple un rol fundamental en la gestión del territorio urbano y rural.

Uno de los indicadores principales para evaluar, de lo que sucede con la administración catastral en las municipalidades, es a partir del nivel de coberturas que

registran los inventarios de propiedades inmobiliarias, en la jurisdicción territorial de cada GAD municipal. Es importante evaluar qué porcentaje de propiedades se encuentran registradas en el catastro urbano y el catastro rural, en relación a la cantidad total de propiedades existentes en cada cantón.

- En los últimos diez años se han producido al menos cuatro reformas jurídicas de leyes que tienen que ver con el manejo técnico y tributario de los catastros.
- La falta de instrumentos técnicos para ejecutar proyectos de formación de catastros, pese a que existen disposiciones expresas en la Constitución sobre el tema, (como la cartografía).
- La falta de decisión del Gobierno Central para facilitar los recursos y herramientas no ha permitido a los GAD municipales el cumplimiento de esta competencia, pese a que existen disposiciones expresas en la Constitución y otras leyes sobre el tema.

Otro de los indicadores para evaluar la administración catastral son las normativas del valor de la propiedad. Los resultados demuestran que: el porcentaje de municipalidades que han actualizado las normas de valoración de la propiedad urbana y rural desde el año 2006, año que se implementó en el país, cambios jurídicos e institucionales en la administración catastral, como: la actualización permanente de la información predial y el periodo bianual del valor de la propiedad.

Para conocer a detalle el comportamiento de los GAD municipales en relación a la valoración de la propiedad; en el área urbana y rural existen, municipios que aún administran el valor de la propiedad en su catastro en base a las normas de la Ley de Régimen Municipal (antes del año 2004), municipios que administran el valor de la propiedad, en base a las normas establecidas en la Ley Orgánica Régimen Municipal (entre los años 2006 y 2010) y municipios que administran el valor de la propiedad en base a las normas establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Esta situación se debe a que:

- El nivel político municipal no llega a comprender la verdadera magnitud de lo que significa, para la administración pública seccional, el tener ac-

tualizado el inventario predial urbano y rural, y la normativa de valoración de la propiedad, para así desarrollar las políticas; financiera, administrativa y territorial del cantón.

- La imposibilidad de aplicar una norma alternativa, cuando no se llega a actualizar la normativa de valoración y para el cobro de impuestos, y a la vez asegurar en sus presupuestos un porcentaje mayor de ingresos propios.
- La falta del inventario predial georreferenciado, no permite la identificación y localización de los predios en la geografía cantonal.

Con respecto a la gestión y administración catastral, de acuerdo a las evaluaciones recibidas podemos afirmar que:

- En la mayoría de los GAD municipales del país, no se ha actualizado la información predial del catastro de forma estructurada, a través de una intervención total, sino que se han efectuado actualizaciones parciales, solo cuando hay que modificar un dato. La información predial catastral o el plano del predio, se lo actualiza a partir de la solicitud del propietario o posesionario, o en el caso de haber una declaratoria de utilidad pública y por ende un proceso de expropiación.
- En los GAD municipales no existen una programación operativa anual relacionada al tema de catastros, que permita realizar la actualización del catastro (con previsión en la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial).
- En el área rural, el contribuyente es quien, mediante declaración del sujeto pasivo, entrega información, y comunica a la municipalidad cualquier cambio en las características del predio, en el uso o en los derechos de la propiedad, lo que significa que esta es la manera de formar el catastro.
- Con respecto a la infraestructura tecnológica existente en las unidades de catastros, se identificaron los siguientes recursos: uso de sistemas informáticos, el 66,06% de los municipios utilizan el Sistema Integral de Catastro (SIC) de la AME, para el ámbito urbano; el 55,20% de los municipios utilizan el Sistema Integral de Catastro (SIC) de la AME, para el ámbito rural.
- Pocos municipios, con iniciativa propia, han estructurado una relación integrada entre catastro y registro de la propiedad.

La disposición que se debe cumplir por parte de los

GAD municipales, desde la competencia constitucional, de formar y administrar los catastros, está: la de cómo formar el catastro, cómo estructurar el inventario en el territorio urbano y rural del cantón, y cómo utilizar de forma integrada la información para otros contextos de la administración y gestión territorial, estudios de impacto ambiental, delimitaciones barriales, instalaciones de nuevas unidades de producción, regularización de la tenencia del suelo, equipamientos de salud, medio ambiente y de expropiación. A pesar de ser prioritario el cumplimiento de esta disposición para la administración municipal, vemos que aún existen catastros que no se han formado territorialmente de manera técnica y que se administran desde la perspectiva de administración tributaria.

Pese a los esfuerzos del Gobierno Central en el intento de mejorar la información del catastro rural, desde el año 1990, con financiamiento de la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID), se desarrolla el Programa CATIR, (Catastro, Titulación y Registro) con la participación DINAC, IERAC y el Registro de la Propiedad, con el objetivo; de elaborar el catastro, y sobre esta base, legalizar y entregar el título de la propiedad ya registrado.

En el año 2002, con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se crea el programa PRAT, con el objetivo de: establecer un sistema moderno, confiable y de actualización continua de los derechos de propiedad sobre la tierra a través de su implementación en nueve cantones rurales; y mejorar el sistema de transferencia de la tierra pública a los productores, para un plazo de cuatro años, proyecto que concluyó en el 2010.

En el año 2007, con el programa SIGTIERRAS, cuyo objetivo es implementar en todo el país, un método para asegurar los derechos de la propiedad sobre la tierra, mediante la realización de campañas integradas y sistemáticas de formación de catastros y legalización de la tenencia de la tierra, vinculando el sistema catastral al registro de la propiedad inmobiliaria. Se incluye a este programa la realización de la cartografía base 1:5000 y de información temática.

Programas que, lamentablemente a la fecha, sus resultados no han aportado para que los municipios cuenten con la información predial actualizada, los procesos de

valoración apegados a las disposiciones legales vigentes, la cartografía con la precisión técnica recomendable y los sistemas informáticos que no permiten y facilitan el trabajo técnico tributario de los municipios.

Otro intento de catastro de las tierras rurales cuyo sujeto activo fue el SRI, determinado por la ley, no surtió el efecto deseado. A la fecha, el SRI no maneja un catastro nacional, pero, por medio de la declaración del contribuyente, sigue cobrando. Sin embargo que el hecho generador del tributo es la superficie del predio.

Con esta realidad del catastro en el país, la AME, en su experiencia institucional en el tema de catastros, desde el año 1993 ha desarrollado catastros urbanos y desde el año 2004 ha desarrollado catastro rural. Hasta el año 2013 ha estructurado, con los municipios, 142 sistemas catastrales urbanos y 122 sistemas catastrales rurales, sistemas que vienen operando en 158 municipios del país. Además, ha desarrollado propuestas contenidas en las bases técnicas para el desarrollo de sistemas catastrales, guías técnica-metodológicas para la valoración de la propiedad urbana y rural; en el marco legal vigente, la capacidad técnica administrativa de los municipios y la capacidad técnica operativa institucional de la AME.

1.2. Metodología de implementación del catastro.

1.2.1. Ámbito de aplicación (Territorio urbano).

Constatar que las áreas urbanas en las que administra el GADM, y la información catastral tenga aprobadas las respectivas ordenanzas de delimitación urbana. Sobre esta base se cuantificará la superficie para el levantamiento de la cartografía urbana, se definirá el tipo y carácter técnico de la cartografía, recomendable 1:1000, que permita obtener datos gráficos de los linderos de los predios con la correspondiente georreferenciación en su trazado urbano, en la estructuración de su perfil manzanero, el deslinde predial, los bloques de edificación, todos con su respectiva toponimia o simbología catastral.

Como referencia al proyecto se deberá investigar y revisar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, planes urbanos del cantón, y planes maestros de agua potable y saneamiento, con la finalidad de obtener

elementos de juicio que permitan ser utilizados en el catastro.

1.2.1. Notificación, promoción y difusión.

La notificación, estará a cargo del GAD municipal, específicamente de la Dirección Financiera. La promoción y difusión, estará a cargo del GAD municipal, específicamente de la Dirección Financiera, los departamentos de Avalúos y Catastros, y de Comunicación, en coordinación con el consultor, para lo cual se dispondrá de afiches full color, y en formato A5, cuyo diseño será aprobado por el Director Financiero y conocido por el departamento de Avalúos y Catastros, los mismos que serán entregados en el lapso de tiempo, los trípticos informativos en formato A4 full color, cuñas radiales diarias, en la emisora más cercana a la localidad y con mayor frecuencia y sin-tonía en la zona, a partir del inicio del proyecto.

La difusión se realizará a través de perifoneo por un lapso de tiempo, en días a la semana (los más concurridos, son los sábados, domingos y miércoles), mediante un spot publicitario grabado, de acuerdo al cronograma de trabajo.

Esta actividad y su costo será asumida por del GAD, y se realizará en estrecha coordinación con el consultor.

Etapas de ejecución.

El desarrollo de la propuesta deberá contemplar las siguientes fases:

Fase I: Actividades previas

- **Programación de actividades**

Previo al inicio de los trabajos se deberá realizar una programación por prioridades entre municipio y equipo ejecutor del catastro, tomando como punto de partida la situación en la que se encuentra el sistema catastral en la actualidad. Así también, será necesaria la realización de un taller de trabajo entre el equipo consultor, el Concejo Municipal y los directores departamentales, donde se explique el proceso conceptual, legal y operativo de actualización del catastro y se solicitará el completo apoyo al equipo ejecutor por parte de los técnicos y autoridades municipales. También será necesario mantener una

reunión de trabajo, en base a la participación ciudadana con los barrios, a través de sus dirigentes, en donde se explicará el proceso técnico operativo del catastro y se solicitará el completo apoyo.

- **Evaluación del actual sistema de catastro e información existente**

Se deberá realizar la evaluación de los procedimientos empleados para la actualización de la información predial o censo predial, la cartografía catastral, la base de datos de la información predial, la valuación de los bienes inmuebles, en sus dos componentes: "(suelo y edificación)", y determinar, fundamentalmente, los niveles de precisión y confiabilidad de las técnicas aplicadas.

Resultado de la evaluación de la situación actual del catastro predial urbano, se tendrán conclusiones de cómo se encuentra el material catastral: la información predial (física, automatizada); información gráfica: planos manzaneros, planos de lotizaciones, urbanizaciones, particiones, propiedad horizontal; planos temáticos: de infraestructura básica, infraestructura complementaria, servicios municipales, de regulación urbana; plano de sectores homogéneos; y, el plano del valor de la tierra.

Evaluar si la información es válida, (total, parcial o inválida), y proyectar su uso, rectificación o reposición en el proyecto.

Fase II: Definición y diseño del proceso

En base a la evaluación del sistema catastral se formularán y/o plantearán las técnicas alternativas, que permitan el desarrollo de la actualización del catastro. Así también se definirán límites de las áreas a intervenir; para esta etapa se trabajará conjuntamente con delegados del municipio.

- **Área urbana de intervención 0000,00 ha.**

El formulario de información predial o ficha catastral, en el que administra el GADM su catastro, servirá de base para el proyecto, el mismo formulario, o si se considera adicionar nuevos componentes de información, o un nuevo diseño de ficha catastral, deben considerar que datos son indispensables para el catastro.

- **Diseño de la ficha predial**

La ficha catastral, para el levantamiento de información alfanumérica, al menos, deberá contemplar la siguiente información, sin perjuicio de las optimizaciones y metodología sugerida en la propuesta a ser presentada por el equipo ejecutor.

- Clave catastral actual, o propuesta de modificación.
- Dirección, calle, barrio, parroquia.
- Datos completos del propietario, número de cédula, pasaporte o RUC.
- Propietario anterior.
- Superficie del predio.
- Delimitación y dimensionamiento del predio.
- Colindantes.
- Dominio y tenencia.
- Características físicas del lote.
- Infraestructura y servicios.
- Usos de suelo.
- Características de la construcción por cada bloque edificado.
- Otras variables contenidas en la ficha catastral.
- Fotografía del predio.

- **Diseño territorial del catastro**

El diseño territorial del catastro está ligado a la superficie de cada una de las áreas de intervención (áreas urbanas), la densidad y complejidad del trazado urbano de cada territorio urbano, con el objetivo de establecer la secuencia territorial para la recolección del datos de información predial, con la cual se establece la clave catastral o código catastral, por lo menos: en la zona, sector manzana, predio, propiedad horizontal o copropiedad.

Es este el diseño sobre el cual se puede administrar el proyecto en el control, seguimiento y administración catastral con los referentes territoriales de localización del predio, para los procesos de valoración de terrenos, el plano del valor de la tierra, la determinación de los factores de aumento o reducción al valor base de la propiedad y la propia administración de la información catastral de actualización, y mantenimiento y su relación con la administración tributaria municipal.

Además, se consideran las áreas urbanas del cantón en base a las ordenanzas municipales definidas en el Plan

de Ordenamiento Territorial o el Plan de Regulación Urbana, que definen los límites de administración y gestión territorial urbanos o llamada también zonificación urbana. Estas áreas urbanas, que corresponden a una normativa para la administración territorial son, diferentes de las áreas o zonas de intervención del catastro o zonificación catastral. El objetivo de la codificación catastral es el de asignar un código, o una clave al objeto motivo del catastro; éste es un identificador único de la localización del predio en el territorio, por lo que el código o clave catastral determina la identificación numérica del predio en la manzana, de la manzana en el sector, del sector en la zona y de la zona en el área urbana de la cabecera cantonal, de la cabecera parroquial, o de los centros poblados definidos como áreas urbanas en el Plan de Ordenamiento Territorial. El área urbana se dividirá en zonas catastrales en relación a la magnitud del territorio urbano de cada parroquia y centros poblados con características urbanas. Operativamente, las zonas se nominan con dos dígitos, para el urbano del 01 al 50 y para el rural del 51 al 99 según la condición establecida en el código de división política administrativa de la República del Ecuador, INEC.

En las zonas que están definidas en espacios urbanos, dentro de la superficie delimitada como urbana, se dividirán en sectores nominados con dos dígitos (00), posibilitando una cobertura de hasta 99 sectores. Deberá considerarse para su delimitación los límites geográficos y urbanos estables como vías, quebradas, ríos, linderos de propiedades, etc.

Los sectores catastrales son el continente de las manzanas. Éstas, de acuerdo a su geometría, serán ortogonales, regulares e irregulares, súper manzanas, etc., las cuales serán nominadas con dos dígitos (00) y se numerarán sucesivamente comenzando en la primera hilera por la manzana noroccidental del sector, de izquierda a derecha, continúa por la siguiente hilera de derecha a izquierda y así sucesivamente en forma de Z. Se considera 99 manzanas como capacidad máxima, por lo tanto cada sector contendrá en su interior un promedio de 70 manzanas, con lo cual se prevé un margen del 70% para su crecimiento. La nominación de los predios al interior de cada manzana es de tres dígitos (000) y se enumeran en el sentido horario comenzando por la esquina noroccidental de la manzana.

Para la actualización y mantenimiento de la información catastral, en lo posible, es importante mantener la codificación catastral, por lo que no se recomienda cambiar de claves o volver a recodificar las claves catastrales, ya que se corre el riesgo de perder el identificador histórico de la localización del predio en la manzana, de la manzana en el sector y del sector en la zona. En la administración catastral y tributaria, la clave catastral tiene su importancia en la administración del histórico de la información predial y éste con el histórico de los registros catastrales, que son la base de los procesos tributarios de la municipalidad.

Fase III: Ejecución y actividades de campo y gabinete

- **Censo Predial**

De manera paralela a los estudios del sistema de catastro, se deberá planificar, coordinar y llevar a cabo el levantamiento de la información de las propiedades inmuebles, para lo cual, se levantará la información catastral mediante la visita a todas las unidades prediales urbanas. Para ello se utilizará la ficha predial y el instructivo para el ingreso de información catastral. La ficha predial y el instructivo serán diseñados y propuestos por el equipo ejecutor, y definida y aprobada conjuntamente con la municipalidad.

El equipo ejecutor presentará una programación de las actividades que conllevan la realización del censo predial, incluyendo la capacitación y selección al personal de encuestadores, rutinas de control en base al diseño territorial del catastro: (definición de sectores, manzanas, predios y propiedad horizontal y tiempos en los que se efectuarán las encuestas), y la respectiva difusión en medios locales y/o regionales para comunicar a la población sobre el proceso a ejecutarse. Se deberá incorporar datos alfanuméricos de los equipamientos, servicios e infraestructura; de la calle y sector donde se hallan ubicados.

Para el censo catastral se debe diferenciar dos aspectos: el uno que se refiere a las actividades de seguimiento, control y supervisión (actividad de gabinete) y el censo predial, propiamente dicho, que corresponde al levantamiento y control de la información de campo. En tal razón, se deberá identificar el número de fichas exis-

tentes con información (actualizada y desactualizada) y predios por incorporarse al catastro. Este particular, permitirá estructurar el presupuesto de la actividad de levantamiento predial con mayor precisión y la determinación de su pago y liquidación por unidades o fichas levantadas.

Se debe prever el archivo físico de la información catastral, con la respectiva codificación y el correspondiente espacio físico, diseño de mobiliario y la movilización de los equipos de trabajo, en la que se realizará el mantenimiento, conservación y actualización de la información catastral.

1.3. Datos legales del catastro.

La base legal del catastro es infinita, a partir de la disposición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su Art. 501 indica que: *“son sujetos pasivos de este impuesto los propietarios de predios urbanos ubicados dentro de las zonas urbanas (...)”*, y del Art. 515: *“El sujeto pasivo del impuesto a los predios rurales, la o el propietario o la o el poseedor de los predios situados fuera de los límites de las zonas urbanas.”*

Se debe considerar las formas de propiedad, los bienes inmuebles, bienes nacionales o de patrimonio del Estado, bienes sin dueño, bienes mostrencos, la posesión, la accesión, la adjudicación, propiedad horizontal, copropiedad, prescripción adquisitiva de dominio, derecho de usufructo, la expropiación, afectaciones del Plan de Ordenamiento Territorial, derecho de uso y habitación.

Conceptos de predio urbano, cerramiento, demarcación, linderación, partición, parcelación, división, servidumbres, área verde, excedente, faja sobrante.

El levantamiento catastral es el proceso por medio del cual se obtiene la información correspondiente de las unidades catastrales de un distrito catastral, o parte de él, teniendo como base su aspecto físico, jurídico, fiscal y económico, con el fin de lograr los objetivos generales del catastro.

Las municipalidades tendrán la obligación de levantar los catastros como señala la ley, con el fin de revisar los elementos físicos y jurídicos del catastro, y eliminar las

posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

1.4. Archivo de información en sistema automatizado. Conformación de base de datos alfanuméricos.

De conformidad con el software diseñado para el efecto, se deberá archivar la información recolectada en el censo predial (fichas catastrales), efectuando simultáneamente los controles de calidad y validación respectivos.

Coordinar con el municipio la conformación de la base de datos alfanumérica destinada tanto al archivo como al procesamiento automatizado de información catastral, urbanística, legal y tributaria.

La base de datos alfanumérica debe cumplir estrictamente con las normativas aprobadas por el GAD en sus ordenanzas, lo que significa que el diseño del software debe cumplir las condiciones que señala la norma en cuanto a: tabla de precios, factores, parámetros, plazos, etc.

1.4.1. Levantamiento de Información Cartográfica Georreferenciada.

La municipalidad requiere contar con información cartográfica y geográfica con una cobertura urbana de la superficie total.

Para la ejecución adecuada del Catastro Urbano, el equipo ejecutor proveerá de Cartografía base en escala 1:1000.

- Cartografía digital a escala 1:1000, del área urbana cantonal de, que permita observar detalles urbanos para catastro, actualizada al año 0000, sobre la base legal de la normativa vigente.
- Sistema de coordenadas UTM (Universal Transversal de Mercator), Datum WGS84 17S y 18S en el Ecuador continental según normas nacionales.
- Cartografía digital con un error máximo de +/-0,20.
- Establecimiento con control GPS diferencial en campo, enlazada a la red geodésica nacional, IGM.
- Edición y estructuración cartográfica.
- Establecer la red geodésica local colocando los hitos o mojones necesarios de los sectores levantados.

Sistema de Información.

Sistema de información catastral y territorial que posibilite el importar, generar y modificar la información catastral geográfica / alfanumérica relativa a predios y construcciones como consecuencia de la formación, actualización, inspecciones, subdivisiones, anexiones, regularizaciones, etc., que permita editar y consultar la información almacenada en el sistema, mediante el uso de expedientes o fichas catastrales, además de generar informes y reportes utilizando plantillas predefinidas por el municipio como los certificados de registro catastral y otros.

La tecnología utilizada, tanto para la base de datos geográfica o (geodatabase o base de datos espacial donde se almacenan los predios digitalizados) como para el desarrollo del sistema, es software libre, es decir para su desarrollo y uso no es necesario contar con licencias. El equipo ejecutor debe especificar y justificar la arquitectura y plataforma, (basándose en la metodología de la ingeniería de software), en la que se desarrolla el sistema, considerando para ello los parámetros definidos en el sistema actual. Se debe entregar los manuales de utilización del software proporcionado por el equipo ejecutor.

Una vez que se tengan listos los requerimientos y casos de uso respectivos, (en base a la metodología de la ingeniería de software), (en la fase de análisis), se procede a realizar el diseño del sistema y de la base de datos, en base al método utilizado se presenta como resultado el documento de análisis y el de diseño junto con todos los diagramas.

La aplicación desarrollada, permite, por intermedio de la intranet del municipio, tener acceso a la *Geodatabase* y realizar consultas en línea. Las seguridades de administración del sistema informático, indican quienes tienen acceso a modificar dicha información.

Se deben realizar planes de pruebas al concluir cada módulo con la finalidad que puedan ser usados mientras sean terminados, sin la necesidad de estar finiquitada toda la aplicación en conjunto.

Una vez finalizada la implementación se realiza un plan de pruebas general, para verificar el correcto funcionamiento de la misma, en conjunto y de una manera integrada.

Se lleva a cabo la capacitación sobre el uso del sistema al personal designado por el GAD municipal, por cada módulo terminado, y una vez que hayan sido aceptados por el municipio y se encuentren en funcionamiento en los servidores del mismo.

También se hará la transferencia de conocimiento y tecnología al personal técnico del área de sistemas del GAD municipal, con el objetivo de que ellos puedan realizar mantenimiento y agregar módulos al sistema, conforme se tenga la necesidad una vez terminado el proyecto, para ello se obtendrá el código fuente de la aplicación.

La aplicación informática descrita anteriormente cuenta con los siguientes módulos:

- Módulo de administración, actualización y mantenimiento de la información predial.
- Módulo de procesamiento de la información predial, factores de aumento y reducción del valor base y tablas de valor de la propiedad.
- Módulo de determinación del tributo.
- Módulo de emisión y cobro de títulos de crédito.
- Módulo de baja de títulos.
- Módulo de coactivas.
- Módulo de valor de la propiedad.
- Módulo de administración de bienes públicos municipales.
- Módulo de enlace entre base de datos alfanumérico y base gráfica.
- Módulo de enlace a la base de datos de Registro de la Propiedad.

1.5. Valuación del suelo y la edificación.

Determinar, en función de las metodologías formuladas en aplicación de la ley, el diseño de los procedimientos de avalúo, los precios del suelo y de la edificación. Se debe procurar que la determinación del valor de la propiedad pueda efectuarse fácil y eficientemente, utilizando procedimientos manuales y automatizados.

Los predios urbanos son valorados mediante la aplicación de los elementos de valor del suelo, valor de las edificaciones y valor de reposición previstos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su artículo 495.

Software para procesos de valuación del suelo y de la edificación.

El equipo ejecutor suministra un sistema automatizado que permita realizar los procesos de valuación del suelo y la edificación, en base a las metodologías planteadas, y posibilita la oportuna emisión anual de títulos de crédito.

El sistema automatizado debe proporcionar reportes socio-espaciales destinados a los procesos de planificación territorial, formulación de programas y proyectos de desarrollo urbano, ejecución de obras, recaudación, coactivas, procedimientos contables, etc.

El equipo ejecutor realiza los procesos de tal manera que la base de datos alfanumérica permita la generación de un sistema de información geográfico.

Diseño de los procedimientos de valoración.

Ingresada la información predial gráfica y alfanumérica, el equipo ejecutor diseña el modelo de valoración, acorde a lo que establece el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD) y a los datos cualitativos y cuantitativos obtenidos en el levantamiento de la información, con el propósito de reducir al máximo posible la subjetividad de los procesos de valuación catastral. El procedimiento tendrá como básico los siguientes contenidos:

Método de comparación (para valorar terrenos).

Metodología para la determinación del valor unitario del metro cuadrado de la tierra en sectores similares u homogéneos, para lo que es necesario levantar información temática en el plano base catastral de:

- Infraestructura básica.
- Infraestructura complementaria Regulación urbana.
- Plano del valor de la tierra vigente.
- Valor base individual por predio.
- Tabla de precios.

La información temática se levanta en el plano base catastral actualizado. La unidad de análisis para levantar la información temática es la manzana, polígono en el que se encuentra localizados los predios y rodea a esta

unidad espacial; vías de comunicación, vehicular, peatonal, o espacios públicos como parques, plazas, áreas verdes, equipamientos, etc.

La clave catastral de la manzana está definida en el catastro oficial, que administra la municipalidad. La información temática no debe estar fuera de la información territorial que administra la oficina de avalúos y catastros.

La información temática debe ser levantada con absoluta responsabilidad, lo que significa que quien realiza y controla los datos debe certificar la validez de esa información, ya que será procesada como dato dentro de una propuesta de calificación de suelo urbano, espacio que será escenario de una oferta de valor de terreno, que concluye en la norma de valor luego de ser aprobado mediante ordenanza por el Concejo Municipal.

Método de reposición (para valorar edificaciones).

Metodología para el establecimiento del valor unitario de la edificación, en base a los precios unitarios de la localidad, superficie predominante de edificación en la localidad, presupuestos de obra por cada sistema constructivo de la localidad, establecimiento de los factores de reposición por componentes individuales y agregados, tabla de factores de reposición de los componentes que tiene la ficha catastral.

- Tabla de factores de depreciación de la edificación.
- Tabla de factores de conservación.

El valor de reposición, que se determina aplicando un proceso que permite la simulación de construcción de la obra que va a ser evaluada, a costos actualizados de construcción, depreciada de forma proporcional al tiempo de vida útil.

El procedimiento para determinar el valor de la edificación, se realiza a partir de la inversión ejecutada en los procesos de construcción de las edificaciones en las áreas de intervención del catastro urbano y rural, mediante el Método de Reposición, es decir, a partir de la identificación de los precios unitarios actualizados, incorporados en los rubros de la construcción, para establecer el valor de las edificaciones.

Elementos considerados para la valoración:

1. Sistemas y tecnologías constructivas.
2. Frecuencias de superficies de edificación existentes en el cantón.
3. Comportamiento técnico constructivo de los materiales y elementos en la elaboración de la edificación, en cada localidad.
4. Comportamiento comercial de los precios de los materiales componentes de los rubros de la construcción, en cada localidad.
5. Determinación del valor real de las edificaciones.

2. La competencia de formar y administrar los Catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

En el tema de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales, a partir del 2008, se da un cambio importante en su administración por parte de los municipios del país. Antes del año 2004, los municipios administraban los catastros prediales urbanos, luego de este año, pasan a administrar los catastros urbanos y rurales con el concepto de recopilar información para el cobro del impuesto a la propiedad urbana y rural por ser administradores de tributos. En el año 2008, la Constitución de la República señala que,.: **“Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 9) Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales”.**

Esta disposición el COOTAD lo describe de la siguiente manera:

*“Artículo 139.- Ejercicio de la competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios.- **La formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los que con la finalidad de unificar la metodología de manejo y acceso a la información deberán seguir los lineamientos y parámetros metodológicos que establezca la ley. Es obligación de dichos gobiernos actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural.***

El gobierno central, a través de la entidad respectiva financiará y en colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados mu-

nicipales, elaborará la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los proyectos de planificación territorial”.

La formación de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales tiene relación con el tema tributario, como lo describe el COOTAD: **“Artículo 491.- Clases de impuestos municipales.- Sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal o metropolitana, se considerarán impuestos municipales y metropolitanos los siguientes:**

- **El impuesto sobre la propiedad-urbana;**
- **El impuesto sobre la propiedad rural; (...)**

“Artículo 494.- Actualización del catastro.- Las municipalidades y distritos metropolitanos mantendrán actualizados en forma permanente, los catastros de predios urbanos y rurales. Los bienes inmuebles constarán en el catastro con el valor de la propiedad actualizado, en los términos establecidos en este Código”.

Por lo que, la formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales corresponde a los GAD municipales de acuerdo a su competencia constitucional (Art. 264, numeral 9) y legal (COOTAD, Arts. 55, literal i; 13; 494; 495; 496). Esto significa que, como competencia de los GAD municipales, tienen que estructurar la información territorial a partir de las respectivas jurisdicciones municipales: cantonales, parroquiales, áreas urbanas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, áreas protegidas y recintos, territorios que con su delimitación definen contextos propios de administración.

El concepto de formar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales, desde la base gráfica de la cartografía, precisa la localización de los predios urbanos y rurales en el territorio nacional, articulando cada una de las jurisdicciones territoriales.

La información catastral, que actualmente poseen los municipios del país, en gran porcentaje, ha sido levantada con el objetivo y finalidad del tributo, lo que permite tener información mediante las formas de determinación que selecciona cada nivel de gobierno. En el caso

de los municipios, por ser sujeto activo de la administración tributaria, selecciona el sistema de determinación tributaria, como: declaración del sujeto pasivo, por actuación de la administración municipal y de modo mixto, es decir que los catastros, desde la acción del tributo, no necesariamente pueden estar territorializados.

Los municipios del país han realizado inversiones para obtener instrumentos cartográficos *georeferenciados* para la actualización de los catastros, la mayoría de estos en cumplimiento a las normas legales que rigen la materia, elementos que deben ser considerados para futuras actualizaciones de la información predial, procesos del valor de la propiedad y el reconocimiento de las jurisdicciones territoriales.

La información de los catastros prediales urbanos y rurales, son el soporte prioritario para la función tributaria. Esa base de información, en gran parte territorial, servirá para la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, también para articular las actuaciones sectoriales que afectan a la estructura del territorio; en la ejecución de su competencia de uso y control del suelo, en el objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, en función de las cualidades territoriales.

3. El Catastro Nacional Integrado Georeferenciado.

Es necesario precisar, que si bien el Catastro Nacional Integrado *Georeferenciado* aparece en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo en el Art. 100, 101, y las Disposiciones Transitorias Tercera y Novena, en las que parecería ser un nuevo tema para los GAD municipales, pero los antecedentes de este tema, recuerdan que el tema ya está en la Constitución, y en el COOTAD, demostrando que falta por trabajar por parte del organismo rector, que en esencia poco tiene mucho que ver con los catastros inmobiliarios urbanos y rurales que administran los GAD.

A continuación se recogen los contextos que serán analizados como antecedente para obtener el criterio técnico legal sobre el tema:

La Presidencia de la República, mediante Decreto Ejecutivo No. 688, emite, con fecha 22 de marzo del 2011, la

creación del Sistema Nacional de Catastro *Georeferenciado* de Hábitat y Vivienda, según prescribe el Art. 1 del mencionado decreto,

“Créase el Sistema Nacional de Catastro Integrado Georeferenciado de Hábitat y Vivienda, cuyo objetivo es registrar de forma sistemática, lógica, georeferenciada y ordenada, en una base de datos integral e integrada, los catastros urbanos y rurales, que sirva como herramienta para la formulación de políticas de desarrollo urbano”.

Sobre esta disposición es necesario revisar las otras disposiciones jurídicas como la Constitución de la República sobre el tema:

“Art. 375.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

- 1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.*
- 2. Mantendrá un catastro nacional integrado georeferenciado, de hábitat y vivienda.*
- 3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.*
- 4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.*
- 5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.*
- 6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos.*
- 7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.*
- 8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso.*

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

El COOTAD, señala:

Art. 147.- Ejercicio de la competencia de hábitat y vivienda.- El Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas.

El gobierno central a través del ministerio responsable dictará las políticas nacionales para garantizar el acceso universal a este derecho y mantendrá, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, un catastro nacional integrado georreferenciado de hábitat y vivienda, como información necesaria para que todos los niveles de gobierno diseñen estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos, a partir de los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad. Los planes y programas desarrollarán además proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 - 2017:

Objetivo 3, Diagnóstico Hábitat y vivienda digna

*La Constitución, en su artículo 375, establece como obligación de todos los niveles de gobierno garantizar el hábitat y la vivienda dignos, con base en los principios del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social: universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación (art. 340). **Por hábitat se entiende al entorno integral y construido en el que la población se asienta y desarrolla sus actividades; por lo tanto, debe ser ambientalmente sano y brindar condiciones de seguridad para***

la población. Las condiciones del hábitat y la vivienda son determinantes de la calidad de vida de las personas.

El déficit habitacional cuantitativo pasó de 21,2% en 2009 a 13,7% en 2012. Sin embargo, este indicador se mantiene en el 29,8% en zonas rurales. El indicador del porcentaje de hogares en situación de hacinamiento se ha reducido de 18,9% en 2006 a 15,8% en 2009 y a 9,2% en 2012, lo que evidencia una reducción del 50% en los últimos seis años (INEC, 2012c).

Una prioridad del periodo 2013-2017 es ampliar, de manera coordinada entre niveles de gobierno, la cobertura y la calidad de los servicios básicos, en particular el agua y el saneamiento, pues son factores determinantes de la calidad de vida de la población y tienen relación directa con la generación de un ambiente digno y saludable. El porcentaje de viviendas que obtienen agua por red pública pasó de 70,1% en 2006 a 74,5% en 2012 (Tabla 6.3.2.); sin embargo, en 2012, este porcentaje es de apenas el 36,3% en zonas rurales, frente al 93,7% en el área urbana. En cuanto a la adecuada eliminación de excretas, el porcentaje de hogares que cuentan con este servicio aumentó del 65,6% en 2006 al 81,3% en 2012 en zonas rurales y del 96,9% al 99,2% en el área urbana, durante el mismo periodo. La recolección de basura en el área rural continúa siendo reducida, pues llega apenas al 39,7% de hogares, a pesar de la importante mejora con respecto al 22,5% del año 2006 (INEC, 2012c).

Objetivo 3, Políticas y lineamientos estratégicos 3.8. Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente

- a. *Garantizar el acceso libre, seguro e incluyente a espacios, infraestructura y equipamiento público y comunitario de manera sostenible.*
- b. *Impulsar desde los gobiernos autónomos descentralizados el adecuado y eficiente ordenamiento territorial, la planificación y la consolidación equilibrada de las ciudades, con especial atención a los espacios rurales.*
- c. *Establecer mecanismos intersectoriales con los distintos niveles de gobierno, para prevenir e impedir los asentamientos humanos irregulares, sobre todo en zonas de riesgo o protegidas.*
- d. *Establecer y difundir prácticas solidarias y de respe-*

- to a los derechos que eviten posibles conflictos en los ámbitos familiares y comunitarios.
- e. Impulsar la implementación de planes de salud y seguridad ocupacional en las empresas públicas y privadas.
 - f. Garantizar seguridad y vigilancia del entorno y protección ciudadana en eventualidades.
 - g. Incentivar la conformación de barrios o comunidades seguras, promoviendo la organización y la participación comunitaria activa en los servicios de vigilancia, protección y seguridad ciudadana, fortaleciendo los lazos de confianza, respeto mutuo, cooperación y solidaridad, para la conformación de barrios y comunidades seguras.
 - h. Difundir y vigilar el cumplimiento de las normas y los estándares de comportamiento humano, seguridad, protección y producción de bienes o servicios, para prevenir y evitar posibles daños y/o contaminación ambiental, así como la propagación de epidemias o casos de violencia.
 - i. Fortalecer o potenciar el adecuado uso de los recursos endógenos para un desarrollo productivo local que permita a la población el acceso a fuentes de trabajo digno.
 - j. Promover nuevos modelos urbanísticos y de asentamientos humanos ecológicos, con principios de sostenibilidad y sustentabilidad, como modelos de urbanización planificada y ordenada y garantes de calidad de vida.
 - k. Generar espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones con respecto a la planificación y a la priorización de intervenciones locales.
 - l. Promover e incentivar la recuperación y restauración de las construcciones, edificaciones y barrios patrimoniales.
 - m. Promover la difusión y la práctica de hábitos, costumbres y tradiciones que permitan recuperar la identidad cultural de los pueblos, siempre que estos no atenten contra los derechos, la seguridad y la vida de las personas.
- a. **Ampliar la cobertura y acceso de los servicios públicos** de salud y educación (...).
 - b. Impulsar la **prestación de servicios** de salud (...).
 - c. Impulsar el **acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos** (...).
 - d. Universalizar el **acceso al agua segura para sus diversos usos** (...).
 - e. (...) La **condonación** a las usuarias y usuarios en extrema pobreza **de las deudas de agua de consumo humano** (...).
 - f. Establecer **mecanismos financieros y no financieros para adquisición de vivienda** (...).
 - g. Ampliar la **cobertura del subsidio público para la construcción, adquisición y mejoramiento de vivienda** (...).
 - h. Asignar prioritaria y progresivamente recursos públicos para propender al acceso universal y gratuito a la educación y a los servicios de salud (...).

Objetivo 3, Políticas y Lineamientos

Política 3.6. Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, con equidad, sustentabilidad y eficiencia

- a. **Coordinar** entre los distintos niveles de gobierno para promover **un adecuado equilibrio en la localización del crecimiento urbano**.
- b. Promover **programas públicos de vivienda adecuados a las condiciones climáticas, ambientales y culturales**, accesibles a las personas con discapacidades, que garanticen la tenencia segura y el acceso a equipamiento comunitario y espacios públicos de calidad.
- c. Fortalecer **la gestión social de la vivienda y la organización social de base en los territorios como soporte de los programas de vivienda**.
- d. **Implementar estándares intersectoriales para la construcción de viviendas y sus entornos, que propicien condiciones adecuadas de habitabilidad, accesibilidad, espacio, seguridad;** que privilegien sistemas, materiales y tecnologías ecológicas e interculturales.
- e. Fortalecer las **capacidades locales para la producción de materiales de construcción y de vivienda**, promoviendo encadenamientos productivos que beneficien a los territorios y las comunidades.
- f. Promover **incentivos a la investigación tecnológica sobre alternativas de construcción de**

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013:

Objetivo 1, Políticas y Lineamientos

Política 1.1. Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las Desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda)

vivienda sustentables, en función del clima y del ahorro energético; y la recuperación de técnicas ancestrales de construcción.

- g. **Reformar la normativa de inquilinato** y fortalecer de las instancias públicas de regulación y control.
- h. **Ampliar la cobertura y acceso a agua de calidad para consumo humano y a servicios de infraestructura sanitaria:** *agua potable, eliminación de excretas, alcantarillado, eliminación y manejo adecuado de residuos.*
- i. Diseñar, implementar y monitorear **las normas de calidad ambiental tanto en zonas urbanas como rurales**, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno y actores relacionados.
- j. Implementar mecanismos de evaluación y control social del impacto social y ambiental de los programas habitacionales.

El Decreto Ejecutivo tiene como objetivo “registrar en una base de datos integral e integrada, los catastros urbanos y rurales, que sirvan como herramienta para la formulación de políticas de desarrollo urbano”. La información catastral municipal es una herramienta, descrita en la Constitución de la República, el COOTAD y el Plan Nacional para el Buen Vivir. Sobre el contenido del Sistema Nacional de Catastros *Georeferenciado* de Hábitat y Vivienda, va más allá que los conceptos de la Constitución de la República es “información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano” que debería correlacionarse a los conceptos de hábitat y de vivienda como lo señala la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo, en sus artículos 85, 86, 87 y 88, y no debería sesgarse al manejo de los catastros prediales urbanos y rurales, que institucionalmente la competencia en su formación y administración lo tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales.

El artículo 100 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, solo describe el tema del catastro nacional integrado *georeferenciado*, dejando por completar el tema de hábitat y vivienda, cuyo órgano rector sería el MIDUVI. Sobre esta realidad aún no se ha desarrollado nada, de lo que describe las disposiciones Tercera y Novena de la LOOTGS; el ente rector “expedirá

las regulaciones correspondientes para la conformación y funciones del sistema nacional de catastro integrado *georeferenciado*; y establecerá normas, estándares, protocolos, plazos y procedimientos para el levantamiento y actualización de la información catastral y la valoración de los bienes inmuebles”. Se asume que con el desarrollo de las normas, estándares, protocolos, plazos y procedimientos para el levantamiento de la información catastral, se estaría creando el nuevo sistema de catastros integrado *georeferenciado* de hábitat y vivienda, en donde participen los GAD municipales que corresponda.

El Catastro Nacional Integrado *Georeferenciado* de Hábitat y Vivienda debería darnos información, para elaborar los indicadores que la Constitución de la República nos pide:

- **Las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.**
- **Mejorará la vivienda precaria**, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.
- **Planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social**, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.
- **La dotación ininterrumpida de los servicios públicos** de agua potable y electricidad, a las escuelas y hospitales públicos.
- Que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.
- Los planes y programas desarrollarán además proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.

Estos requerimientos de información para el Catastro Nacional Integrado *Georeferenciado* de Hábitat y Vivienda no consta en el catastro inmobiliario urbano y rural, por lo que el organismo rector debe comenzar a estructurarlo para cumplir con las disposiciones legales de la constitución, del COOTAD y de la Ley de Ordenamiento Territorial.

Conclusiones

Es necesario estructurar el Sistema Nacional de Catastros Integrados de Hábitat y Vivienda, no solo a partir de los temas territoriales, de control, uso y ocupación del suelo, cualidad territorial, jurisdicciones territoriales, tenencia de la propiedad, sistematización de la información territorial y la administración de la información de los catastro inmobiliarios urbanos y rurales, sino que se debe incorporar de fondo los temas de hábitat y vivienda con los respectivos.

Que información requeriría el catastro nacional integrado georreferenciado:

1. Definir la unidad de análisis físico, el espacio vivienda y la unidad funcional usuaria, el hogar (vivienda y hogar), significa que es un hogar el que termina el espacio físico de la vivienda, este espacio físico de vivienda debe tener relación con: servicios, espacio y transporte público, equipamiento y gestión del suelo urbano y la población como unidad que configura el promedio de habitantes por hogar.
2. Sobre esa relación vivienda – hogar, es importante evaluar la calidad del espacio, en relación a la norma de metros cuadrados por habitante, concluyendo que el espacio de la vivienda sea de calidad, que no haya turgurización, hacinamiento, precarismo, segregación, fragmentación, inseguridad;
3. Como se está definiendo el déficit habitacional; desde el punto de vista del mercado, (unidades habitacionales por vender), cuales el punto de vista del Estado, (derecho al hábitat y vivienda), cual es la lectura de los ciudadanos, (el arrendamiento, la autoconstrucción, la vivienda informal), los resultados siempre van a ser diferentes;
4. La política de financiamiento desde el Estado, la empresa privada, la autoconstrucción, lo informal, etc.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente, (2008), *“Constitución de la República del Ecuador”*, Quito, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional, (2010), *“Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”*, Quito, Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.
- Asamblea Nacional, (2016), *“Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo”*, Quito, Registro Oficial No. 790 de 05 de julio de 2016.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (2009), *“Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013”*, Quito, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (2013), *“Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017”*, Quito, Ecuador.

PONENCIA 10

LA GEOMÁTICA: UNA HERRAMIENTA PARA FORTALECER LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

JAIRO BENALCÁZAR

La Geomática (disciplina que combina la geografía con la informática) corresponde al grupo de productos y servicios técnicos e informáticos cuya característica se basa principalmente en datos e información *georreferenciada*, es decir que proveen, además de las características de los objetos en general, su caracterización espacial y temporal. Algunos ejemplos de fuentes de información son la cartografía analógica y digital, las imágenes provenientes de sensores remotos como los satélites y radares, las fotografías y *ortofotografías aéreas*, los datos levantados mediante topografía, datos levantados mediante GPS y otros sistemas de posicionamiento espacial, las bases de datos provenientes de censos y encuestas, etc.

Los avances en la Geomática que se han dado en los últimos años, principalmente en los llamados sistemas de información geográfica, han permitido manejar volúmenes grandes

de datos para generar información de extrema utilidad para la gestión del territorio por parte de los gobiernos locales. La información territorial que manejan los Gobiernos Provinciales proviene de muchas fuentes, tanto nacionales como locales, y abarca una amplia gama de temas (económicos, ambientales, sociales, productivos, políticos, culturales, institucionales, etc.), que son realmente importantes para la toma de decisiones en busca de desarrollar las potencialidades de los territorios.

Los gobiernos locales y, particularmente, los gobiernos provinciales han abordado el uso de estas tecnologías y de la nueva información territorial con la que se cuenta en el país de forma decidida para hacer análisis espaciales que permitan la toma de decisiones por parte de las autoridades locales. Algunos de los objetivos que se buscan en el marco de este proceso para mejorar la toma de decisiones de desarrollo son:

- Identificar las condiciones de inequidad territorial que explican parcialmente la pobreza. Para ello, se identifican las zonas del territorio con mayores índices de pobreza basado en datos de fuentes nacionales y levantamientos locales, para, a partir de esa información territorial, formular programas y proyectos de desarrollo.
- Generar políticas de combate a la pobreza para la provincia y estrategias que vinculen los recursos naturales con el alivio de la pobreza. En una articulación directa con las políticas nacionales expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional, los Gobiernos Provinciales elaboran sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial bajo los lineamientos del desarrollo sustentable: Conservación ambiental y sostenibilidad económica y social.
- Generar estrategias para mejorar las oportunidades de desarrollo futuras de la provincia. La información territorial se usa como un insumo para analizar las posibilidades de desarrollo, haciendo prospectiva territorial para definir políticas de desarrollo de mediano y largo plazo.
- Generar políticas y programas/proyectos que ayuden a eliminar frenos al desarrollo de la provincia. En la formulación de los diagnósticos territoriales estratégicos de cada uno de los componentes de éste, se identifican y mapean los problemas y potencialidades del territorio para proponer políticas orientadas a superar esas limitaciones.
- Contar con una herramienta metodológica para garantizar el funcionamiento y desarrollo de la provincia. La herramienta busca identificar las condiciones de calidad ambiental que impactan tanto en

pobreza como en desarrollo. La Geomática permite hacer análisis *multivariantes* de aspectos económicos, ambientales y sociales del territorio.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales tienen una visión integral del territorio. Como ejemplo de ello, para el tema de los planes de riego y drenaje, que es una de las competencias exclusivas de estos gobiernos, se usa información de uso del suelo, de tipos y características de los suelos, de infraestructura productiva, entre otras, que permiten la formulación de proyectos de riego, lo cual está íntimamente relacionado con otra de las competencias de los Gobiernos Provinciales, el fomento de la producción agrícola.

LA GEOMÁTICA EN LA COMPETENCIA DE FOMENTO PRODUCTIVO

Para el fomento productivo provincial que hacen las prefecturas del país se analizan muchas variables del territorio en la parte física, social, económica, etc., para un adecuado diagnóstico de los problemas y potencialidades, de esa manera formular proyectos de desarrollo que sean factibles de ser implementados en sintonía con los temas ambientales, económicos y sociales.

Como uno de los ejemplos del uso de la *geoinformación* en las competencias exclusivas, el Gobierno de la provincia de Pichincha parte de la información territorial de línea base en la parte física, productiva y social para la elaboración del Plan de Desarrollo de la zona de influencia del canal de riego Cayambe – Tabacundo. Con esos insumos se ha hecho una zonificación para una mejor gestión del proyecto.

TIPO	Km2	Há	%
Área poblada	11,66	1165,98	1,43
Bosque nativo	4,28	427,83	0,52
Cuerpo de agua	1,01	101,30	0,12
Cultivo	79,42	7941,86	9,74
Erial	1,37	137,47	0,17
Infraestructura antrópica	4,92	491,61	0,60
Mosaico agropecuario	43,10	4309,83	5,28
Páramo	195,32	19531,94	23,94
Pastizal	150,89	15088,59	18,50
Plantación forestal	41,07	4107,37	5,04
Vegetación arbustiva	53,80	5379,87	6,60
Vegetación herbácea	42,91	4291,28	5,26
PANE	197,61	19761,49	24,23
TOTAL Aprox	815,70	81570,44	100,00

Fuente: Gobierno de la Provincia de Pichincha. Dirección de Planificación. 2014



Fuente: GAD Pichincha. Dirección de Planificación. 2014.

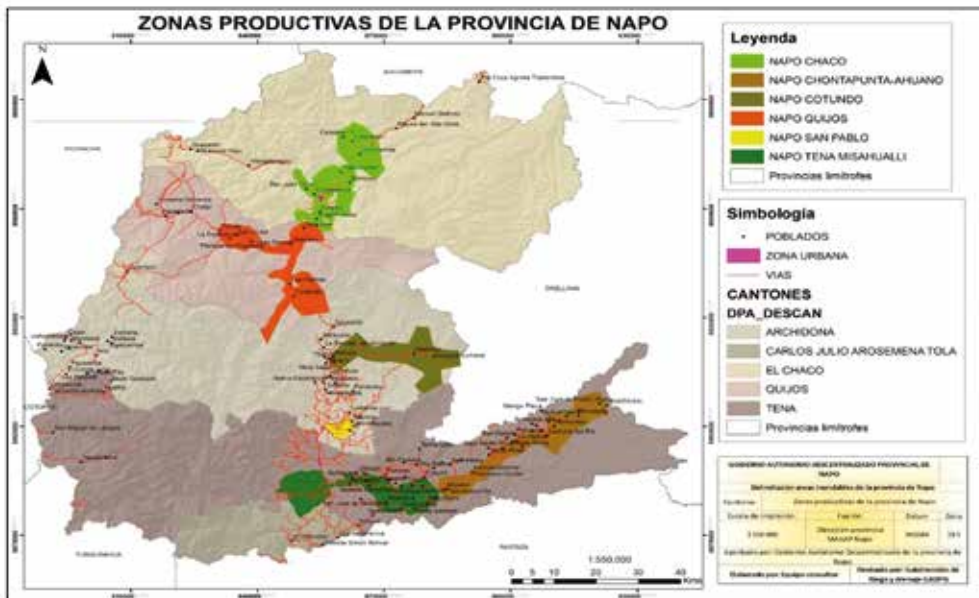
La combinación de la información física, productiva y social dentro de un sistema de información geográfica, con el apoyo de metodologías como la prospectiva territorial, permite al Gobierno de la Provincia gestionar los proyectos de mejor manera. La visión de desarrollo no es solamente el dotar de agua de riego a las zonas de influencia directa del proyecto, sino también un acompañamiento a los agricultores y productores en todo el ciclo económico, incluso en las fases de comercialización.

La información de los rubros de producción del territorio y su distribución espacial, su estacionalidad, sus canales de comercialización, las organizaciones sociales de base y asociaciones productivas y las amenazas existentes, se mapean y de la mano con la información de infraestructura del proyecto de riego, sirven para la toma de decisiones.

Otro ejemplo del uso de la Geomática es el del Gobierno Provincial de Napo, donde el departamento de fomento productivo es el encargado de analizar variables y factores que determinan la formulación del Plan Provincial

de Riego y Drenaje. Algunas de las variables analizadas dentro del sistema de información son la relación del encuestado con la UPA (Unidad Productiva Agrícola), la forma de tenencia de la tierra, la principal actividad productiva, los tipos de cultivo, entre otras, que se incorporan en el análisis que permite luego realizar una zonificación *agropecuaria* del territorio, la cual se constituye en el primer insumo para la formulación de planes y proyectos productivos. Este es un breve ejemplo del trabajo que realizan los gobiernos provinciales en cuanto a esta competencia.

Todos los Gobiernos Provinciales realizan análisis de información territorial de fuentes secundarias y de fuentes propias para zonificar cada una de las provincias, en función de los productos agrícolas de cada zona de su territorio. Mediante el uso de la *geoinformación* territorial se analiza la evolución de las dinámicas demográficas y sociales del territorio provincial, lo cual se observa en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, lo cual sirve para la toma de decisiones estratégicas para el desarrollo.



Fuente: GAD Pichincha. Dirección de Planificación. 2014.

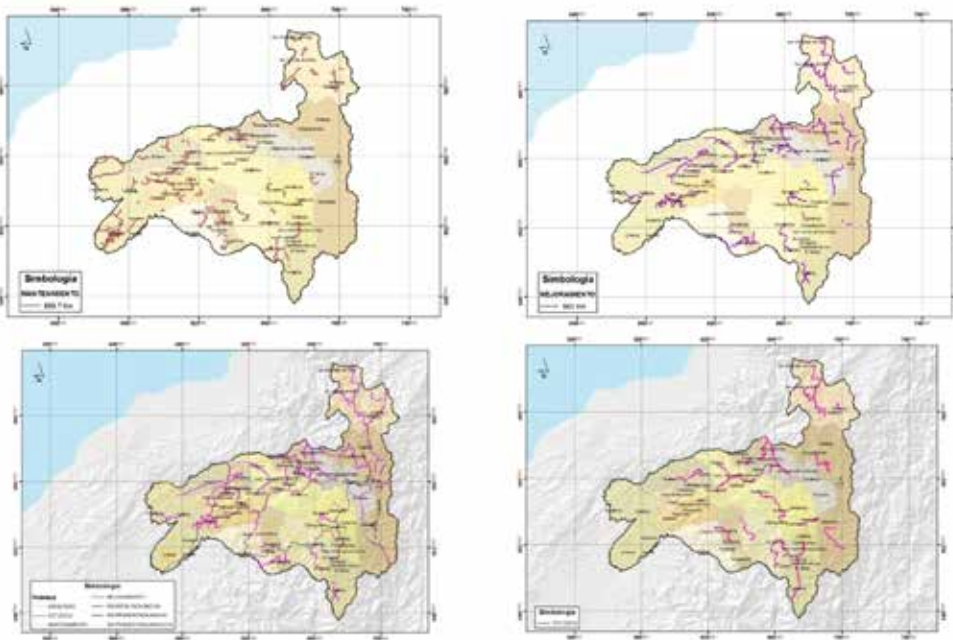
LA GEOMÁTICA EN LA COMPETENCIA DE VIALIDAD: PROGRAMA PRO-VIAL

Mediante un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, el CONGOPE ha formulado y lleva adelante el programa PROVIAL, que tiene como uno de sus componentes el fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Provinciales para el ejercicio de la competencia de vialidad. En ese sentido, el primer paso es la actualización de los inventarios de la vialidad rural provincial para posteriormente elaborar los planes viales provinciales, conforme lo establece la normativa del Consejo Nacional de Competencias.

Reconociendo que varios Gobiernos Provinciales han contratado levantamientos de datos de la red vial de sus territorios o los han hecho con sus propios equipos técnicos. El programa PROVIAL ha contratado a empresas especializadas para levantar y/o actualizar datos de la red vial mediante un trabajo directo en el territorio y con la última tecnología en posicionamiento espacial y manejo de bases de datos, ya que son volúmenes muy grandes de datos.

En una siguiente etapa, el programa concibe la conformación de una *geodata* base conforme los lineamientos nacionales de *geoinformación* dispuestos por el CONAGE: Infraestructura de datos espaciales, catálogo de objetos y metadatos. Adicionalmente, se concibe una homologación de la información entre los Gobiernos Provinciales, siguiendo para ello las disposiciones del ente rector en la temática, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas –MTOPE–, con quienes se han mantenido varias reuniones de trabajo. Todo este proceso va de la mano con un acompañamiento permanente de técnicos de los Gobiernos Provinciales, para que exista una real transferencia de conocimientos y habilidades para la actualización y el manejo de la *geoinformación*.

Como ejemplo de las acciones actuales, el Gobierno de la provincia de Loja hace un seguimiento a las vías intervenidas, a las que han sido dadas mantenimiento, a las construidas y a los estudios de obras viales que se ejecutarán en los próximos años. La información se analiza y se presenta en resultados como clasificación vial, estado vial y tipo de calzada, desagregada al nivel que se requiera, como por ejemplo a nivel cantonal.



Fuente: Gobierno Provincial de Loja. Dirección de Planificación. 2014

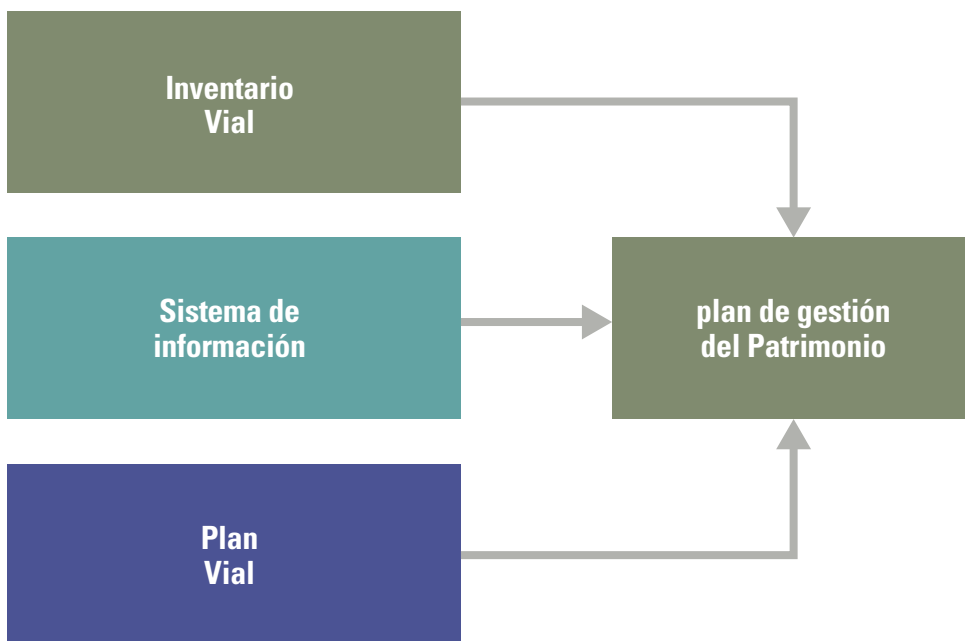
El Plan Vial constituye el insumo para el diseño de carreteras del sistema vial provincial, para la toma de decisiones de la autoridad provincial sobre inversiones para el mejoramiento, ampliación, rehabilitación, construcción y mantenimiento de las vías y puentes, y para la gestión del patrimonio vial de la provincia. Como objetivos específicos se tienen:

1. Contar con una base de datos *georreferenciada*, enlazada a un Sistema de Información Geográfico (SIG) con información relativa a la red vial provincial.
2. Recopilar información del estado actual de la red vial de las provincias, que permita disponer de inventarios actualizados de los diferentes elementos/ atributos constitutivos de los sistemas viales provinciales.
3. Suministrar, de forma rápida y clara, las características de las redes viales de las provincias mediante mapas, gráficos y cuadros estadísticos.
4. Facilitar la recopilación y almacenamiento de la información del estado de los sistemas viales, que conceda mantener actualizado los inventarios de los diferentes elementos/atributos constitutivos de los sistemas viales provinciales.(Ver gráfico No.)

LA GEOMÁTICA EN LA COMPETENCIA DE RIEGO Y DRENAJE

El uso de la información territorial en la gestión de la competencia de riego y drenaje presenta, entre otros, las siguientes utilidades:

1. Gestión de componentes de la infraestructura del sistema de riego: Ingresar nuevos componentes, consultar el estado y ubicación de los componentes, modificar el estado de componentes (mantenimiento).
2. Gestión de tomas de entradas modulares: Consultar que módulos están asignados a cada toma de entrada modular, y la ubicación y estado de las tomas de entrada modular.
3. Gestión de módulos: Consultar que parcelas reciben agua de un módulo determinado, el estado de un módulo (mantenimiento), actualizar datos de un módulo (estado, presidente, caudal).
4. Gestión de usuarios: Ingresar nuevos usuarios, consultar el estado de un usuario, número de parcelas y ubicación geográfica de las mismas, horarios de riego, obligaciones económicas.



Fuente: Gobierno Provincial de Loja. Dirección de Planificación. 2014

5. Gestión de parcelas: Creación de nuevas parcelas, consulta de características de las mismas, horarios de riego; actualización de datos de parcelas (cambio de dueños ya sea por venta o herencia).
6. Gestión de mingas y reuniones: Ingresar datos de reuniones y mingas, consultar usuarios que deben de multas y reuniones.

La elaboración de los planes provinciales de riego y drenaje utiliza información de carácter nacional e información generada desde los gobiernos provinciales. Se analizan múltiples temas como cuencas, *subcuencas* y *microcuencas* hidrográficas, y su relación con el tamaño de la provincia, etc.

En el Gobierno Provincial del Carchi se ha trabajado en la elaboración del Plan de Riego y Drenaje, lográndose importantes beneficios debido al uso de la geomática para cumplir este trabajo, el cual tuvo los siguientes objetivos:

- Dimensionar la infraestructura de riego, ubicarla geográficamente y evaluar su estado actual. Recorrer captaciones, canales, perímetros de riego.
- Aportar con elementos de análisis para el Plan de Riego y Drenaje.

Los **instrumentos** usados para el cumplimiento de los objetivos fueron:

- Diseño de un formulario integral: Fuentes, infraestructura, caudales, AOM, productividad y suelos.
- Aplicación de herramientas tecnológicas (SIG, Base de Datos, aplicación web).

Los **logros** de la **Fase 1** (preparatoria) son:

- Zonificación de territorios *hidrosociales* (4 zonas).
- Diseño participativo (GADC) del formulario de campo.
- Constitución de equipos: uno técnico (multidisciplinario), y otro de campo.
- Capacitación en el manejo y llenado de la ficha, usos de GPS diferencial, y medición de caudales.

Los **logros** de la **Fase 2** (campo) son:

- Determinación de un diagnóstico utilizando los territorios hidrosociales para determinar temas fundamentales para el riego.

- Caudales demandados.
- Territorios regados efectivamente.
- Territorios bajo infraestructura de riego.
- Estado, ubicación y dimensionamiento de la infraestructura de 120 sistemas y acequias la infraestructura.
- Evaluación social y productiva de los sistemas y acequias.

Los **logros** de la **Fase 3** (Gabinete) son:

- Corrección diferencial de la información geográfica, logrando precisión menor a 5 metros.
- Sistematización de los ítems de todos los formularios de los sistemas y acequias (banco de datos).
- Codificación para relacionar la información *geoespacial* (puntos, líneas y polígonos) con el banco de datos.
- Puesta a punto de un sistema de información online (actualizable), que resuma y facilite la información resultante del Plan de Riego y Drenaje.

En la *Fase Final* se logró lo siguiente:

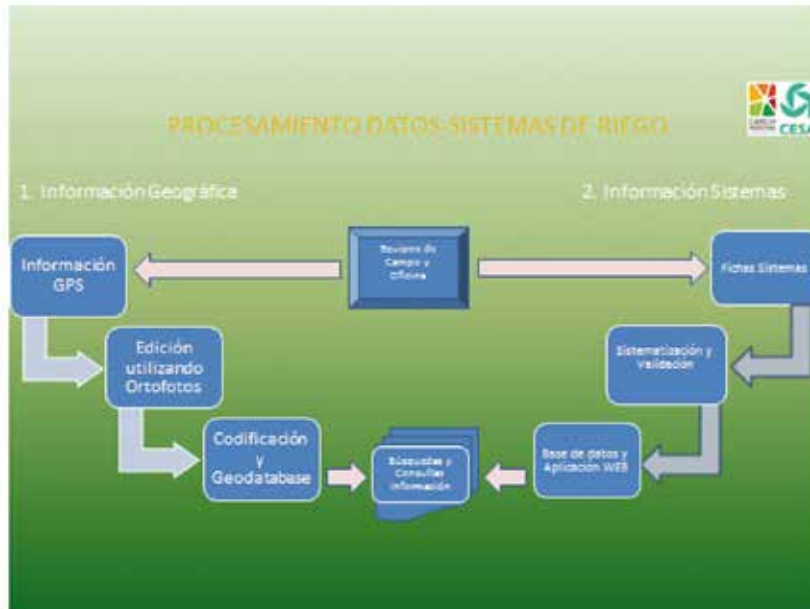
- Proyección de necesidad de nuevos sistemas, rehabilitación o ampliación de antiguos.
- Identificación de nuevos territorios potencialmente regables.
- 120 sistemas recorridos, sistematizados y corregidos y codificados. (Ver gráfico No.)

Uno de los varios factores, que se analizan para la elaboración de los planes, es la existencia o no de déficit hídrico para, en base a esa información, planificar adecuadamente los proyectos de riego y drenaje. Los valores de precipitación presentes a lo largo del año en el territorio provincial son un insumo para el desarrollo de proyectos de riego y drenaje, como también de proyectos productivos. El ejemplo es de la provincia de Los Ríos.

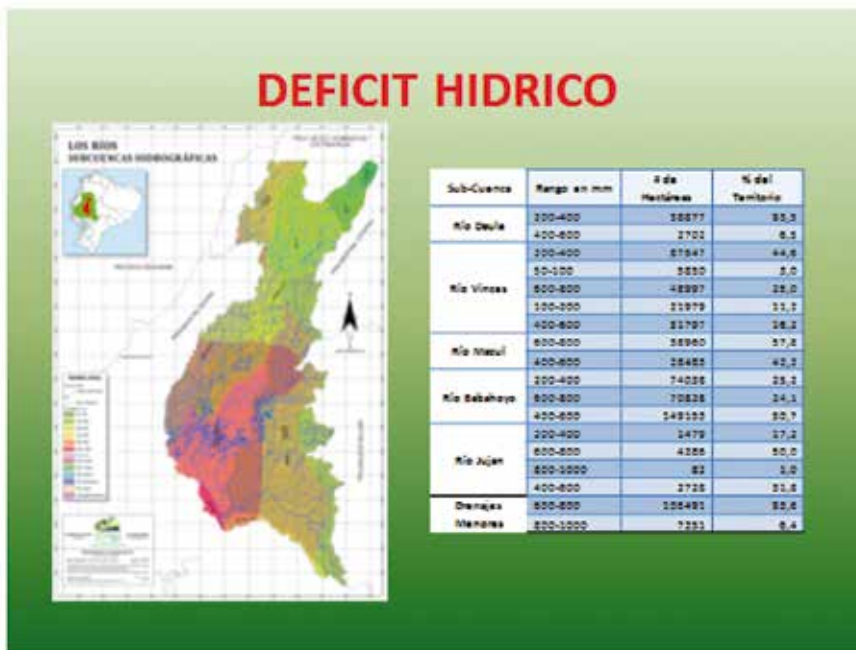
DÉFICIT HÍDRICO

(Ver gráfico No.)

El uso del suelo se constituye en un insumo fundamental para la elaboración de los planes de riego. En el ejemplo de Los Ríos se ha utilizado información de fuentes nacionales como también información generada desde los gobiernos locales. (Ver gráfico No.)

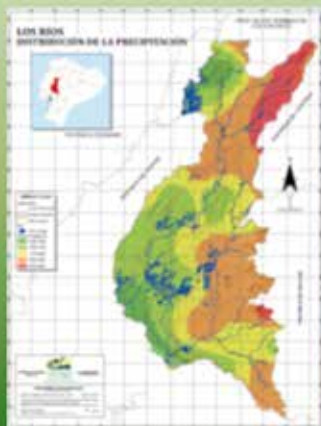


Fuente: OrtofotosGeodata baseBúsqueda y consulta de información. Aplicación web



Fuente: Gobierno Provincial de Los Ríos. Dirección de Planificación. 2013

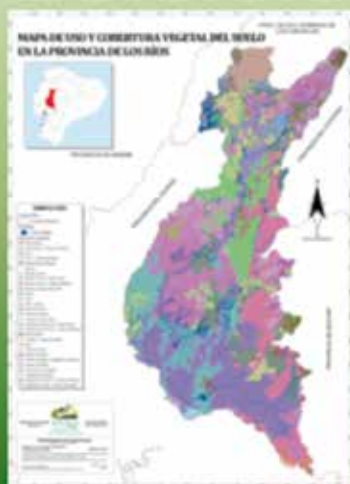
PRECIPITACIONES



Sub-Cuenca	Rango (Precipitaciones (mm))	Área (Ha)
Río Dique	1750-2000	1143,56
	1800-1750	4628,96
	1900-1800	12889,00
	2000-2500	2248,40
Río Urreá	1750-2000	20220,83
	1800-1750	8748,82
	1900-1800	4230,18
	2000-2500	44821,90
Río Urreá	2000-2500	21583,81
	2000-2500	11520,18
	1750-2000	12171,81
	1800-1750	40801,81
Río Urreá	2000-2500	10471,4
	1900-1800	2248,90
	1750-2000	8328,48
	1800-1750	2484,28
Río Salavoy	1900-1800	1873,20
	2000-2500	8384,43
	2000-2500	22222,73
	1750-2000	740,20
Río Juan	1800-1750	2149,20
	2000-2500	2222,70
	1900-1800	2284,20
	1750-2000	2192,04
Otros ríos	1800-1750	8183,1
	1900-1800	2128,04
	2000-2500	1221,88

Fuente: Gobierno Provincial de Los Ríos. Dirección de Planificación. 2013

USO DEL SUELO



Uso del Suelo	ha
	209.324
Cultivos transitorios	
Cultivos permanentes o perennes	217.925
Descanso	16.743
Pastos cultivados	90.589
Pastos naturales	11.863
Montes y bosques	60.581
Otros Usos	16.916
Total	623.940

Fuente: Gobierno Provincial de Los Ríos. Dirección de Planificación. 2013

TEXTURA DEL SUELO



Fuente: Gobierno Provincial de Los Ríos. Dirección de Planificación. 2013

El acompañamiento del CONGOPE

Una de las responsabilidades de CONGOPE es brindar asistencia técnica a sus asociados, conforme lo establece el Literal C del Artículo 314 del COOTAD. Esta asistencia y acompañamiento a los Gobiernos Provinciales se realiza para el fortalecimiento de sus capacidades en el ejercicio de sus competencias,

El Área de Planificación del CONGOPE ha contemplado, desde el año 2010, el fortalecimiento de capacidades en el Área de Geomática, especialmente vinculada con la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y, actualmente, con los planes viales y de riego. El enfoque

de este apoyo es el de la integralidad del territorio, por lo que se han planteado mecanismos de tratamiento de datos y análisis geomático que permitan perspectivas multidisciplinares, de todos los componentes territoriales, siempre orientados a facilitar la toma de decisiones. En ese esquema, el uso y gestión del suelo, especialmente en las áreas urbanas consolidadas o en proceso de expansión, es un elemento más en una batería de información y de indicadores que se consideran.

Confiamos que esa gestión, con cada una de las provincias, es una importante contribución a un verdadero **Ordenamiento Territorial Integral**, que permita la construcción de territorios justos, integrados y equitativos.

PONENCIA 11

USO DE INFORMACIÓN
GEOREFERENCIADA
PARA MEJOR
APROVECHAMIENTO
DE RECURSOS Y
FORMULACIÓN
DE PROYECTOS EN
MANCOMUNIDADES. LA
EXPERIENCIA RECIENTE

ANDREA TERÁN¹
ANTONIO BERMEO²



En Ecuador, la presencia de desequilibrios territoriales e inequidades sociales, ambientales y económicas son una realidad de significativas consecuencias que, además de incidir en el cumplimiento de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM) dispuestas por mandato constitucional, implican restricciones que limitan sus capacidades potenciales para generar recursos propios, que se evidencian por su dependencia casi total en las transferencias económicas que provienen del Gobierno Central, limitando además su capacidad de respuesta a las constantes demandas de sus habitantes en lo urbano y rural.

La Constitución de la República refiere que *“dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración”*⁹³. Esta figura jurídica de las mancomunidades es sin duda, para los gobiernos descentralizados, una posibilidad cierta para asociarse y promover procesos de desarrollo económico, social y ambiental que, además de optimizar

la inversión de sus recursos y mejorar el ejercicio de sus competencias, fomentan la cohesión regional, provincial e intercantonal de los cantones que la integren, hacia el logro y cumplimiento de sus objetivos comunes.

Una adecuada gestión de los recursos de los GADM, que se oriente hacia la consolidación y desarrollo sostenido de mejores capacidades técnicas y económicas locales, son una necesidad prioritaria que debe ser atendida y entendida por los actores con incidencia directa sobre el territorio y su gestión.

En este contexto, podemos decir que la disponibilidad y acceso a geoinformación y herramientas tecnológicas compartidas es un recurso de apoyo a los GAD en la formulación de planes, instrumentos y políticas efectivas. El empleo de geoinformación permite el análisis dentro del territorio de una mancomunidad de manera integral, promoviendo el desarrollo cantonal/regional mediante la formulación de planes de ordenamiento territorial de manera articulada entre los GADM y, por ende, con la planificación nacional, regional y provincial.

El análisis de la geoinformación rompe el paradigma del concepto clásico de desarrollo en tanto logra un análisis integral territorial que involucra a los actores y al espacio físico, donde estos actores desarrollan su actividad, permitiendo la identificación de las áreas afectadas o involucradas y su interacción con los distintos actores. Por ejemplo, el desarrollo urbano de cabeceras cantonales contiguas demanda generar un análisis que trascienda los límites territoriales de los GAD involucrados haciendo necesario el involucramiento y trabajo de toda la mancomunidad.

Otro ejemplo es la formulación y administración de los catastros urbanos y rurales, donde se ha identificado una urgente necesidad por fortalecer las capacidades institucionales locales, a fin de garantizar una efectiva gestión del territorio. Lo que implica además la toma de decisiones informadas y sustentadas en realidades, de inferencias e interpretación de tendencias ciertas, no especulativas, que sin duda inciden en la construcción y

gestión de cantones y de ciudades democráticas, inclusivas y sustentables.

Geoinformación generada por Sigtierras

En un proceso de apoyo y colaboración desde el Ministerio de Agricultura, Acuacultura, Ganadería y Pesca (actualmente MAG) a través de su Programa SIGTIERRAS, en 54 cantones del país y en coordinación con los respectivos GADM's participantes se realizó la actualización del catastro rural con el objetivo de contribuir a una administración territorial moderna en el Ecuador mediante la gestión de información de fotografía aérea (ortofotografías digitales escala 1:5000 de más del 88% del país) y cartografía temática a nivel nacional a escala 1:25000. El catastro georreferenciado integrado (gráfico y alfanumérico) contiene características de vital importancia para la gestión integral, nacional o subnacional, ya que brinda las herramientas e información que permiten planificar, organizar y tomar decisiones objetivas sobre el territorio.

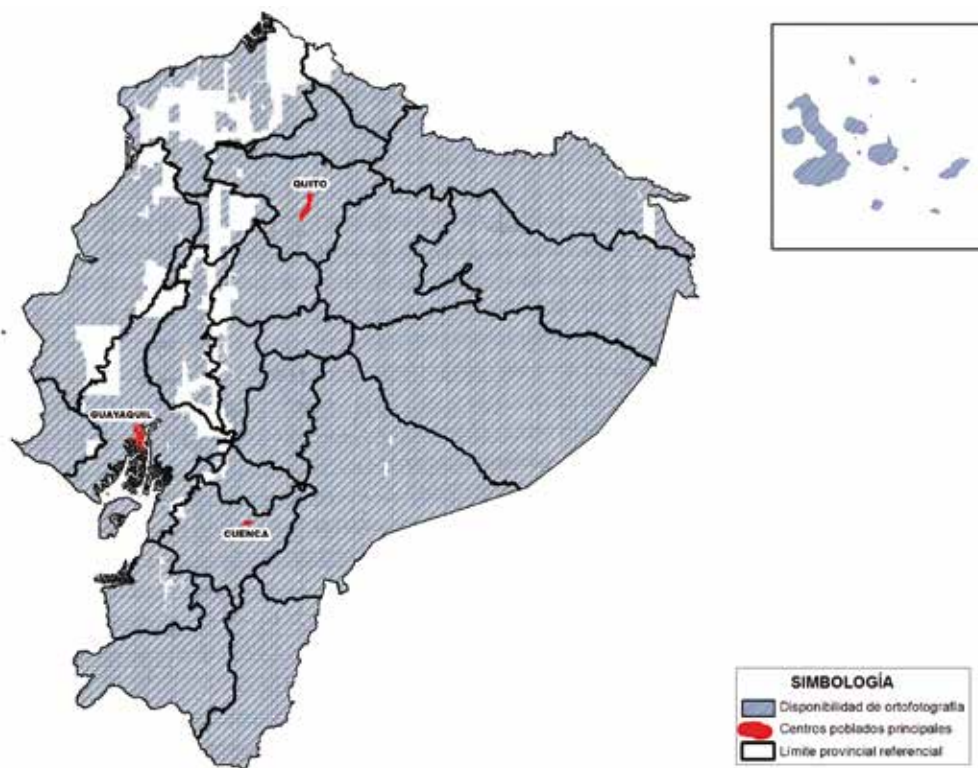


Ilustración 1: Ortofotografía y MDT (1:5.000)



Ilustración 2: Cartografía Temática (1:25.000)

Este catastro ha implicado un levantamiento predial rural masivo, con investigación directa en campo (barrido predial), en donde se han identificado los linderos de cada predio o terreno así como también de territorios comunales de pueblos indígenas, montubios, mestizos y afroecuatorianos, y se ha logrado la identificación de más de un millón de predios que representan aproximadamente el 20% del área rural del Ecuador, excluyendo zonas que forman parte del Patrimonio de Areas Naturales del Ecuador (PANE), bajo administración de la autoridad ambiental nacional. Además, cuenta con información de sus ocupantes, construcciones, cultivos, mejoras agropecuarias y servi-

cios disponibles, respaldados con fotografías de cada uno. Los predios identificados en el Catastro han sido valorados de forma masiva, obteniendo una estimación del valor del suelo y de las construcciones del predio rural, fijando un valor catastral administrativo que reduce la subjetividad a través del uso de componentes y variables técnicas levantadas en el catastro y en la cartografía temática.

La valoración propuesta por SIGTIERRAS permite establecer una base sólida para promover una adecuada gestión tributaria, justa y equitativa que para los GAD, en el ejercicio de su competencia, reviste una importancia significativa.



Ilustración 3: Cantones con catastro y valoración actualizados

Este Catastro y su valoración es gestionado por las municipalidades a través del Sistema Nacional de Administración de Tierras (SINAT), importante herramienta tecnológica desarrollada en software libre por SIGTIERRAS, para una óptima gestión del territorio y ordenamiento territorial, acorde a cada realidad cantonal y que, sin duda, aporta en la construcción de políticas públicas para el desarrollo en todos sus niveles de gobierno.

La valoración catastral masiva podría ser un primer nivel de colaboración en una Mancomunidad. Actualmente, el valor de cada predio se calcula por cantón, sin ninguna relación entre cantones vecinos. La teoría señala que entre predios vecinos, inclusive si éstos están en jurisdicciones contiguas, debería haber continuidad en precios y en zonas homogéneas para calcularlo. La creación de observatorios de mercado sería igualmente más fácil si varios cantones se asocian aprovechando sistemas comunes disponibles, como SINAT, e información homogénea.

A continuación podemos observar algunas cifras globales que muestran el porcentaje de incremento de la emisión predial antes (2015) y luego de SIGTIERRAS (2016), es decir, con la sola actualización de datos: (Ver Tabla No.1)

SINAT es un Sistema de Información Geográfica (GIS), que permite fácilmente utilizar información espacial, gráfica y alfanumérica, tanto en su propia jurisdicción como en actividades conjuntas con varias instituciones que deseen construir sus respectivas infraestructuras de datos espaciales, IDE. La información que maneja SINAT se encuentra estandarizada y homologada, lo que garantiza a los usuarios la interoperabilidad de la información, haciendo posible que los actores de la mancomunidad sean capaces de analizar e interpretar los datos empleando un mismo lenguaje y herramientas, que permiten la consecución de objetivos comunes mediante el fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales, que inciden en la eficacia de las intervenciones de los diferentes niveles de gobierno.

Cantón	No. Predios antes de SIGTIERRAS 2015	No. Predios luego de SIGTIERRAS 2016	% de incremento de la emisión predial entre 2015 y 2016
CALUMA	7499	7372	39,39%
CHAGUARPAMBA	9730	9695	36,08%
MILAGRO	16527	16152	51,71%
PALENQUE	7990	7461	52,98%
SALITRE	13788	13567	54,33%
SAN CRISTÓBAL	971	851	25,59%
SARAGURO	41519	42493	15,19%
CATAMAYO	6876	8251	69,70%
CAYAMBE	21101	27311	83,73%
CUENCA	88898	153187	89,92%
LA CONCORDIA	2756	3503	66,67%
LATACUNGA	65535	103403	63,71%
LOJA	24051	40654	261,86%
PORTOVIEJO	6000	27043	43,51%
BABA	17852	12133	230,03%
SÍGSIG	25540	48735	12,71%
SUCÚA	3782	5463	506,70%

Tabla 1: Predios catastrados y porcentaje de incremento de la emisión predial entre 2015 y 2016

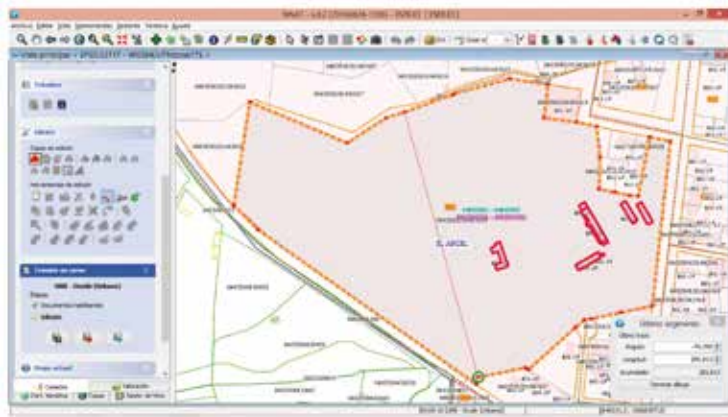


Ilustración 4: SINAT –Gestión unipropiedad del catastro rural

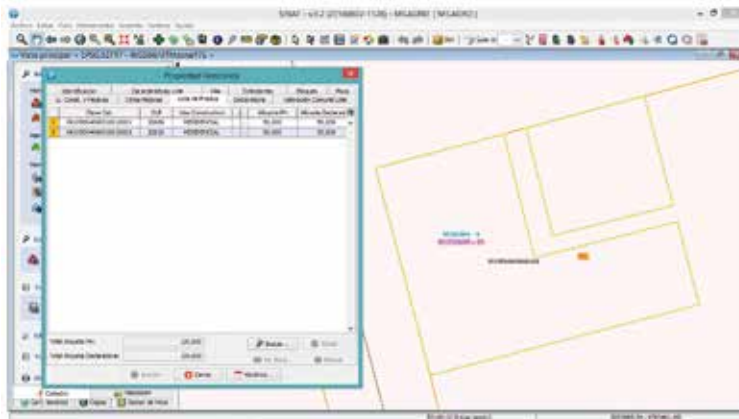


Ilustración 5: SINAT–Gestión propiedad horizontal del catastro urbano

El nuevo marco normativo, en torno al cual giran actualmente los catastros urbano y rural, demanda de los actores involucrados, el disponer de la mejor y mayor cantidad de información predial posible, lo que involucra sin duda enfrentarnos a un cambio de paradigma respecto de la formación, utilidad y manejo de los catastros. Este cambio dependerá de la predisposición que muestren los actores involucrados frente al uso de nuevas tecnologías e información actualizada para la gestión efectiva del territorio de las mancomunidades.

El despliegue y procesamiento de la información catastral, de una forma homogénea y unívoca, facilita la identificación real y objetiva de elementos que permitan la administración del territorio, de sus recursos y ocu-

pantes, de sus límites y sus zonas de influencia, más allá inclusive de los catastros. Adicionalmente permite la identificación de factores espaciales que inciden en el análisis territorial de manera positiva o negativa en el desarrollo de iniciativas de interés de la mancomunidad.

La generación y aprovechamiento de la geoinformación es fundamental y estratégica para la gestión del territorio. En este sentido, SINAT es una herramienta que presenta esas capacidades, pues brinda a sus usuarios no solo la capacidad de gestionar eficientemente el territorio sino que también se proyecta como una plataforma capaz de facilitar a los gobiernos locales el empleo de la geoinformación integral e integrada de sus parroquias, cantones y provincias.

De ahí que la conformación de mancomunidades para la formulación y administración de los catastros georeferenciados, y servicios conexos como la implementación de proyectos de inversión con datos espacializados confiables, entre otros, es posible disponiendo y compartiendo el uso de una misma herramienta que permite el trabajo individual y colectivo de quienes integren la mancomunidad.

Otra de las ventajas de la conformación de mancomunidades es que pueden realizar de una forma más eficiente estudios de mercado y observatorios del mercado inmobiliario urbano y rural.

La relación entre niveles de gobierno previstos en las leyes emitidas en el año 2016: Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, será posible solo con el uso de herramientas comunes a todos los niveles.

Pongamos algunos ejemplos de lo ya realizado al interior del MAGAP, a base de la información antes señalada:

1. Análisis del fenómeno de “El Niño”

Como es conocido, durante 2014 se tuvo la amenaza de inundaciones ligadas al fenómeno de “El Niño” con afectación a la costa del Pacífico en América Latina.

Los gobiernos nacionales y subnacionales planificaron diversas acciones y realizaron obras de prevención de inundaciones.

SIGTIERRAS participó en las mesas técnicas para atender la prevención del fenómeno de “El Niño”, organizadas al interior de MAGAP, mediante la entrega de información georreferenciada actualizada como apoyo para la toma de decisiones de prevención, mitigación y remediación.

Mediante un análisis del modelo de **Susceptibilidad de inundación**, conjuntamente con información de la ubicación de los sitios de producción agrícola (arroz, maíz, café, cacao, banano, palma, entre otros) y con información entregada por otras entidades como Agroseguro, se pudo determinar la posible afectación por zonas, las opciones de mejora de siembras en zonas inundadas o inundables y la estimación de fincas aseguradas con posible afectación, entre otras. Este análisis fue realizado empleando mapas temáticos accesibles desde la página web, cuya información utilizada y generada fue compartida mediante un servicio de almacenamiento en la nube para mejorar y agilizar el acceso a dicha información. El repositorio está alojado en los servidores de SIGTIERRAS y se puede acceder a él mediante ‘**Accesos Internos**’ en la página web www.sigtierras.gob.ec, protegidos con contraseñas para el acceso de personal autorizado.



Ilustración 6: Acceso a la información a través del portal de SIGTIERRAS

Este tipo de análisis puede ser emprendido por uno o varios GAD Municipales y Provinciales, sin embargo es más eficiente si se involucra a todos los actores del ám-

bito geográfico afectado, quienes en conjunto con el gobierno nacional requieren prepararse para atender este tipo de emergencias.

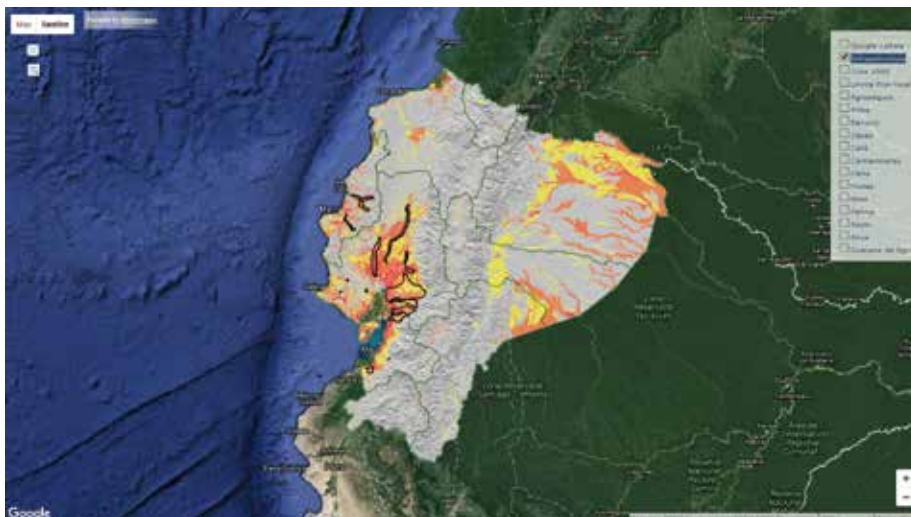


Ilustración 7: Mapas Interactivos: Evento fenómeno de “El Niño”

2. Evento eruptivo del volcán Cotopaxi

2.1. Entrega de Información

Ante la posible erupción del volcán Cotopaxi se puso a la disposición del público toda la información generada por SIGTIERRAS (Ortofotografía, Catastro Rural y Cartografía Temática), tanto para descarga directa desde nuestro Centro Geomático Virtual como mediante entrega física de la información, dando prioridad a las solicitudes provenientes de las áreas posiblemente afectadas en caso de una erupción del volcán.

Se ha entregado información a entidades como el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional, a la ESPE, a la Secretaría Nacional de Riesgos, al Consejo Provincial de Cotopaxi, al CONGOPE; así como a varias unidades y Subsecretarías del MAGAP.

2.2. Mesa técnica Cotopaxi (MAGAP)

Sobre el apoyo brindado para la evaluación de riesgo y amenaza frente a la erupción del volcán Cotopaxi, SIGTIERRAS preparó información cartográfica que per-

mitió la identificación de las áreas potencialmente afectadas ante un posible evento eruptivo.

La información entregada abarca datos de catastro que permiten identificar los predios con uso agrícola (rosas), pecuario (avícola y porcícola) y de otras áreas productivas, con las capas de riesgos (proporcionada por el Secretaria Nacional de Riesgos) para el análisis de la información y la generación de mapas interactivos que facilitan la toma de decisiones.

En esta realidad se encuentran involucrados los GADM de Latacunga y Mejía, quienes disponen del catastro rural preparado por SIGTIERRAS, al que se ha añadido otros insumos cartográficos que identifican los riesgos volcánicos y de paso de lahares. En este contexto estos dos cantones podrían gestionar conjuntamente sus planes de contingencia a base de una mancomunidad, que se creare con este propósito.

Con esta información se pueden preparar, por ejemplo, planes de evacuación de ganado de diverso tipo. Si se combina con información de otros GADM de acogida (análisis a nivel de mancomunidad), se podría disponer de planes de contingencia y traslado de animales en caso de una posible erupción.

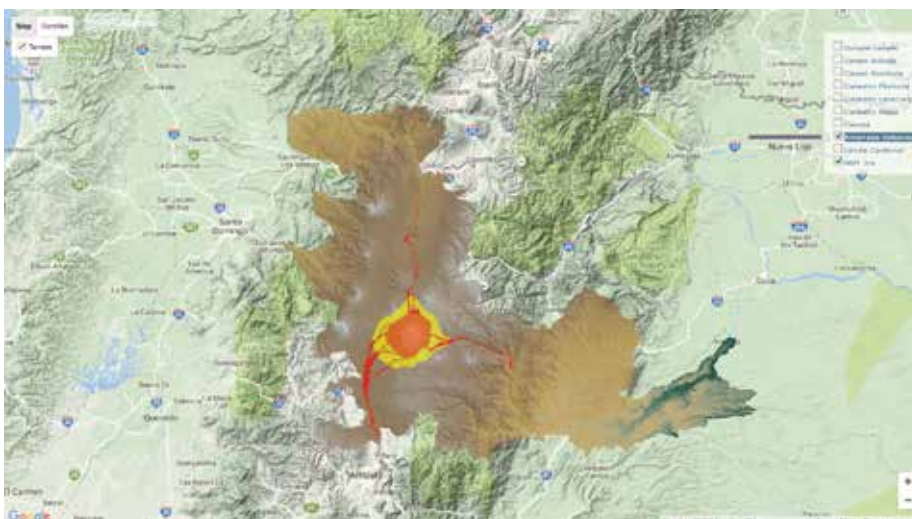


Ilustración 8: Mapas Interactivos: Zonas de posible afectación por erupción del volcán

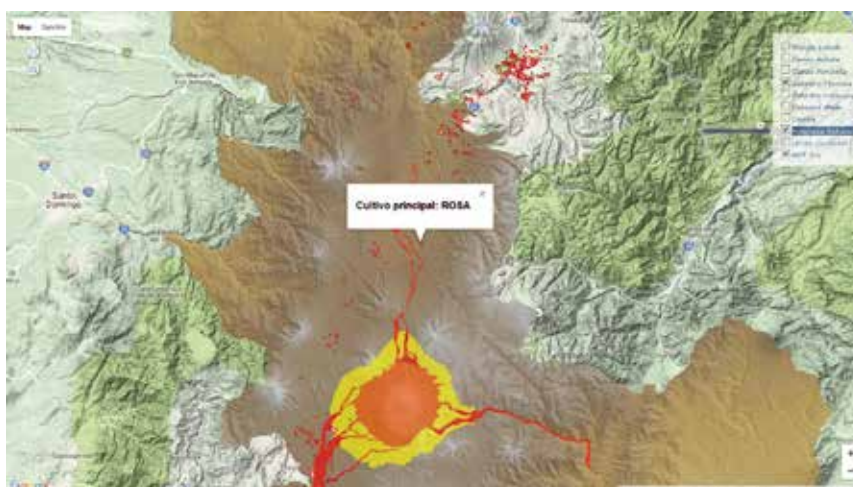


Ilustración 9: Mapas Interactivos: Cultivos potencialmente afectados por la erupción

3. Ante una emergencia: Datos y apoyo técnico brindado por SIGTIERRAS/ SINAT luego del terremoto del 16 de Abril 2016

3.1. Información entregada

El terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016 en Ecuador, que afectó principalmente a las provincias de Manabí y Esmeraldas, generó la urgencia de acceder a toda la información

existente de las áreas afectadas, por lo que SIGTIERRAS puso a disposición dicha información por dos vías:

A. Entrega Física de Datos

De forma preferencial se dio atención a la solicitud de información de las entidades nacionales y de las provincias de Manabí, Esmeraldas y sectores aledaños al epicentro del terremoto. Se preparó y entregó mapas

especializados e información georeferenciada a instituciones como:

- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, MAGAP. (ahora MAG)
- Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES.
- Ministerio del Ambiente, MAE.
- Instituto Espacial Ecuatoriano, IEE.
- Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, CONGOPE.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI.
- Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- Escuela Politécnica Nacional.
- Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Universidad de las Fuerzas Armadas, ESPE.
- Universidad Técnica Particular de Loja.
- FLACSO, sede Ecuador.

B. Servicios web de mapas

Disponibilidad de Ortofoto, Catastro y Cartografía Temática por medio de servicios web de mapas WMS, que se encuentra implementado en el **Centro Geomático Virtual** de SIGTIERRAS. <http://www.sigtierras.gob.ec/>

SIGTIERRAS preparó una infraestructura informática dedicada específicamente para apoyar a las tareas de levantamiento cartográfico y reconocimiento de sectores como insumo para la evaluación de daños. Entre los datos que se pusieron a disposición en la infraestructura mencionada se encuentran:

- Ortofotografía del Área de interés Provincias de Manabí y Esmeraldas.
- Servicios WMS de Accesibilidad a vías principales.
- Servicio WMS de Red Vial.

Adicionalmente se trabajó en coordinación con el grupo Humanitario de **OpenStreetMaps (HOT)**. Cuando hay una crisis humanitaria, como el terremoto que sufrimos en Ecuador, los voluntarios de *OpenStreetMap* (OSM), alrededor del mundo, rápidamente digitalizan imágenes satelitales para generar información base, mapas y datos para apoyar a organizaciones humanitarias, privadas y gubernamentales en los países afectados. SIGTIERRAS puso a disposición la ortofotografía generada del 88% del territorio nacional a escala 1:5000, así como el catastro de varios cantones afectados por el terremoto y la cartografía temática a nivel nacional con el afán de colaborar ante la emergencia. Para este fin, SIGTIERRAS publicó a la brevedad los servicios WMS y WMTS de toda la información disponible, que en situaciones de emergencia es de vital importancia para la atención ante la contingencia y para que la comunidad de voluntarios de OSM puedan generar información de mayor precisión⁴.

Una vez publicados los servicios de toda la información, la comunidad de *Humanitarian OpenStreetMap Team* (HOT), definió la información de SIGTIERRAS como información base para generación de nuevos datos y para la corrección de los datos existentes.



Ilustración 10: Comunidad de Humanitarian OpenStreetMap Team (HOT)



Ilustración 11: Comunidad de Humanitarian OpenStreetMap Team (HOT) - Digitalización

3.2. Apoyo técnico interinstitucional

Entre otros trabajos realizados de manera colaborativa por SIGTIERRAS se publicó la ortofotografía post-terremoto

tomada por el **Instituto Geográfico Militar (IGM)**, sobre el sistema SINAT, y se ingresaron datos de evaluación de construcciones afectadas sobre una simulación del catastro urbano de la ciudad de Portoviejo.

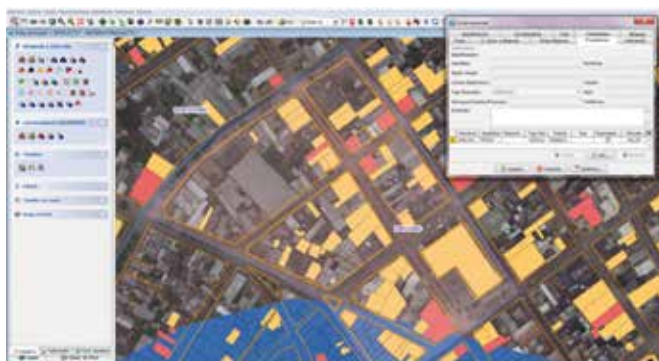


Ilustración 12: Ortofotografía de la ciudad de Portoviejo antes del terremoto

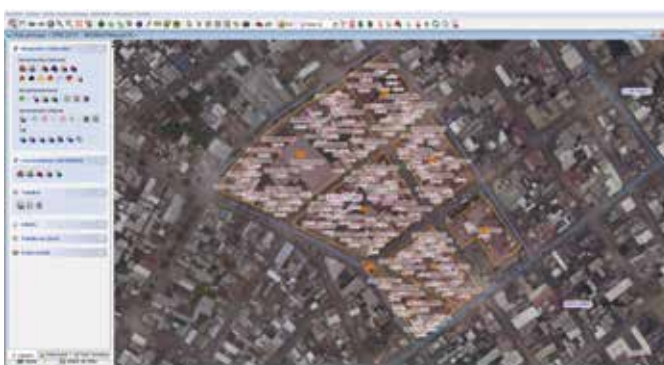


Ilustración 13: Ortofotografía de la ciudad de Portoviejo después del terremoto

Se realizó además la integración de datos multiamena-za, cartografía sobre el SINAT donde se puede apreciar información sobre inundaciones y movimientos en masa.

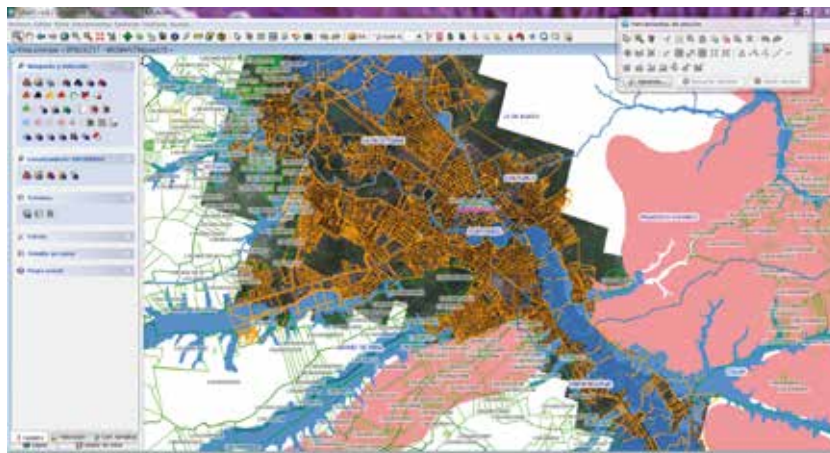


Ilustración 14: Mapa de inundaciones y movimientos en masa en SINAT

En aquellos cantones en que se dispone de información cartográfica y catastral se podrían hacer simulaciones y seguimiento a las acciones de remediación para toda una mancomunidad, por ejemplo, lo que permitiría el uso óptimo de recursos y facilidades logísticas, que son aspectos críticos al momento de atender una catástrofe.

Entre las tareas realizadas adicionalmente se colaboró con personal técnico en la digitalización de las construcciones afectadas durante el terremoto, específicamente en el cantón **Cojimies**.

Este tipo de información permite identificar las zonas que requieren intervención prioritaria y, dependiendo del alcance territorial, se puede trabajar a nivel local, de mancomunidad, provincial o nacional.

4. Mancomunidades, uso de información ante nuevos proyectos: el proyecto de riego Daule-Vinces, Dauvin

El Gobierno Nacional inauguró en 2016 el proyecto Dauvin, que consiste en una presa multipropósito y diversas obras que, en épocas de sequía, dotará de agua a los cantones Balzar, Palestina, Santa Lucía, Colimes, Daule, Samborondón, Salitre, Vinces, Baba, Babahoyo y Pueblo Viejo.

Este trasvase, que estuvo planificado hace 43 años, es considerado el proyecto más grande construido en el país. Tiene más de 123 estructuras que permiten regular o distribuir el agua. Los agricultores asentados en las zonas agrícolas de los once cantones, donde tiene influencia el proyecto, realizan una sola siembra al año pero con el proyecto en marcha podrán sembrar hasta 2,5 veces al año en cultivos de ciclo corto. Con esta obra se busca transferir 100 m³/s desde la captación en el río Daule hasta los ríos Vinces, Pueblo Viejo y Colorado. Luego, el agua será distribuida a cauces locales, donde se construirá infraestructura de riego para abastecer a más de 200 mil hectáreas.

Aunque no es la razón principal de su construcción, de manera secundaria el proyecto ofrecerá la posibilidad de control de inundaciones en determinados sectores.

La incidencia de esta obra afectará positivamente a los cantones en la valoración de los predios, y en la tenencia y aprovechamiento de la tierra si se compara con la situación actual. Para lo cual SIGTIERRAS dispone de la siguiente información en los cantones involucrados en este megaproyecto:

- **Colimes, Daule y Palestina:**
 - Ortofotografía.
 - Mapas de Accesibilidad.

- **Salitre y Baba:**

- Catastro.
- Cartografía Temática.
- Mapas de Accesibilidad.

- **Samborondón, Santa Lucía, Vinces:**

- Ortofotografía.
- Catastro.
- Mapas de Accesibilidad.

- **Babahoyo:**

- Catastro.
- Mapas de Accesibilidad.

Este proyecto permite que los GADM de una mancomunidad generen alianzas para el uso óptimo de la información disponible para la generación de nuevos proyectos.



Ilustración 15: Catastro de cantones pertenecientes al proyecto DAUVIN

Conclusiones:

- El manejo conjunto de geoinformación e información catastral es factible en la actualidad, en los 221 cantones, y en especial en aquellos que se van sumando a un sistema informático común, como SINAT, o a sistemas e IDE que permitan compartir y utilizar información georeferenciada.
- Los esfuerzos realizados por los GADM en la implementación de SINAT están generando un lenguaje común entre los técnicos y autoridades municipales, el cual facilita la comunicación y visión integral en

el análisis de las dinámicas locales, que puede redundar en la generación de soluciones más eficaces para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los GADM.

- Los sistemas informáticos y sus plataformas para compartir información permiten gobiernos subnacionales más fuertes para atender sus respectivas jurisdicciones, pero sobre todo, para incidir en la definición de políticas públicas y formulación de proyectos conjuntos o de atención grupal ante fenómenos naturales.

- El uso compartido de la geoinformación y sus recursos tecnológicos y humanos a nivel de mancomunidad permitirá un gran ahorro de recursos y mejores definiciones para la ubicación de diversos proyectos y obras.
- La información generada por MAG/SIGTIERRAS está lista para ser utilizada por todos los usuarios interesados, en niveles individuales y de mancomunidad. Para ello se requiere mayor capacitación y acceso a la misma, y generar espacios de uso compartido. Nuestros sistemas están prestos para ello.
- La Academia puede cumplir un rol de acompañamiento que potencie a todos los actores en el uso de información.

NOTAS

- ¹ Andrea Terán, abogada y especialista en tierras rurales. Encargada de la implantación del catastro rural en los GADM asociados al Programa SIGTIERRAS.
- ² Antonio Bermeo, ingeniero civil, MSc. en Ingeniería Ambiental, y Máster en Catastro y Valoración; Director Ejecutivo del Programa SIGTIERRAS desde 2012 a 2018.
- ³ Artículo 243 de la Constitución de la República del Ecuador.
- ⁴ Para más información de la acción de este movimiento humanitario puede remitirse a http://wiki.openstreetmap.org/wiki/ES:2016_Ecuador_earthquake

PONENCIA 12

LAUCITE, UNA HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL TERRITORIO

LORENA-VIVANCO
NATALIA-PACURUCU
VILLIE MOROCHO
MONICA-MENDIETA



En el Ecuador, a partir de la Constitución (2008), la planificación ha tomado gran importancia en la formulación de diferentes instrumentos y herramientas de planificación territorial y urbana. Sin embargo, la gestión de la información en el país es un punto crítico. Las fuentes son desconocidas, el acceso a los datos aún es restringido y pocas son las fuentes oficiales que liberan su información espacial y estadística, haciéndose evidente la falta de democratización de la información, así como el escaso soporte técnico a las pocas fuentes que brindan servicios de información espacial.

Frente a esta realidad, las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE) se presentan como una opción capaz de facilitar el acceso a la información, su interpretación, gestión y con la implementación de módulos de *geoprocesamiento*, integrando

conocimiento de expertos. Se constituye en un instrumento de apoyo indispensable para los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la ordenación territorial y urbana.

En este documento se presenta una plataforma que facilita no solo la experimentación y aplicación práctica de conocimientos, sino también su contribución al estudio y comprensión de la ciudad y el territorio. La plataforma del Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio -LavCiTe- facilita la experimentación y aplicación práctica de conocimientos a través de procesos web geoespaciales; consta de dos módulos de modelación urbana y territorial a nivel cantonal que, a través de procesos web geoespaciales sobre la IDE Ucuena V3.5, brindan una herramienta amigable, de uso fácil y *que provee un asistente digital semiautomático para su generación*.

1. Introducción

La información y el conocimiento *georreferenciados* son elementos claves para el desarrollo territorial y urbano. Pese a los esfuerzos realizados por entes de gobierno nacional y local, aún persisten fuertes debilidades para recoger, procesar y generar información *geoespacial*, así como también talento humano formado para transformar la información geoespacial en conocimiento. La gestión adecuada de este tipo de información se convierte en un punto de quiebre en la planificación, sobre todo en países pequeños que aún no han logrado integrar los datos generados y que no están abiertos a la ciudadanía en general, dificultando la toma de decisiones de los gobiernos locales.

Las Infraestructuras de Datos Espaciales –IDE–, a nivel internacional y nacional, son establecidas como un facilitador al acceso de la información *geoespacial*, su interpretación y gestión. A pesar que el objetivo principal de las IDE es la visualización, la implementación de módulos de geoprocetamiento, como es el caso presentado en este documento donde se ha logrado integrar conocimiento de especialistas, se convierte en una herramienta útil a la planificación.

En este artículo se presenta el módulo LaVCiTe v1.0, que se constituye en una herramienta de apoyo a la planificación, desarrollada sobre la IDE Ucuenca V3.5 que emplea librerías *Geotools* de *OsGeo Project* y se conecta a servicios web de información *geoespacial* y estadística oficiales.

Los módulos de la plataforma en la versión actual permite la generación automatizada de modelos territorial y urbano para la comprensión de la *geoinformación*, como una representación válida de la realidad de los territorios sujetos a ordenamiento.

2. La Gestión de la Información Geoespacial en el Ecuador

Sin duda, esta es la era de la sociedad de la información y el conocimiento, el gran dilema de varios países y de sus gobiernos locales reside en cómo gestionar adecuadamente y al menor costo posible la información que necesitan los profesionales, científicos y ciudadanos en general.

En la actualidad se dispone de información, conocimientos y medios de comunicación cada vez mayor y crece a una velocidad acelerada. Pero también está presente la exclusión frente a los medios de comunicación, a la información y a los conocimientos especializados que siguen siendo una limitación fundamental, especialmente en los países en desarrollo. (Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, 2005)

En Ecuador sucede una situación similar, la información y el conocimiento se han convertido en recursos restringidos, existiendo pocas fuentes que liberan información estadística y espacial, evidenciándose la falta de democratización de la información.

En la última década, en el país, en el marco del mandato constitucional, se ha puesto en marcha el proceso de transparentación de la información, así se han creado numerosos *geoportales* en los que se puede encontrar algunos datos, siendo el Sistema Nacional de Información -SNI-, el que compila los servicios disponibles de estos *geoportales*.

Estos espacios permiten potenciar el ejercicio ciudadano de acceso a la información pública, vital para los procesos de planificación de los 1061 niveles de gobierno del país. Si bien el acceso a la información, mediante este sistema, ha tomado fuerza en el país, no es menos cierto que aún queda pendiente la tarea de “*transformar los datos en información relevante para la planificación del desarrollo*”. En este contexto, las Infraestructuras de Datos Espaciales -IDE- se manifiestan como una interrelación entre el SIG y el internet, plasmándose en un conjunto de tecnologías, políticas, estándares y recursos humanos necesarios para adquirir, procesar, almacenar, distribuir y mejorar la utilización de la información geográfica. (Arcila Garrido & López Sánchez, 2011)

La visualización geográfica o *geovisualización* es fundamental, pues permite combinar el proceso de comunicación de la información espacial con las posibilidades de nuevos medios informáticos, como son las IDE, a fin de lograr que este proceso sea cada vez más eficiente. (Bosque Sendra & Zamora, 2014).

La integración del acceso, la infraestructura y la capacitación del público, así como la generación de contenidos locales en un marco de redes sociales y de políticas pú-

blicas o privadas claras es una base fundamental para el desarrollo de sociedades de la información igualitarias e integradoras.

3. LaVCiTe, una herramienta para la Gestión de la Información Territorial

El Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio -LaVCiTe-, está concebido como *“un espacio electrónico de trabajo concebido para la colaboración y la experimentación a distancia con objeto de investigar o realizar otras actividades creativas, y elaborar y difundir resultados mediante tecnologías difundidas de información y comunicación”* (Reunión de expertos laboratorios virtuales. París 2000). Como un espacio electrónico colaborativo, facilita la experimentación a distancia y la aplicación práctica de conocimientos, mejorando la comprensión del sistema territorial y urbano. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han creado nuevos ambientes de aprendizajes; que si se les introduce un rigor analítico surgido desde la investigación, puede obtenerse interesantes e innovadoras herramientas para la transferencia de tecnología. Sobre este escenario, el Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio se consti-

tuye en una herramienta creada para estudiar, conocer y comprender funcional y estructuralmente el territorio, mediante la interpretación del modelo territorial y el modelo urbano actual, como representación válida de la realidad de los territorios sujetos a ordenamiento que, junto a los avances tecnológicos, posibilitan la comprensión espacial de los problemas del territorio; y, por lo tanto sirve de insumo para la toma de decisiones de planificadores, ciudadanía, estudiantes e investigadores.

3.1. Arquitectura de la plataforma.

La plataforma se configura como una aplicación web accesible vía internet, donde el funcionamiento está encapsulado en un servidor con dirección IP 190.15.132.7, alojado en el *data center* de la Universidad de Cuenca. Este servidor físico tiene desplegada la IDE Ucuena V3.5 sobre su sistema operativo Centos 7, un servidor de base de datos, un servidor de mapas y el módulo de la aplicación del Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio. Además, el equipo se conecta mediante servicios web a servidores externos para el consumo de información geográfica brindada por otras instituciones, especialmente por sitios oficiales.

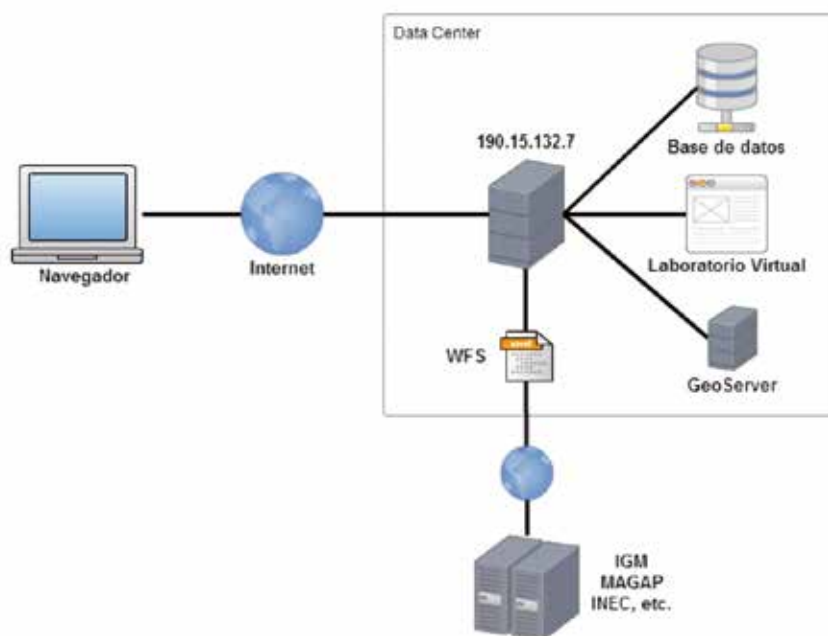


Figura 1: Arquitectura de la plataforma

En el siguiente diagrama de flujo muestra gráficamente los pasos a seguir para alcanzar los procesos en la plataforma. El diagrama visualiza a gran escala las actividades realizadas entre los distintos actores para obtener los mapas dinámicos de un modelo. En un inicio el usuario selecciona el tipo de modelo a crear, luego la aplicación solicita la información necesaria para la construcción que servirán de entrada para *geoprocesar* y generar los distintos mapas del modelo. Finalmente estos modelos obtenidos pueden ser publicados como un servicio, cerrando de esta manera el ciclo de generación de información, permitiendo que los resultados estén disponibles en internet. De esta forma el usuario puede navegar sobre dicho modelo con todas las capacidades que la IDE permite a fin de mejorar el análisis de la información geográfica. (Ver figura no.2)

En la Figura 3 se puede observar la distribución entre los distintos equipos y componentes que interactúan en el sistema del Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio. Dentro de la aplicación se manejan varias librerías *Java* necesarias para construcción del software. Entre las más importantes están:

- a) *GeoTools*(Open Source Geospatial Fundation, 2015) proporciona una colección de métodos estandarizados y compatibles para el manejo de datos geoespaciales. La biblioteca *GeoTools* implementa las especificaciones *Open Geospatial Consortium* (OGC). Esta amplia librería nos permite manejar la gran mayoría de los procesos geoespaciales, así como la definición de interfaces para las estructuras y conceptos espaciales clave y una limpia API de acceso a datos soportando el acceso a entidades, soporte de transacciones y bloqueo entre hilos de ejecución. (Gamett, s. f.)

- b) *GeoServer-Manager* es una biblioteca de código abierto para proporcionar una sencilla pero muy útil forma de interconectar una aplicación *Java* con el servidor de mapas *GeoServer*, permitiendo interactuar con los formatos más comunes: *geotiff*, *shapefile*, *PostGIS*, mosaicos. (GeoSolutions Team, 2011) Ver figura No.3)

3.2. Módulos disponibles en la plataforma de LaVCiTe

La plataforma del LaVCiTe, en su versión 1.0, presenta dos módulos para la construcción de modelos territoriales y urbanos actuales. Los modelos buscan representar de manera simplificada y legible el fenómeno estudiado y constituir un campo de pruebas, en donde se puedan generar modificaciones y propuestas para alcanzar la solución (Zoido Naranjo, s. f.) a los problemas identificados en el diagnóstico de la ciudad o del territorio en general.

Según este precepto, tanto el modelo urbano como el territorial tratan de revelar la realidad actual de los lugares en estudio, evidenciando aspectos claves que marcan su desarrollo. La diferencia entre los dos recae en la escala espacial y, por lo tanto, en el detalle que muestran, evidenciándose en los componentes que se ha considerado para el sistema territorial y el urbano.

El Modelo Territorial se constituye como la proyección espacial del estilo de desarrollo de la sociedad en un territorio, que asume cualidades relevantes como la integralidad, la escalaridad, la diversidad y, la temporalidad, en función de los cambios económicos, sociales, políticos y culturales que ocurren. Sus componentes se observan en la Figura 4.

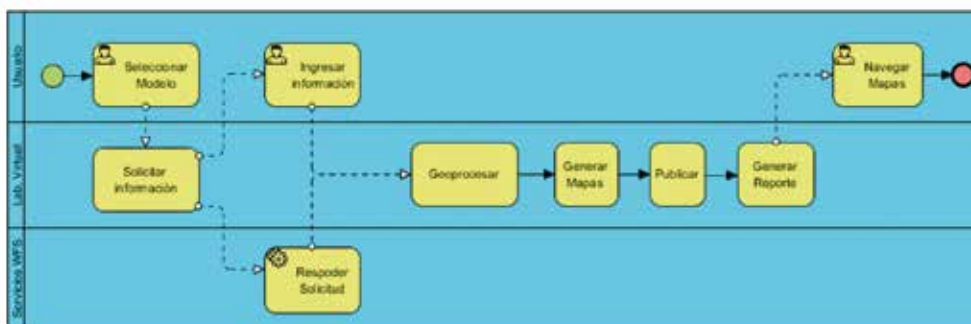


Figura 2: Diagrama de flujo

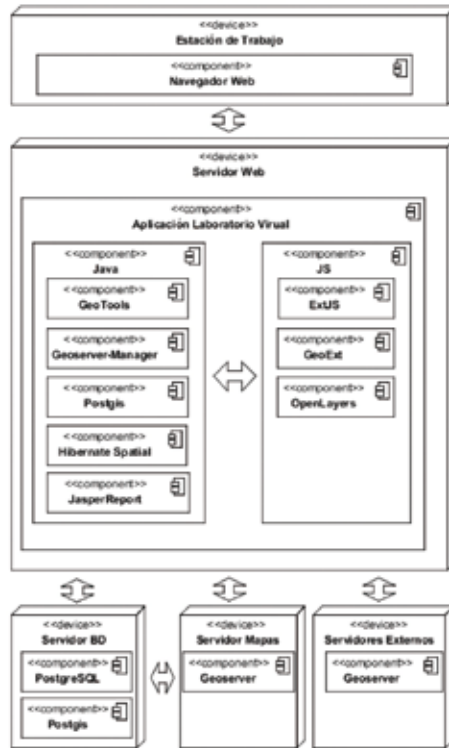


Figura 3: Diagrama de distribución de la plataforma



Figura 4. Componentes que configuran el modelo territorial

El Modelo Urbano representa una versión simplificada de la realidad que permite describir y comprender un determinado problema, recogiendo los elementos y me-

canismos esenciales del sistema urbano y acogiendo variables que explican de manera significativa la dinámica actual que viven las ciudades.



Figura 5. Componentes que configuran el modelo urbano actual

Los componentes para la generación de los modelos utilizan librerías y métodos para alcanzar el objetivo individual y colaborativo en la construcción de los mapas del modelo urbano o del territorial. A continuación se detalla este diagrama entre bloques (Figura 6):

- 1) Entradas.- Las fuentes pueden ser datos subidos por el usuario en el servidor local o de un servicio web oficial externo. *Web Feature Service –WFS-* permite el acceso a datos vectoriales, así pues, define operaciones web de interfaz para la consulta y edición de entidades geográficas (*features*) vectoriales.
- 2) Procesos geoespaciales.- Los procesos básicos para generar un mapa de modelo urbano actual son: Unión, intersección, recorte, *buffer*, *centroide*, *erase*, etc., análisis y clasificación de sus atributos.

Dentro de la biblioteca de *GeoTools* las podemos encontrar en la colección *gt-process-feature-13.1.jar* en el paquete *org.geotools.process.vector*.

- 3) Publicación.- *Web Map Service –WMS-*, esta especificación permite al usuario final visualizar los mapas resultantes del *geoprocesamiento* de las entradas. Los mapas producidos por WMS se generan normalmente en formato de imagen (.png, .gif o .jpeg). El WMS permite la superposición visual de información geográfica compleja y distribuida. (Ver figura no.6)

Para cada modelo se han definido variables básicas. Considerando sobre todo las tablas, se describen las capas determinadas para la construcción de los mapas. (Ver tablas No.1 y 2)

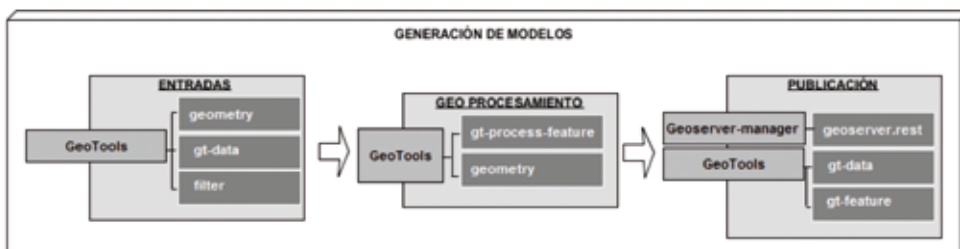


Figura 6. Componentes para la generación de modelos

Desagregación de variables básicas para la construcción del Modelo Urbano Actual		
Medio Físico	Población y actividades	Infraestructura de servicios básicos, equipamientos y red vial.
Limite Urbano: se considera a la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciados del resto del área comunal, la cual se denomina área rural (Richard, 2011).	Tamaño poblacional: Total de habitantes hombre y mujeres del cantón, por sector censal, permite conocer la densidad poblacional.	Servicios básicos por sectores censales 2010: Los sectores contienen datos referentes al último Censo de Población y Vivienda realizado en el Ecuador, tales como el índice de acceso a servicios básicos, la densidad poblacional, entre otros.
Clasificación del suelo: permite la delimitación de las posibilidades de desarrollo urbanístico de los terrenos incluidos en cada una de las zonas de la ciudad. Se atribuye un determinado régimen urbanístico a los predios; y se posibilita la <u>equidistribución</u> de los beneficios y cargas del planeamiento entre los diferentes propietarios de suelo afectados por el desarrollo urbanístico de un sector (De Guzman Menes, 2013).		Red vial: comprende el conjunto de caminos de propiedad pública sujetos a la normatividad y marco institucional vigente. Es importante la visualización de la capa pues permite comprender la estructura física de la ciudad y la conectividad interna y externa con otros centros poblados o ciudades.
Zonas de bosque protector: son formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que tienen como función principal la conservación de suelo y la vida silvestre; están situadas en áreas que permitan controlar fenómenos pluviales torrenciales o la preservación de cuencas hidrográficas, especialmente en las zonas de escasa precipitación pluvial, pueden ocupar cejas de montaña o áreas contiguas a las fuentes, corrientes o depósitos de agua, entre otras, es necesaria su conservación para asegurar la acumulación de agua.		Establecimientos educativos: Comprende la infraestructura de nivel primario, secundario y universidades inventariadas por el Ministerio de Educación del Ecuador.
Zonas no urbanizables: (Pendientes mayores al 30%) suelos sin vocación para la urbanización, con fuerte riesgo de erosión e inestabilidad. Son áreas de protección que deben permanecer cubiertas por vegetación densa de bosque.		Centros de salud: Comprende la infraestructura de centros de salud tipo I, II y III inventariadas por el Ministerio de Salud del Ecuador.
Zonas de deslizamientos de tierra: zonas en donde existen movimientos masivos de tierra sobre pendientes. En estas áreas no se puede urbanizar y representan zonas de riesgo en la ciudad.		Unidades policía comunitaria: Representan la infraestructura de los UPC inventariadas por el Ministerio del Interior del Ecuador.
Fallas geológicas: El Ecuador está atravesado por una gran falla geológica, producto de la subducción de la placa de Nazca, en el océano, con la placa Sudamericana. Además de esta falla hay dos secundarias, La de Cuito-Latacunga y la de región amazónica, llamada Subandina Oriental. Es necesario conocer que áreas son afectadas en la ciudad por estas fallas.		
Hidrografía: Ríos y quebradas, permiten conocer el sistema hidrográfico con el que cuenta la ciudad.		

Tabla 1: Desagregación de variables básicas para la construcción del Modelo Urbano Actual

Fuente: ©Grupo de Investigación del LaVciTe, 2015.

Desagregación de variables básicas para la construcción del Modelo Territorial Actual			
1. Estructura biofísica	2. Estructura de asentamientos humanos y canales de desarrollo	3. Estructura Socio Cultural	4. Estructura legal e institucional
<p>Cobertura de suelo: existencia de elementos sobre la superficie terrestre de tipo natural o artificial. Aunque James B. Campbell (2017) afirma que la cobertura de la tierra mide los elementos físicos que ocupan el superficie de la Tierra, como el agua, bosques y estructura urbana, lo mismo puede la cobertura natural desagregada en bosques, cuerpos de agua, áreas vegetación protegida y herbales, cobertura agropecuaria y áreas antropicas.</p> <p>Usos del suelo urbano: conformados por el uso de las zonas con las mismas características de la tierra está siendo aprovechada en forma más intensiva de la que puede soportar por sus características biofísicas; el uso es modificado por consecuencia, en estas áreas, con sus prácticas urbanas se propaga a la desorganización del territorio y se acelera el proceso de sus sucesos. Proliferación de usos del suelo y del mapa de servicios urbanos.</p> <p>Zonas protegidas o restringidas: aquellas zonas donde el uso de la tierra es limitado por razones físicas, medio, socio, políticas ambientales en los aspectos físico-naturales (bosques, ríos, lagos, áreas protegidas, etc.), causas ambientales, físicas, biológicas, etc. (uso de la tierra (usos urbanos) y que están con niveles de cobertura o muy alta y pendientes mayores al 5%.</p> <p>Topografía: conjunto de rasgos físicos compuestos por ríos, quebradas y arroyos, además de asentamientos sustantivos y aglomeraciones. La gran mayoría de rasgos están en el rango de la tierra y representan el suelo hasta el nivel Ancestral o el suelo hasta el Collado Pachón.</p> <p>Polifuncional de áreas habitadas del Estado (PAHE): conformación de las áreas protegidas, que se encuentran en la máxima categoría de protección de acuerdo con la legislación ambiental nacional. Albergan una importante riqueza biológica, patrimonial y científica.</p> <p>Intervención en áreas protegidas: el conjunto de un territorio, predominantemente físico, dentro de un período específico de tiempo y en un área dada. Su delimitación proviene de las técnicas cartográficas (topografía, geodestrición, geología, etc.) y cobertura vegetal y desordenamiento urbano e infraestructuras de las eventuales usos y actividades de las zonas de asentamientos urbanos y actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras.</p> <p>Uso de suelo: está relacionado a las actividades humanas o a las funciones económicas asociadas con una porción específica del suelo.</p>	<p>Desagregación: DENSIDAD POBLACIONAL (habitant/km²): es una medida de medición de población de un país, provincia, cantón y/o parroquia equivalente al número de habitantes dividido entre el área donde residen. Mide el número de personas que viven en cada unidad de superficie, y normalmente se expresa en habitantes por km².</p> <p>La jerarquía de las vías: La red de vías está organizada por las vías primarias y secundarias. El conjunto de vías primarias y secundarias y las primarias son vías de alta jerarquía funcional, comprenden rutas que conectan zonas de frontera, puertos, y capitales de provincia formando una malla estratégica de rutas primarias de las vías secundarias.</p> <p>Vías secundarias: son vías de menor jerarquía funcional, que tienen como función conectar el espacio de una zona rural o urbana para conectar a las vías primarias.</p> <p>La jerarquía e importancia relativa de las vías nacionales: determinan el nivel de desarrollo poblacional de cada uno de los asentamientos que constituyen el cantón. Definido de la categoría parroquial de acuerdo a la jerarquía establecida en la Estrategia Territorial Nacional (ETN). Las parroquias categorizadas son: 1. Municipios Rurales; 2. Municipios Rurales Regionales; 3. Subregionales Rurales; 4. Locales Rurales; 5. Municipios Rurales.</p> <p>Las canales de relación territorial: son las redes de comunicación que definen la conectividad y las posibilidades de interacción, así como la representación de los flujos de relación entre las parroquias.</p> <p>Las conexiones del asentamiento: como el exterior, red de vías externas al centro poblado.</p> <p>Infraestructuras: sirven de soporte para el desarrollo poblacional y económico del territorio. Se pueden asociar de acuerdo a su naturaleza: como infraestructura de transporte, servicios de comunicación, energética, hídrica, telecomunicaciones entre otras. La determinación de su infraestructura, refuerza el modelo de usos y actividades a las principales funciones urbanas y actividades agrícolas, ganaderas e industriales.</p> <p>La distribución de la población en los núcleos o asentamientos humanos:</p>	<p>Índice social: indicador compuesto por los indicadores sociales (económicos de personas de 15 a más años, Tasa de alfabetismo poblacional de 15 y más años, Tasa de asistencia primaria, Tasa de asistencia secundaria, Tasa de asistencia a la educación superior, Tasa de acceso a la educación superior, Diferencia de sexo en el acceso).</p> <p>Personas equivalentes de salud por cada 10000 habitantes: Personas de infantes menores de nacidos entre 10 y 44 años, Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos), Población censada en la PISA, Población de viviendas con agua potable al interior, Población de viviendas con electricidad, Población de viviendas con conexión de salud, Población de viviendas con servicio eléctrico de la red pública, Población de viviendas con parques arborizados, Población de viviendas con piscinas, Población de hogares con servicio telefónico de una exclusiva, Población de hogares con más de 3 personas por cuarto, Consumo mensual familiar por familia (E) de 2005, Ingresos de la tierra y persona, Comparar asentamiento y en el tiempo (1990-2011 y 2011-2016), los avances de para en materia social.</p> <p>Índice de servicios básicos: permite conocer cómo está el proveedor de servicios de energía eléctrica, telefonía fija, agua potable, saneamiento básico y saneamiento.</p> <p>Equipamiento: referido al acceso a equipamientos de educación, de salud, de recreación, de recreación, de inclusión social, de apoyo, de apoyo comunitario y escuelas de adultos, escuelas, centros comunitarios y parroquias rurales, regiones provinciales y parroquias rurales.</p> <p>Índice organizacional: se refiere a los niveles y niveles de organización, obligaciones financieras, corresponden al registro de Sistema de Información de Bienes Culturales del Ecuador.</p>	<p>Órgano público administrativo de cada cantón: integrado por parroquias rurales.</p> <p>Nivel administrativo de planificación: las zonas, barrios y pueblos son niveles administrativos para la planificación y planificación de los servicios públicos de vivienda del sector (Fondo Nacional, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, Corte y Corte, Ministerio de Salud Pública, Secretaría de Gestión de Riesgos (Secretaría, Órgano Comunitario) y Ministerio de Producción Agropecuaria y Pesca).</p> <p>Cantón administrativo: es la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos, conforma con el cantón o unión de cantones. Cada cantón tiene un promedio de 30.000 habitantes, que abarcan para cantones cuya población sea más alta como Quito, Cotacachi, Cuenca, Ambato y Santo Domingo, de los Territorios de desarrollo urbano dentro de ellos.</p> <p>Cantón administrativo: está conformado por las parroquias de cada departamento en un territorio dentro de un distrito. Comprende a una parroquia el conjunto de parroquias, con un promedio de 11.000 habitantes.</p>

Tabla 2: Desagregación de variables básicas para la construcción del Modelo Territorial Actual
Fuente: ©Grupo de Investigación del LaVciTe, 2015.

A través de una superposición de capas, en la plataforma se visualizarán estas variables, estilizadas automáticamente de acuerdo a los atributos que dispongan y a una escala adecuada. El usuario podrá conocer información relevante para la planificación, por ejemplo en dónde se encuentran las zonas con pendientes mayores al 30% que impiden la urbanización, así como los bosques protectores, movimientos en masa o la cobertura del suelo. Puede estar al tanto de la dotación de equipamientos; la estructuración de la red vial, entre otra información.

En la plataforma, el usuario carga los datos referentes a cada capa y el sistema automatiza los procesos para su estilización, representación y publicación.; a más de estos procesos la plataforma muestra ciertos indicadores urbanos identificados para una ciudad sostenible. El sistema de indicadores permite comprender en el tiempo la evolución del sistema urbano. El sentido de los indicadores es comprobar si la ciudad se acerca o se aleja de los niveles deseables previstos para un desarrollo sostenible. (Baez, Bossio, Marín, & Marín, 2012)

Los resultados de éstos ayudan a que las ciudades puedan ajustar sus formas y funcionalidades urbanas para

contribuir a la buena gestión de las dinámicas territoriales, articulación de los espacios urbanos, incremento de la habitabilidad en el espacio público y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Modelo	Indicadores
Urbano	• Densidad poblacional
	• Necesidades básicas insatisfechas
	• Índice de cobertura de servicios básicos
	• Círculo de compacidad
	• Línea de compacidad
Territorial	• Déficit de equipamientos
	• Tasa de asistencia educativa
	• Densidad poblacional
	• Índice de servicios básicos

Tabla 3: Indicadores de los modelos
Fuente: ©Grupo de Investigación del LaVciTe, 2015.

4. Generación de los modelos del cantón Cuenca

El modelo territorial generado en la plataforma presenta un mapa que integra la estructura biofísica, la estructura de asentamientos y canales de relación, la estructura socio cultural y la estructura legal e institucional, como componentes del sistema territorial. (Ver figura No.7)

La estructura biofísica muestra la zonificación ambiental, determinando la cobertura y uso de suelo, suelo sobre utilizado; y otras variables como áreas naturales protegidas, conectores ecológicos y áreas de amenazas naturales (obligatorias en los para todos los planes de los diferentes niveles de gobierno). El mapa de amenazas indica el grado de susceptibilidad de los movimientos en masa y las zonas susceptibles a inundaciones. (Ver figura No.8)

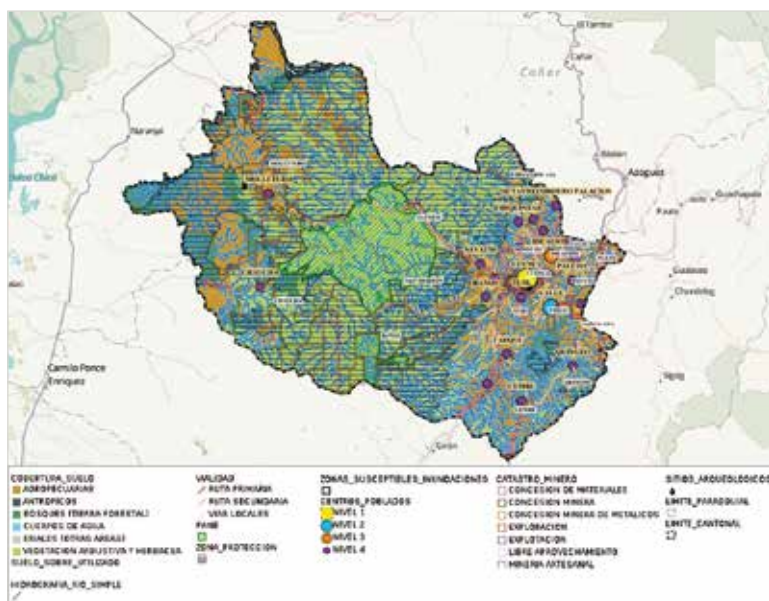


Figura 7: Modelo Territorial Actual del cantón Cuenca

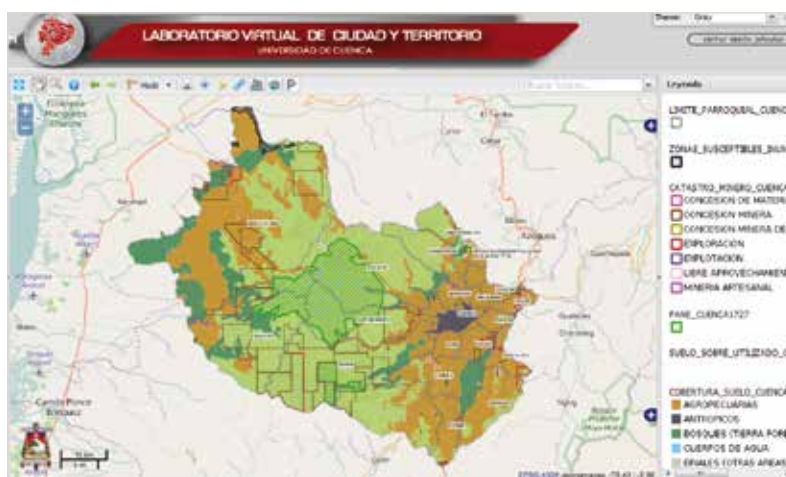


Figura 8: Estructura biofísica del Modelo Territorial Actual

La estructura de asentamientos y canales de relación determina la estructura y funcionamiento de los asentamientos humanos, visualizando los asentamientos humanos, para luego definir la jerarquía de los diferentes asentamientos poblacional que forman parte del cantón y que permitan definir el tipo de aglomeraciones y las relaciones entre los asentamientos. (Ver figura No.9)

La estructura socio cultural permite conocer el escenario social, económico y cultural del cantón en análisis, particularmente detalla el índice social comparativo, permitiendo a los tomadores de decisiones detectar las parroquias rurales que presentan mayores desigualdades socio-territoriales, con el objeto de reducir las brechas de inequidad. (Ver figura No.10)



Figura 9: Estructura de asentamientos y canales de relación del Modelo Territorial

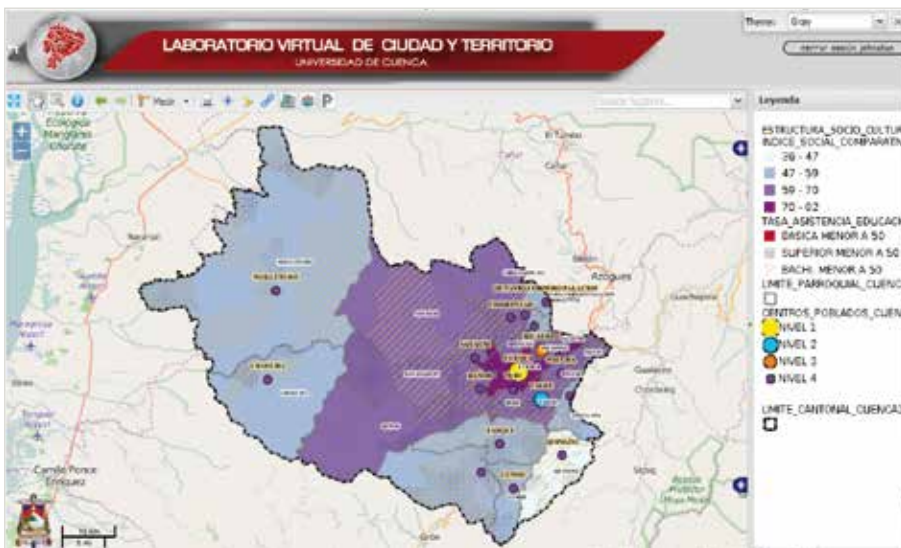


Figura 10: Estructura socio cultural del Modelo Territorial Actual

La estructura legal e institucional permite conocer la legislación y disposiciones administrativas con incidencia territorial. Particularmente detalla la conformación de distritos y circuitos como unidades de planificación para la prestación de servicios públicos de salud, educación, seguridad, inclusión social, seguridad y riesgos. (Ver figura No.11)

El modelo urbano al igual que el anterior presenta un mapa de compilación de la información de los componentes del sistema urbano, como se especificó en la

Tabla 1, además se plasma la circunferencia del radio de compacidad.

Cuenca se presenta como una ciudad consolidada con poca superficie como zona en proceso de consolidación. Se destacan las fallas geológicas que cruzan por el sureste y se evidencian algunas zonas no urbanizables. El radio de compacidad es de 3.99 km, a esa distancia se concentra la población y los diferentes servicios, quedando pocas zonas que deben ser atendidas, en donde deben distribuirse equipamientos y mejorar la relación urbana con los espacios libres de la ciudad. (Ver figura No.12)



Figura 11: Estructura legal e institucional del Modelo Territorial Actual

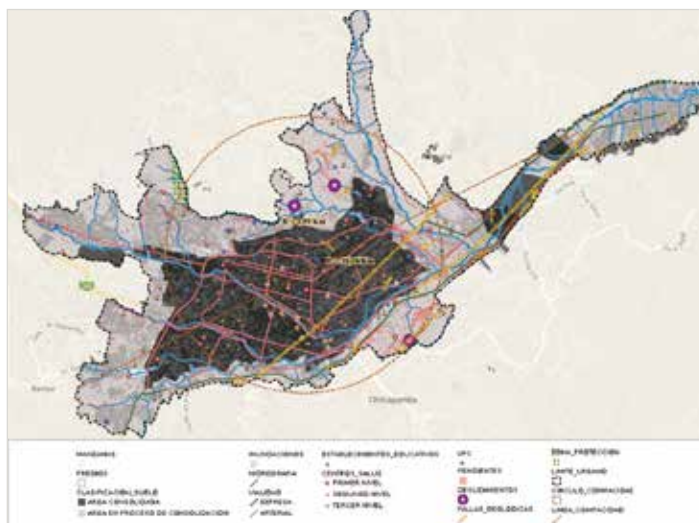


Figura 12: Modelo Urbano Actual de la ciudad de Cuenca

La Figura 13 muestra el mapa del déficit de equipamientos, coincidiendo con las zonas que están fuera del radio de compacidad.

El siguiente mapa evidencia el acceso a los servicios básicos, predominando el 80% en la zona consolidada y pocas áreas al Norte y Noreste de la ciudad con un índice menor al 5%. (Ver figura No.14)

Finalmente el plano de la densidad muestra la concentración de la población, concluyendo que en Cuenca la mayor parte de la población se encuentra en la zona consolidada como era de esperar.

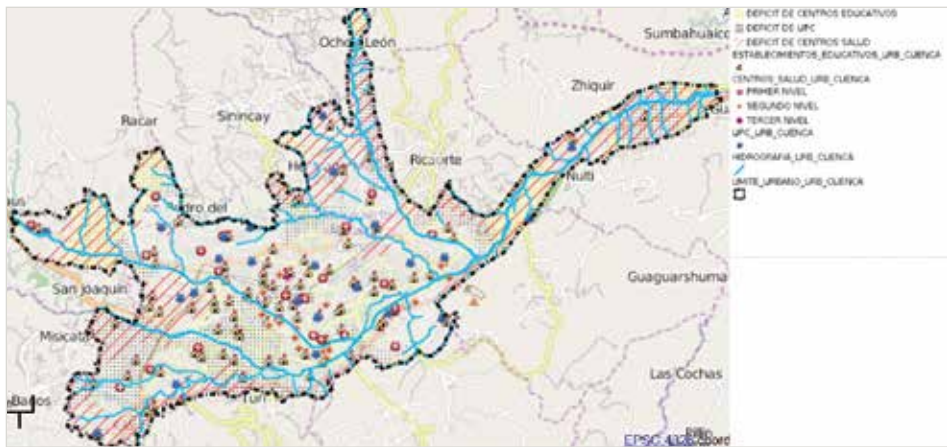


Figura 13: Mapa de déficit de equipamientos

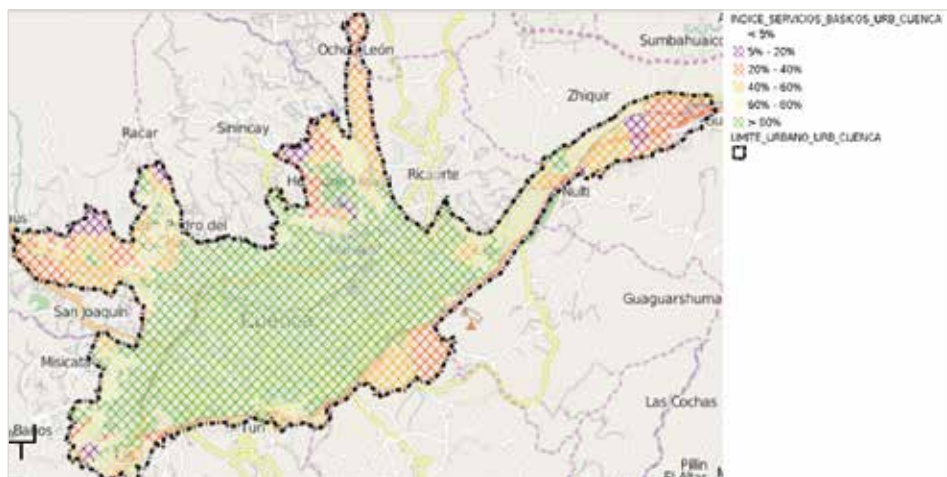


Figura 14: Mapa de acceso a los servicios básicos

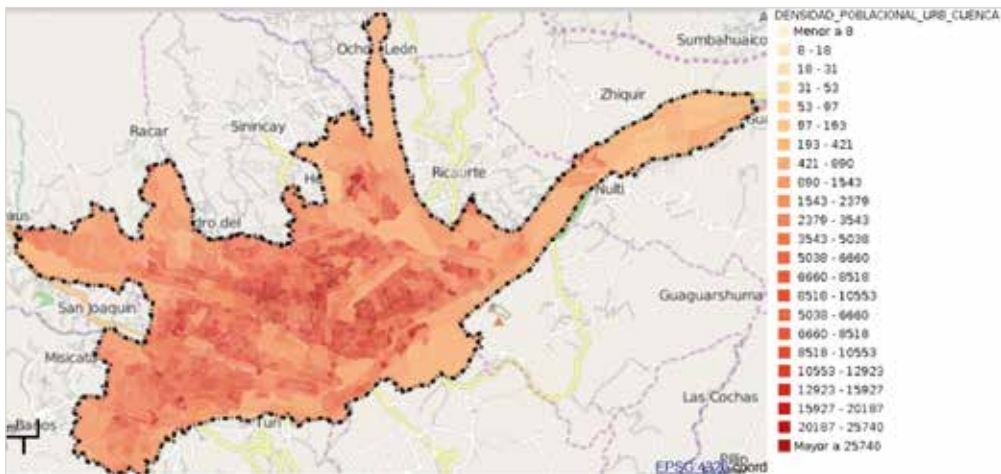


Figura 15: Mapa de densidad poblacional urbana

5. Discusión final

El Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio –LaVCiTe-v1.0 es una herramienta de fácil uso que propone la generación semiautomatizada de modelos territoriales y urbanos, para que usuarios sin conocimientos significativos en Sistemas de Información Geográfica -SIG- puedan utilizar una herramienta basada en *software* de código abierto.

El Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio ofrece a los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GAD-, a los organismos de planificación y a la ciudadanía una herramienta que facilita la gestión de la información, produciendo nuevos conocimientos y alternativas para entender la ciudad y el territorio.

En el ámbito de la ordenación territorial y ordenación urbana, la plataforma contribuye a una lectura

espacial de la realidad sobre la cual se va a actuar, sus componentes y características. A partir de esta herramienta se promueve el uso de información estadística y geográfica articulada a la planificación nacional, sectorial y local, para facilitar la toma de decisiones oportuna y adecuada de los procesos de planificación y aplicación de políticas públicas, que otorgue a la ciudadanía el acceso a la información sin restricciones, como contribución directa al proceso de democratización, transparencia y libre acceso a la información pública.

Las Infraestructuras de Datos Espaciales son un instrumento importante para la integración e interoperabilidad de fuentes de información *geoespacial*, al conseguir operaciones que normalmente se necesitaba de un GIS especializado.

BIBLIOGRAFÍA

- Marcila Garrido, M., y López Sánchez, J. A., (2011), *La cartografía cultural como instrumento para la planificación y gestión cultural. Una perspectiva geográfica*, PERIFERICA (15771172)- 2011, n. 12- p. 15_36. Recuperado a partir de <http://rodin.uca.es:80/xmlui/handle/10498/15297>
- Baez, R.; Bossio, S.; Marín, P. y Marin, S., (2012), *.Modelos Urbanos Sostenibles*. Recuperado a partir de http://www.catmed.eu/archivos/desc7_CatMed%20Esp-Eng.pdf
- Bosque Sendra, J., y Zamora, H., (2014), *Visualización Geográfica y nuevas Cartografías*. GeoFocus. Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de la Información Geográfica, 0(2), 61-77.
- Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, (2005), *Construir sociedades de la información que atiendan a las necesidades humanas*. Recuperado 12 de septiembre de 2016, a partir de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81502214>
- Garnett, J., (s. f.), *GeoTools — Documentation*. Recuperado 23 de marzo de 2016, a partir de http://live.osgeo.org/es/overview/geotools_overview.html
- GeoSolutions Team, (2011), *Developer's Corner: GeoServer-Manager, super-simple Java client library for GeoServer*. Recuperado 23 de marzo de 2016, a partir de <http://www.geo-solutions.it/blog/developers-corner-geoserver-manager-super-simple-java-client-library-for-geoserver/>
- Open Source Geospatial Foundation, (2015), *GeoTools The Open Source Java GIS Toolkit — GeoTools*. Recuperado 23 de marzo de 2016, a partir de <http://www.geotools.org/>
- Zoido Naranjo, F., (s. f.), *Modelos de Ordenación Territorial*.

LISTADO DE FIGURAS

- Figura 1. Arquitectura de la plataforma
- Figura 2. Diagrama de flujo
- Figura 3. Diagrama de distribución de la plataforma
- Figura 4. Componentes que configuran el modelo territorial
- Figura 5. Componentes que configuran el modelo urbano actual
- Figura 6. Componentes para la generación de modelos
- Figura 7. Modelo Territorial Actual del cantón Cuenca
- Figura 8: Estructura biofísica del Modelo Territorial Actual
- Figura 9: Estructura de asentamientos y canales de relación del Modelo Territorial
- Figura 10: Estructura socio cultural del Modelo Territorial Actual
- Figura 11: Estructura legal e institucional del Modelo Territorial Actual
- Figura 12. Modelo Urbano Actual de la ciudad de Cuenca
- Figura 13: Mapa de déficit de equipamientos
- Figura 14: Mapa de acceso a los servicios básicos
- Figura 15: Mapa de densidad poblacional urbana

LISTADO DE TABLAS

- Tabla 1: Desagregación de variables básicas para la construcción del Modelo Urbano Actual
- Tabla 2: Desagregación de variables básicas para la construcción del Modelo Territorial Actual.
- Tabla 3. Indicadores de los modelos actuales

PONENCIA 13

NUEVAS HERRAMIENTAS
Y GEOINFORMACIÓN
DISPONIBLES EN
ECUADOR PARA LA
GESTIÓN TERRITORIAL
URBANA Y RURAL.
USOS INMEDIATOS.

JOSÉ DUQUE MARTÍNEZ¹
SANDRA GONZÁLEZ MUÑOZ²



Hasta 2010, los insumos disponibles para planificación en el país no disponían del nivel de detalle suficiente ni se había realizado una actualización de varias herramientas necesarias para una óptima gestión del territorio.

En este contexto, SIGTIERRAS ha producido insumos de alta resolución como la ortofotografía y el modelo digital del terreno a escala 1:5.000, y cartografía temática a escala 1:25.000, insumos que hacen posible una eficiente y adecuada aproximación a lo que ocurre en el territorio, desde sus aspectos fundamentales, tales como el relieve, los suelos, el uso del suelo, sus formas de producción, sus potencialidades, limitaciones, y la accesibilidad a infraestructura. Actualmente, el Ecuador cuenta con cartografía temática 1:25.000 de 22 temas con cobertura nacional, que provee un nivel de detalle suficiente para traducir con certeza el complejo tejido territorial y, de esta manera, fortalecer el papel de los diversos actores para gestionar e incidir en decisiones que se adoptan desde lo local, regional o nacional. Para alcanzar este nivel de detalle se ha

requerido una organización eficiente y eficaz, un exhaustivo trabajo en campo, un esfuerzo técnico y un aporte tecnológico que ha derivado en la conformación de una base de datos multidisciplinaria, de las más ricas en su contenido, no disponible en otros países de la región.

Al trabajar con esta información, y avanzar en su análisis es posible conocer e interpretar de mejor manera el territorio, ya que su adecuada gestión se basa en el conocimiento de la realidad geográfica, sus características, y su estado actual. En esa línea hoy podemos conocer, por ejemplo, que en la región Sierra existe un 60% de tierras que por sus limitaciones deberían dedicarse a la conservación y protección; siendo esta cifra tan alta, las tierras con vocación productiva deberían gestionarse con especial atención para potenciar un adecuado aprovechamiento evitando su urbanización. La interrelación entre la cartografía de suelos y la del uso actual del territorio puede, por otro lado, fácilmente identificar áreas con sobre explotación o al contrario, áreas productivas que no están siendo bien aprovechadas.

Existen muchas otras posibilidades de aplicación como: formulación de proyectos *agroproductivos*, identificación de áreas de expansión urbana, definición de proyectos de inversión local, regional o nacional, soporte para la valoración de tierras o gestión social e institucional del territorio, partiendo de información actualizada y con los más altos estándares de calidad, con evidente ahorro de recursos.

La disponibilidad de la información se facilita mediante nuestro moderno **Centro Geomático Virtual**, de acceso fácil, gratuito y en tiempo real a la cartografía generada a través de *geoportales*, servicios de descarga en línea y módulos de capacitación en el uso de estas herramientas a nivel institucional, de organizaciones o público en general.

De su lado y con el fin de facilitar el uso y manejo de esta información, SIGTIERRAS ha desarrollado el Sistema Nacional de Administración de Tierras -SINAT- que actualmente funciona en 54 cantones a nivel nacional, herramienta que además de facilitar y garantizar una adecuada gestión del catastro urbano y rural, explota eficientemente los datos cartográficos generados y disponibles, pues dispone de las bondades y funcionalidades que brindan los sistemas de información geográfica y su aporte para la toma de decisiones.

Geoinformación y su disponibilidad actual

Desafíos para una efectiva planificación

Se dice que la información

Se encuentra en la base de: la gestión excelente; la promoción de los cambios necesarios para las mejoras organizativas; la generación de conocimiento; la planificación eficaz y eficiente; la evaluación y la revisión de los logros; la evolución de las tendencias en el uso de los servicios; la gestión de la prevención; y el control del presupuesto. (Colom; 2010)

En efecto, la disponibilidad de información puede optimizar la toma de decisiones analizadas de forma integral, teniendo amplias garantías de acertar.

Examinemos por ejemplo, el papel de un tomador de decisiones sobre la futura ubicación de un centro de acopio dentro de la jurisdicción de un cantón. Si no dispone de información adecuada, la decisión podría tomarse aten-

diendo al clamor ciudadano o a la recomendación de algún entendido en el tema, que si bien son variables que forman parte del análisis, no necesariamente son objetivas y medibles sin herramientas o insumos espaciales. Sin embargo, ¿cómo saber el impacto que tendría esta construcción? ¿a cuántas personas atendería? ¿qué área serviría?

El mismo papel sería radicalmente diferente si este tomador de decisiones cuenta con información *georreferenciada* sobre la ubicación actual de los cultivos, la vocación productiva de las tierras, la red vial, la accesibilidad de su territorio.

No cabe duda que en este segundo escenario la inversión a realizar tendrá un mayor impacto, cuantificable, justificable, y sobre todo óptimo frente a otros tipos de inversión futura: políticas de fomento productivo, mejora de la red vial, entrega de insumos para cultivos específicos, entre otros.

La información es una necesidad básica, y sin embargo, por décadas, Ecuador no disponía de datos *georreferenciados* detallados sobre la realidad de su territorio y, como se ha dicho, los disponibles estaban desactualizados. Por años, temas como el suelo, el relieve, las formas de producción han sido relegados dentro del ámbito cartográfico, aun cuando son características estrechamente relacionadas a su ubicación espacial. Existieron pocas iniciativas que fueron prolongadamente utilizadas, aún a pesar de restricciones de escala o actualización, por ser las únicas.

Un tema esencial como la existencia de fotografías o imágenes satelitales de alta resolución a nivel nacional no había podido completarse. Tampoco se contaba con una representación del relieve donde se plasme detalladamente los accidentes geográficos y su estado actual.

Insumos generados por SIGTIERRAS

El primer paso fue realizar la toma de fotografía y elaboración de ortofotografía del territorio nacional, insumo base para la elaboración de catastro, cartografía, inventarios, entre los principales. Paralelamente se construyó un modelo digital del terreno (MDT) que es una representación del relieve donde cada pixel tiene asignado una cota.

Las características de estos insumos son:

INSUMO	TAMAÑO DE PIXEL	PRECISIÓN
Ortofotografía a escala 1:5.000 (RGBI)	30 cm en Sierra 40 cm en Costa 50 cm en Amazonía	1 m en Sierra 1 m en Costa 2 m en Amazonía
Modelo digital del terreno	3 m en Sierra 4 m en Costa 5 m en Amazonía	1,5 m en Sierra 1,5 m en Costa 1,5 m en Amazonía

Tabla 1: Especificaciones de la ortofotografía y modelo digital del terreno

Se ha cubierto el 88% del territorio nacional, una meta alta considerando las limitaciones y complejidades que implica realizar este esfuerzo en lugares con características de clima sin variaciones estacionales, como las que presenta nuestro país en determinados sectores, especialmente de transición por la cordillera de los Andes, y por nuestra ubicación equinoccial. (Ver Ilustración No.1)

Utilizando tanto la ortofotografía como el MDT, SIGTIE-

RRAS prosiguió con la generación de cartografía temática, privilegiando la generación de temáticas relevantes para el óptimo conocimiento del territorio entre las que se citan: el relieve y sus pendientes (geomorfología), los suelos y su capacidad productiva (junto con otras temáticas derivadas: erosión, labranza, infiltración), el uso de la tierra y las formas de producción, y la accesibilidad a infraestructura relevante (vías, centros económicos e infraestructura agrícola).

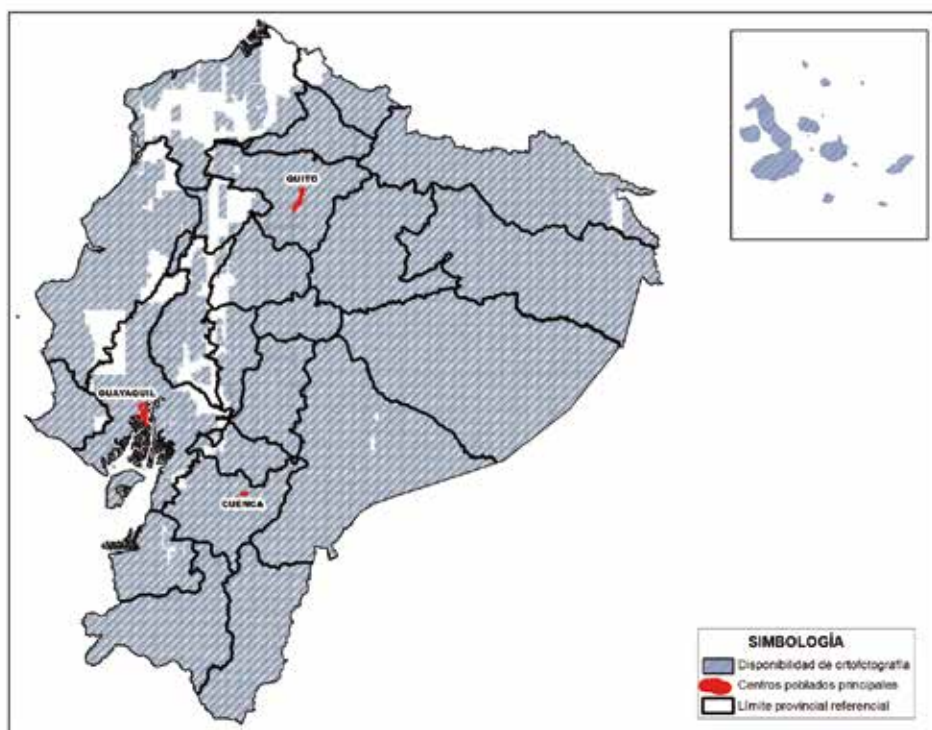


Ilustración 1: Área disponible de fotografía, ortofotografía y modelo digital del terreno

EJE	TEMÁTICA	CUBRIMIENTO*
Geomorfología	Geomorfología	122.000 km ²
Suelos	Suelos Velocidad de infiltración Capacidad de uso de las tierras Dificultad de labranza Amenaza a la erosión hídrica	122.000 km ²
Cobertura	Cobertura y uso de la tierra Sistemas productivos Zonas homogéneas de cultivo	122.000 km ²
Accesibilidad	A centros económicos importantes A la red vial principal A infraestructura productiva y centros de acopio (9 temáticas) A infraestructura social (Dos temáticas)	Territorio nacional continental

Tabla 2: 22 temáticas disponibles

*El cubrimiento para los casos de 122.000 km² se complementa a nivel nacional con el trabajo realizado por el Instituto Espacial Ecuatoriano.

En total son 22 temas que se elaboraron a escala 1:25.000 y cubren el territorio nacional continental. Su nivel de detalle y actualidad sustentan procesos de planificación a nivel local y regional, constituyéndose por tanto en información confiable que sirve a todos los

niveles de gobierno, a la academia, a organizaciones vinculadas al desarrollo para ser propositivos respecto a las mejores políticas para el territorio, articuladas en el ámbito de sus competencias y en un marco de colaboración.

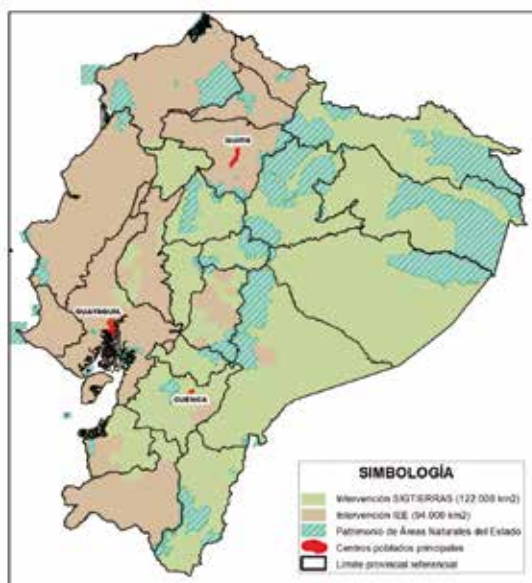


Ilustración 2: Área de trabajo SIGTIERRAS para cartografía temática 1:25.000

El catastro constituye una tercera arista de información, que llega a un nivel de detalle más minucioso y uno de los más completos en función de los datos que levanta. Las bondades de un catastro físico (espacial), legal y económico están en servicio para 54 cantones en sus áreas rurales.

La información catastral levantada comprende entre otros, los siguientes datos a nivel de predio: Propietarios o poseionarios; Tenencia de la tierra; Uso y Cobertura del suelo; Acceso a servicios; Construcciones; y Mejoras e infraestructura *agroproductiva*. Adicionalmente conforma la infraestructura de datos de cada cantón, razón por la cual, el catastro es interoperable, es decir, puede ser replicado a varios usuarios internos del GAD o a una amplia diversidad de usuarios a través de internet mediante servicios de mapas. Esta información está implantada en todos los cantones beneficiarios del programa SIGTIERRAS a través del Sistema Nacional de Administración de Tierras -SINAT-, sistema computarizado de gestión catastral *multifinalitario*, que soporta la gestión y proporciona información para la toma de decisiones multinivel. (Ver Ilustración No. 3)

El catastro incluye el levantamiento de cobertura de la tierra a escala 1:5.000, así como un componente de apoyo a la legalización de tierras por demanda, brindando asesoría jurídica gratuita a los beneficiarios del catastro, que así lo requieran, generando seguridad jurídica en la tenencia de la tierra rural aprovechando la información del catastro *georreferenciado*.

Utilidad de la información

“La utilidad de las nuevas tecnologías de la información geográfica y sus posibilidades de aplicación para la planificación y gestión territorial a escala local está fuera de toda duda en la actualidad y es posible afirmar que son instrumentos casi indispensables para ello” (Galacho, F.). Varios son los componentes de estas tecnologías y uno fundamental es la información que sirve de sustento a todos los procesos. En este sentido, la cartografía temática constituye un insumo fundamental para sustentar procesos de inventario, planificación y gestión del territorio, a través del cual se plasma una completa “radiografía” del paisaje ecuatoriano, detallado (escala 1:5.000) y de *semidetalle* (escala 1:25.000).

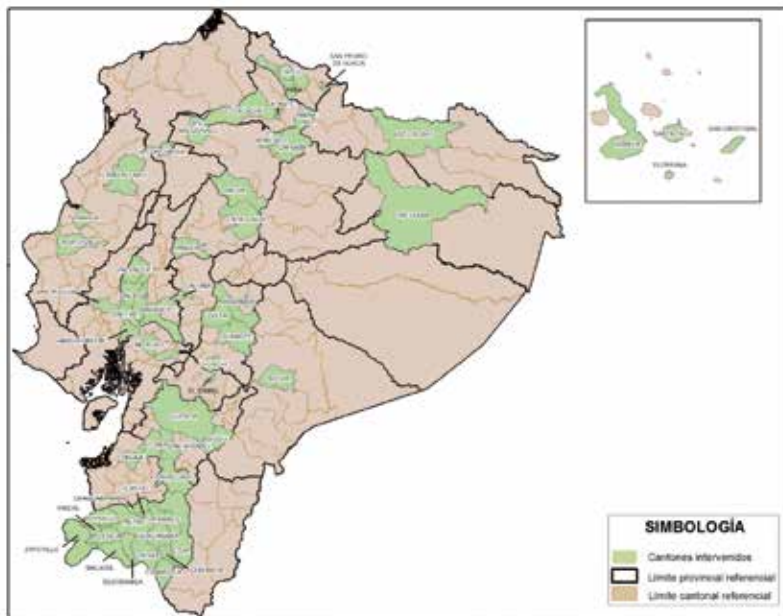


Ilustración 3: Disponibilidad de catastro rural realizado por SIGTIERRAS

La ortofotografía es una representación exacta de la realidad del territorio al momento de la toma y, por ende, sirve para identificar y mapear infraestructura, cultivos e, inclusive, formas del relieve si se tiene el apoyo del Modelo Digital del Terreno. De este último se pueden obtener las alturas, pendientes, forma de cimas y laderas, y realizar modelamientos que se fundamenten en el relieve como la selección de la mejor ruta para una nueva vía o la predicción de sitios de tránsito de lahares.

En cuanto a la cartografía temática, la cobertura y uso de la tierra, ésta especifica la existencia de cultivos, pastos, infraestructura y centros poblados, por citar los principales. Se identifican hasta 77 diferentes cultivos, que constituyen los más relevantes a nivel nacional. El área *agropecuaria* es caracterizada mediante su sistema productivo, el cual considera aspectos como el origen de la mano de obra, disponibilidad de maquinaria, presencia de asesoría técnica, origen de la semilla, entre otros, para definir cómo se lleva a cabo la producción. Esta temática permite identificar áreas deprimidas económicamente, a la vez que informa sobre las variables que requieren optimizarse. La implementación de proyectos *agroproducidos* y el reordenamiento de las actividades económicas son algunas de sus principales formas de utilización.

La geomorfología discrimina las formas del relieve y las caracteriza según su origen, el material que las constituye, la pendiente, y el paisaje al que corresponden. Las unidades geomorfológicas constituyen una unidad de partida idónea para la planificación territorial debido a que delimita zonas de cierta homogeneidad biofísica que conservan similares condiciones de riesgos, uso, potencialidades y limitaciones.

Los suelos son una de las temáticas de mayor relevancia. Para un análisis a *semi-detalle* se requirió la realización de más de 8.000 calicatas y 18.000 análisis de laboratorio para identificar los tipos de suelo y su nivel de fertilidad, profundidad, características físicas y químicas, en función de las cuales se determina su vocación productiva. Esta cartografía es fundamental para el ordenamiento *agroproducido* del territorio, para la implementación de medidas de conservación y protección, y para el diseño de proyectos enfocados en el mejoramiento de la productividad y rendimiento del agro, sin descuidar su conservación.

Las temáticas de accesibilidad identifican sitios desprovistos de servicios o con servicios deficientes. De esta manera permitirá ubicar y diseñar propuestas para mejorar la vialidad, optimizar las redes de servicios educativos o de salud, la provisión de infraestructura agrícola, todo con el fin de potenciar las actividades antrópicas y mejorar la calidad de vida del ciudadano.

La amplia gama de información generada necesita una herramienta tecnológica que permita visualizar, interactuar, explorar, analizar, modelar y representar resultados, es así, que mediante el SINAT, además de poder gestionar los procesos catastrales del cantón, se pueden efectuar todas estas tareas para explotar eficientemente la información, ya que dispone de interfaces y desarrollos específicos para el tratamiento de información *georreferenciada* y alfanumérica, e interactuar con otras capas de las mismas características.

Mediante el SINAT, la utilidad de cada temática se potencia cuando se analizan simultáneamente varias de ellas, como se muestra en los siguientes ejemplos.

Aplicaciones: Nueva geoinformación para la planificación y desarrollo local

A continuación se presentan dos breves casos de estudio aplicados en SINAT, que se han elaborado utilizando los insumos antes descritos.

1. Conflictos de uso en la provincia de Azuay.

Las tierras presentan vocaciones o aptitudes naturales las cuales se pueden determinar mediante diversos procedimientos técnicos que toman en cuenta limitaciones respecto al clima, topografía y suelos; así se definen, de forma resumida, tierras cultivables, tierras pecuarias y tierras para conservación o protección (USDA; 1961). Los conflictos de uso se generan cuando el aprovechamiento que se da a las tierras no corresponde a su vocación. Puede existir una subutilización, cuando el uso es inferior al que se podría dar (por ejemplo un pasto en tierras que podrían ser cultivadas) o una sobreexplotación, cuando el aprovechamiento es mayor al que pueden sustentar esas tierras (por ejemplo, un cultivo anual en tierras de conservación). (IGAC, CLIRSEN; 2011)

En la provincia de Azuay solo un 8.82% de las tierras presenta vocación para ser cultivadas con nulas a mo-

deradas restricciones. Poco más de un 14% son tierras adecuadas para pastos, mientras que más del 75% son tierras con aptitud de conservación y protección. Estos números sugieren la imperante necesidad de garantizar un uso adecuado a las tierras agrícolas y pecuarias, dada su limitada superficie (unas 187.500 ha).

En lo referente a conflictos se ha calculado la utilización adecuada (sin conflicto) que bordea el 57%, sin embargo existe un alto porcentaje de tierras sobre utilizadas, aproximadamente un 38%, y un 4% está siendo subutilizada. (Ver Ilustraciones 4 y 5)

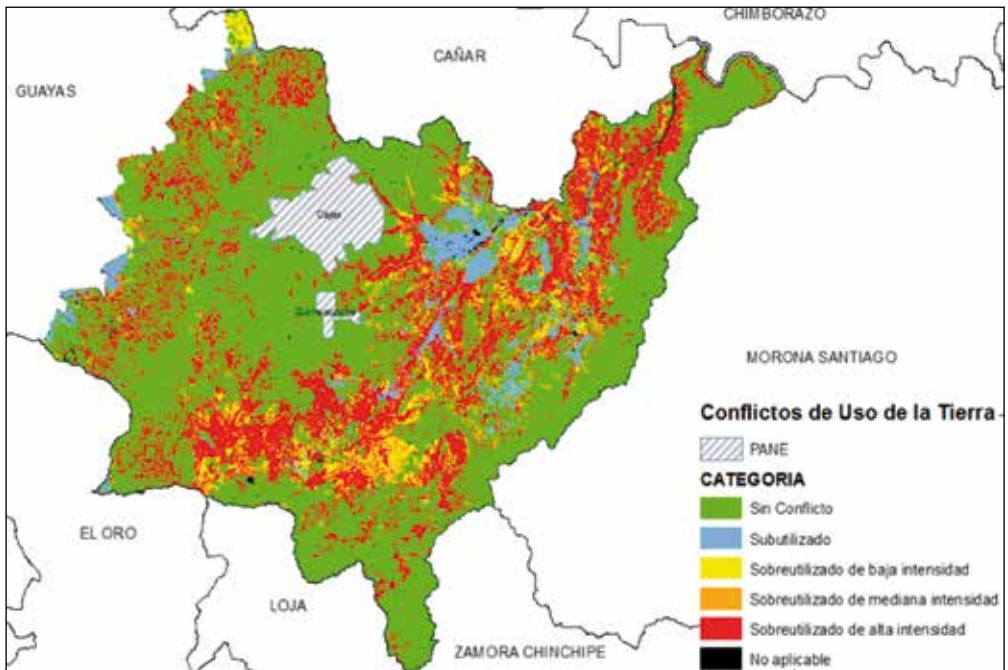


Ilustración 4: Mapa de conflictos de uso de la tierra de la provincia de Azuay

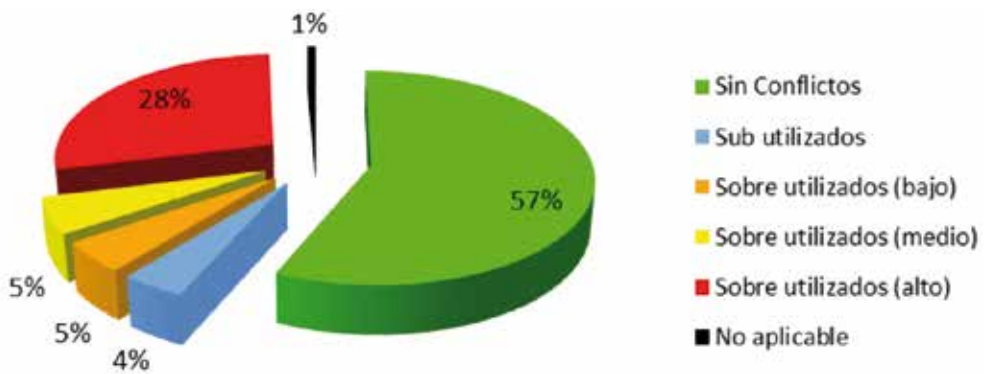


Ilustración 5: Conflictos de uso de la tierra en Azuay

Las tierras subutilizadas se componen de tierras que podrían albergar cultivos permanentes, pastos y plantaciones (Ver Ilustración 6), y de tierras pecuarias que se están utilizando en áreas pobladas y plantaciones forestales. Incluyen también tierras que se van incorporando, ahora mismo, al área urbana de Cuenca sin considerar su vocación agrícola. Casi el 40% del área subutilizada (unas 13.300 ha) corresponde a tierras productivas que han sido urbanizadas; de ellas aproximadamente 10.300 ha tienen vocación agrícola y 3.000 vocación pecuaria. (Ver ilustración No.6)

La subutilización de las tierras es la consecuencia de una deficiente planificación o de su baja implementación, y resulta en el desaprovechamiento de tierras que pudieran ser productivas. Hay que tomar en cuenta que las tierras con vocación agrícola y pecuaria son un bien escaso, y más en la provincia de Azuay.

En las tierras sobreutilizadas se han considerado tres grados: alto, medio y bajo, siendo la alta, por ejemplo

el uso de tierras de conservación para algún tipo de cultivo.

En la Ilustración 7 se observa el caso de la sobreutilización de grado alto; tierras de vocación ganadera, forestal o conservación cuyos usos actuales son antagónicos con sus características y potencialidades.

La sobreutilización provoca la degradación del paisaje, la pérdida de la capacidad productiva del suelo, el deterioro de recursos como el agua, y el desencadenamiento de problemas ambientales como la erosión y los movimientos en masa.

Si se analiza por tipo de actividad, los cultivos están mayormente situados en tierras con sobreutilización (78%), un 13% están en tierras subutilizadas y solo el 9% se realiza en tierras adecuadas. Las tierras pecuarias se sitúan en un 84% en tierras con sobreutilización, 4% en subutilizadas y un 11% están en tierras sin conflicto. (Ver ilustración No.8)

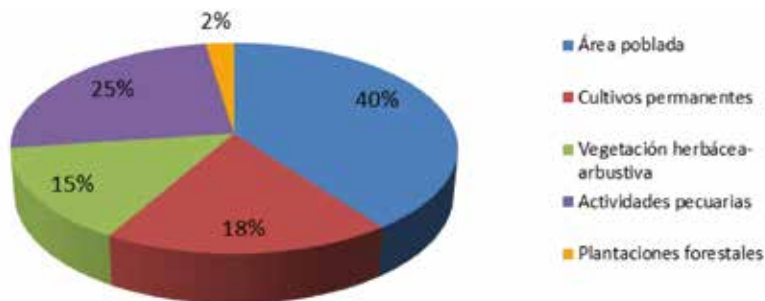


Ilustración 6: Uso y cobertura de las áreas subutilizadas con vocación agrícola en Azuay

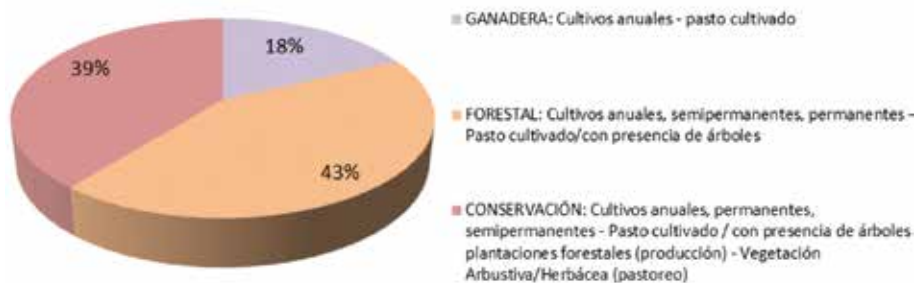


Ilustración 7: Vocación de las tierras y usos actuales en zonas sobreutilizadas en el Azuay

2. Uso del suelo en zonas de páramo en el cantón Cuenca.

En el cantón Cuenca existen extensas zonas de páramo que alcanzan el 34% de la superficie cantonal, tanto así que se han declarado dos áreas protegidas (PANE): El Parque Nacional Cajas y el Área Nacional de Recreación Quimsacocha, ambas con una superficie que alcanza aproximadamente 30.000 ha.

Excluyendo el patrimonio natural, se ha realizado un análisis de identificación de sitios donde el páramo esté

siendo utilizado en actividades productivas. Para ello se ha considerado que en Azuay, conforme se establece en la cartografía de cobertura y uso de la tierra, y el recorrido de campo respectivo, el páramo usualmente aparece desde los 3200 msnm, como se puede observar en la Ilustración 9. Se utilizó el Modelo Digital del Terreno de SIGTIERRAS para que, mediante SINAT, se extraiga la cota referencial 3200 y, sobre ésta, representar la cobertura y uso de la tierra existente. (Ver Ilustración No.9)

Así se calcula que el 86% del páramo está destinado a conservación pero existen más de 8.000 ha de páramo

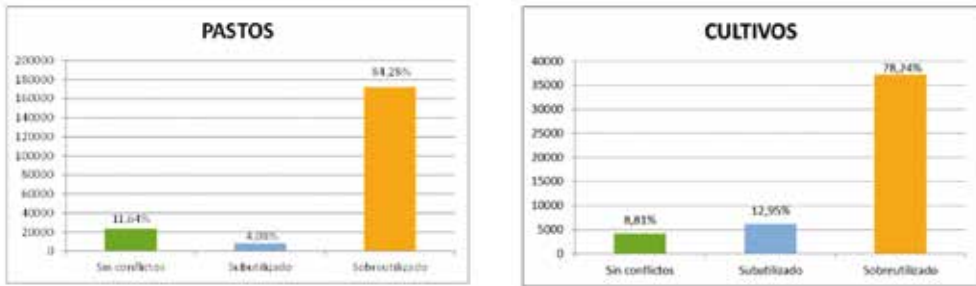


Ilustración 8: Aprovechamientos agrícola y pecuaria en relación a los conflictos de uso

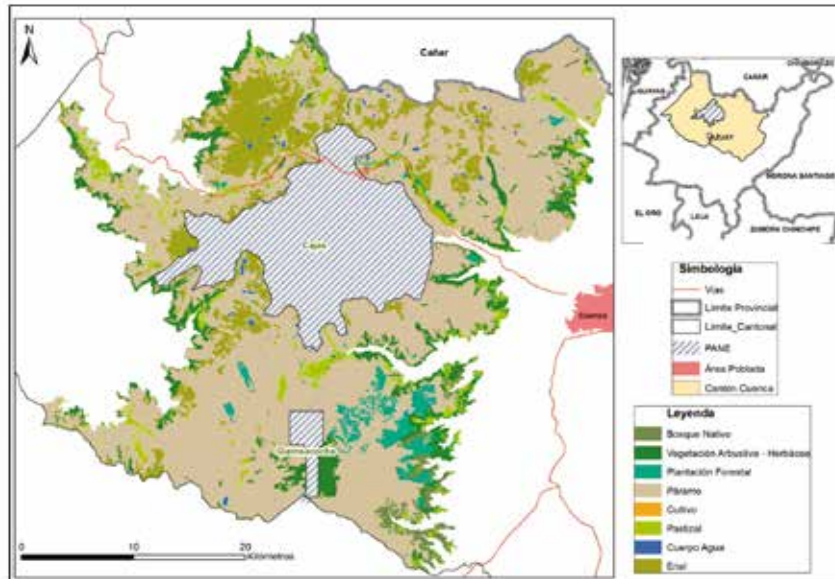


Ilustración 9: El páramo del cantón Cuenca y sus usos actuales

en las que se realizan actividades agropecuarias (pastizales para ganaderías lecheras y plantaciones forestales de pino). En realidad, la ganadería extensiva es una de las pocas opciones de conseguir ingresos económicos en este ecosistema, dadas sus limitaciones naturales. Esta actividad se vincula estrechamente con sistemas productivos de baja inversión como mercantil y marginal. Tal es así que, el 95% de la actividad ganadera se desarrolla bajo este tipo de sistemas productivos.

La actividad ganadera implica la preparación del suelo mediante prácticas tradicionales como quemas y talas de vegetación natural (*Polylepis*), y conlleva al sobrepastoreo, contaminación del agua por el uso de agroquímicos, y finalmente a la alteración de este ecosistema que se debería destinar a protección. La consecuencia es una presión para la fauna y flora endémicas, y la degradación de sus servicios ambientales y funciones ecológicas dentro de la cual se deriva fundamentalmente la producción de agua dulce.

La razón de la ampliación de la frontera agrícola hacia los páramos puede tener múltiples orígenes, entre ellos la escasa existencia de tierras productivas y la facilidad de acceso mediante carreteras y vías carrozables.

La interrelación entre los datos anteriores y el catastro del cantón Cuenca permite obtener datos complementarios, como por ejemplo: 8Ver ilustración No.10)

- Existen 2918 predios que en total suman más de 10.000 ha utilizados para fines agropecuarios en el páramo.
- Del total de predios registrados en la zona de páramo de Cuenca, el 97% de estos predios corresponden a personas naturales y el 3% personas jurídicas (asociaciones y comunidades).
- De igual manera, el 69% de estos predios poseen un título de propiedad (escrituras) y el 31% están en posesión de las tierras (sin título de propiedad), según el registro catastral.

Finalmente, la sinergia de la información, generada por SIGTIERRAS, y sus respectivos datos resultantes permiten combinar un sin número de variables cartográficas que, asociadas al catastro, enriquecen y pueden abordar de mejor forma temas complejos como el cambio de uso de suelo, el aprovechamiento de las tierras con aptitud agrícola o pecuaria de un lado, y balancearlo con

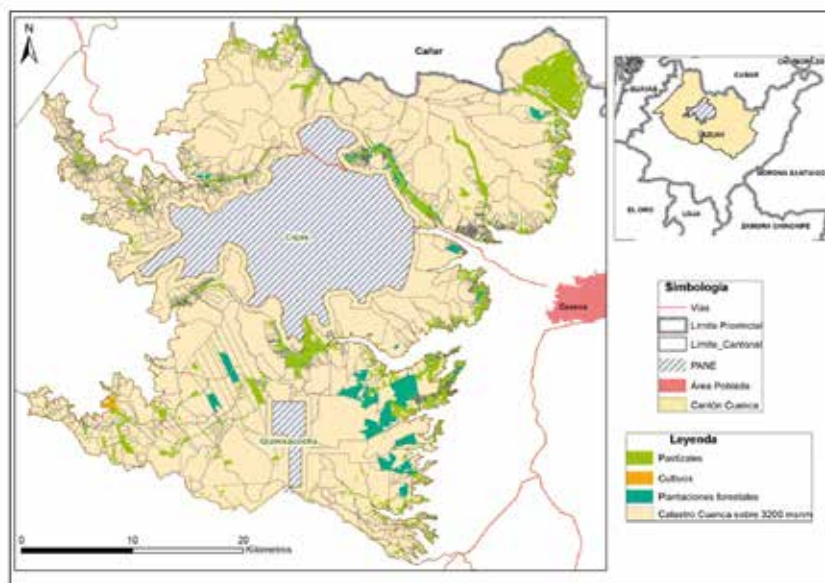


Ilustración 10: Cantón Cuenca: Predios en área de páramo de acuerdo a su uso

la otra gran realidad y reto, como es el crecimiento de la ciudad, la presión demográfica, las intervenciones de infraestructura, realidades que deben estar y son parte de los planes de ordenamiento y desarrollo, que se planteen y aborden de mejor forma temas como la vocación adecuada de las tierras.

La expansión y dotación de servicios básicos eficientes en el área urbana; el manejo del agua como bien escaso; y, como estas realidades se tratan y abordan desde los decisores políticos, los marcos normativos pasando por la implementación de planes y programas que maximicen sus resultados y logros en el tiempo.

En la actualidad, de cara hacia la gestión y planificación del suelo urbano y rural, la disponibilidad de información homogénea, acotada, y detallada, como la que dispone el país actualmente, debe ser aprovechada en beneficio de los ciudadanos del campo y de la ciudad.

SINAT: La tecnología como recurso para la Planificación y Gestión del Desarrollo Local

Las técnicas de *geomensura* conjuntamente con las tecnologías de la información y comunicación (TICs) han revolucionado el tratamiento de datos espaciales, permitiendo obtener diagnósticos de territorios muy extensos, en tiempos mínimos y con precisiones notables,

todo ello gracias a la tecnología que día a día innova y simplifica procesos que inicialmente eran tediosos, incommensurables y de gran complejidad.

Disponer de un sistema que permita interactuar con la información generada, facilita la planificación territorial. Por esto, además de contar con una nutrida y detallada información cartográfica, se dispone del SINAT, Sistema Nacional de Administración de Tierras, un desarrollo informático implementado por el Estado ecuatoriano para la gestión del área rural basada en el catastro rural en los municipios asociados a SIGTIERRAS, que permite incorporar al análisis la interacción entre catastro, cartografía básica y temática. SINAT está implantado satisfactoriamente en 54 cantones del Ecuador (aproximadamente 25% del total de Gobiernos Descentralizados Municipales), apoyando en todo momento en la toma de decisiones de los gobiernos locales. (Ver Ilustración No.11)

SINAT como herramienta para la toma de decisiones

Varios análisis territoriales, como los expuestos anteriormente, son resultado de un correcto manejo y explotación de la herramienta SINAT, que, a más de las ventajas de un sistema de gestión catastral, posee versatilidad para efectuar diferentes tipos de análisis interrelacionado con una amplia gama de variables físicas

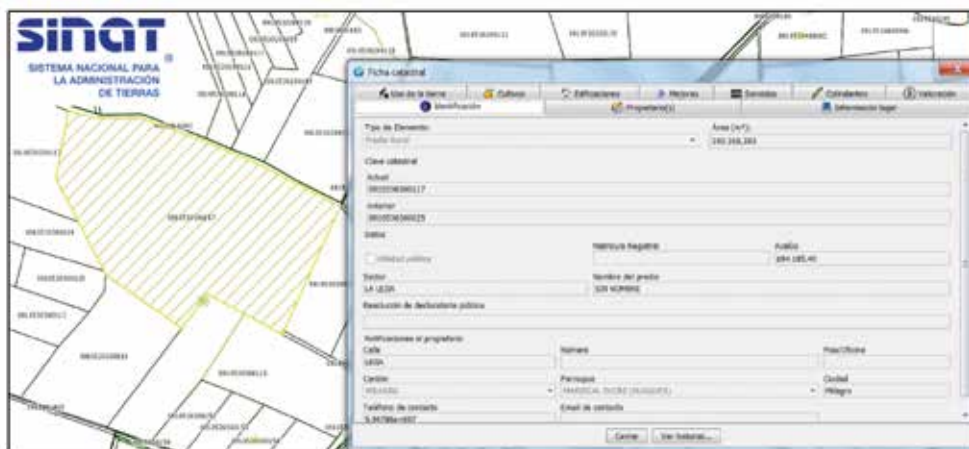


Ilustración 11: Interface de SINAT y su vínculo gráfico y alfanumérico

y socioeconómicas que inciden en la planificación del espacio urbano y rural.

Debido a que, dentro del entorno propio del SINAT, su interface presenta un ambiente característico de los sistemas de información geográfica, permite visualizar, analizar datos, modelar, evaluar y obtener resultados producto de una adecuada interpretación, por parte de especialistas multidisciplinares, a partir de la coyuntura entre variables cartográficas e información vinculada con el territorio.

A continuación se muestran varias de las potencialidades del SINAT para efectuar análisis territoriales, con un caso de aplicación realizado en el cantón Pimampiro, provincia de Imbabura:

Pimampiro y determinación de sectores para riego.

El objetivo, identificar un sector adecuado para implantar sistemas de riego a fin de mejorar la productividad agrícola del cantón, modelados con el uso de SINAT. Para ello es necesario determinar cuáles son los predios que no disponen riego y, fácilmente por la información catastral, se puede efectuar un filtrado de la información a través de un constructor de consultas tanto gráficas como alfanuméricas. (Ver Ilustración No.12 y No.13)

El siguiente paso es identificar dónde implantar dicho proyecto de riego y para dicho efecto es necesario analizar algunas variables (cartografía temática). En este caso, los sistemas productivos permiten obtener un

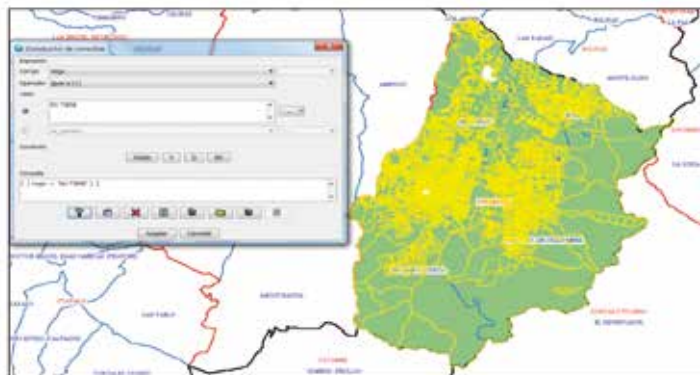


Ilustración 12: Selección de predios sin riego en catastro (SINAT)

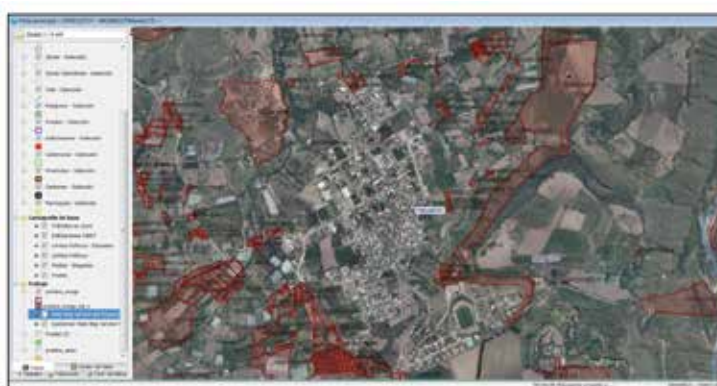


Ilustración 13: Predios rurales sin riego en las cercanías de Pimampiro (cabecera cantonal)

detalle de cómo el territorio está siendo explotado en materia *agropecuaria*, es decir, si hay inversión mínima para una subsistencia básica, o en su defecto, si hay máxima inversión con rentabilidad y generación de empleo masivo.

Para ello es posible acceder a la cartografía temática, puede ser esto a partir de los archivos portables SHP o GDB, o a través de servicios de web de mapas utilizando el acceso remoto a la cartografía SIGTIERRAS. Para am-

bos casos el despliegue actúa utilizando capas o layers de información: (Ver Ilustración No.14)

Con la información desplegada, visualmente se puede apreciar que en las cercanías de la cabecera cantonal de Pimampiro, por las características óptimas del suelo, existen formas tradicionales de producción de frutales (sistemas productivos mercantiles), en los cuales, generalmente, permiten obtener una rentabilidad moderada con producción casi sostenida y poca capitalización. (Ver Ilustración No.15)

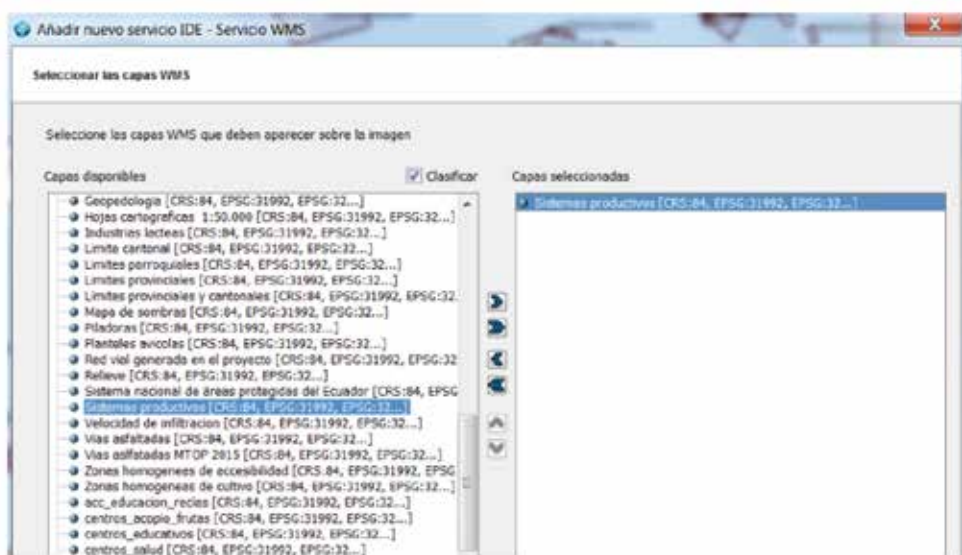


Ilustración 14: Carga de capas temáticas WMS en SINAT



Ilustración 15: Sistemas productivos en las cercanías de la cabecera de Pimampiro

Finalmente, entre el catastro con los predios que no disponen de riego y los sectores que desarrollan sistemas de producción mercantiles se pueden identificar zonas con condiciones favorables (remarcadas de verde en la siguiente ilustración) para que eventualmente se emprenda un proyecto de implantación puntual de riego cercano a la cabecera de Pimampiro. Con ello se optimizará la producción, permitiendo evolucionar hacia sistemas de producción combinados, es decir, sistemas que garanticen una mayor rentabilidad, fomenten la creación de empleo sostenido, así como las actividades de financiamiento a largo plazo. (Ver Ilustración No.16)

SINAT y las Infraestructuras de Datos Espaciales -IDES-

El programa SIGTIERRAS, en concordancia con el nuevo paradigma de socialización de la información geográfica, ha adaptado la experiencia del SINAT hacia la construcción, publicación y mejora continua de su propia Infraestructura de Datos Espaciales -IDES-, que incluyen conjuntos de datos, servicios, metodologías, normas, estándares y acuerdos que permiten visualizar, superponer, consultar y analizar la información geográfica publicada en internet, compartiendo estos recursos fácilmente y consiguiendo así la interoperabilidad entre diversos usuarios. (Rodríguez, Abad, Sánchez; 2006)

La fortaleza de las Infraestructuras de Datos Espaciales radica en el espíritu colaborativo, parte intrínseca de su filosofía. Es decir, que a través de internet, todo tipo de usuario multinivel puede tener el acceso a la informa-

ción territorial y a una gama de servicios complementarios que potencializa las aplicaciones concurrentes: documentación, metadatos, descargas, servicios multimedia, e-learning, y demás.

Centro Geomático Virtual: la IDE SIGTIERRAS al servicio de la comunidad

Alineado con el nuevo paradigma para la difusión de la información territorial, el Programa SIGTIERRAS ha implementado el Centro Geomático Virtual, que abarca toda su infraestructura de datos espaciales, con el fin de garantizar a la comunidad la disponibilidad, visualización, metodologías, datos relevantes, capacitación de los procesos de generación de información realizados por el SIGTIERRAS.

Los diversos servicios que ofrece el Centro Geomático Virtual comprenden:

- **Visores Catastrales, Cartografía Temática y Ortofotografías:** Geoportales con la publicación en tiempo real de toda la información generada por SIGTIERRAS. (Ver Ilustración No.17)
- **Catálogo de Datos:** Información correspondiente a *metadatos* de toda la información publicada por el SIGTIERRAS, incluye metodologías, memorias, mapas.
- **Servicios de Descarga:** Portales con autenticación para el acceso físico a través de internet de la información generada por SIGTIERRAS. (Ver Ilustración No.18)



Ilustración 16: Zonas (verdes) cerca de Pimampiro para potenciales proyectos de riego

- **Capacitación:** Tutoriales para el uso y manejo del SINAT dentro de la gestión para la planificación territorial.

Conclusiones

Existe un significativo e importante avance en la actualización y disponibilidad de *geoinformación* para la planificación y gestión del territorio en Ecuador, tanto a

escala detallada (1:5.000) como a escala semidetallada (1:25.000), la cual incluye ortofotografía, modelo digital del terreno, cartografía temática y catastro rural. Para llevar adelante los diferentes análisis y modelamientos territoriales existe SINAT, sistema que, entre otras capacidades, incluye uno de información geográfica con herramientas para la creación de un sin número de escenarios posibles, análisis de la información territorial y toma de decisiones estratégicas a todo nivel.



Ilustración 17: Visor de Cartografía Temática (Geoportal)



Ilustración 18: Servicio de Descargas SIGTIERRAS

Los campos de aplicación de estos insumos son amplios, desde inventarios, pasando por la *espacialización* de la inversión pública, la reformulación de actividades económicas hasta la planificación y ordenamiento del territorio. Por ejemplo, el análisis de conflictos de uso o el diagnóstico del estado de conservación de ecosistemas frágiles, que permitan implementar políticas territoriales que incidan en la mejora de la calidad de vida de los habitantes de un sector mediante simulaciones con un alto grado de asertividad.

Fundamentado en el conocimiento de las características productivas del suelo y su uso actual, se puede analizar, por ejemplo, que en la provincia de Azuay existe aproximadamente un 23% de tierras productivas para cultivos y pastos, mientras que el porcentaje restante son tierras con aptitud de protección y conservación. Por otro lado, aproximadamente un 57% de las tierras de la provincia tienen un uso adecuado, en tanto que un 38% estaría siendo sobre utilizado y un 4% subutilizado. Las tierras sobreutilizadas presentan degradación, bajos rendimientos y son propensas a fenómenos como la erosión o los movimientos en masa, tienen alta probabilidad de tornarse en tierras improductivas. Las tierras subutilizadas podrían ser intervenidas mediante proyectos de mejoramiento de rendimientos o asesoría técnica espacializadas y efectivamente focalizadas, pues como se ve, es una provincia con superficies limitadas en tierras productivas, en consecuencia se debe propender e incentivar al uso eficiente de los recursos, en particular los naturales.

Otro análisis derivado de la cartografía temática es el caso de los páramos, debido a su extensión en el cantón Cuenca y a las funciones y servicios ambientales que provee. Existen unas 8.000 ha. de páramo que se encuentran

destinadas a fines productivos, principalmente pastizales para ganado y plantaciones forestales. La cartografía de sistemas productivos asigna a estas tierras como sistemas de baja inversión, muy relacionados a la baja productividad que se puede obtener debido a su clima. En efecto, los rendimientos son bajos mientras que el impacto ambiental es alto, debido a la afectación de la función del páramo para cuidar las fuentes de agua.

El aporte de SIGTIERRAS para la planificación y ordenamiento del espacio urbano y rural está encaminado hacia la adopción del nuevo paradigma de las infraestructuras de datos espaciales (IDES), que consiste en abrir y transparentar, eficientemente, el acceso a la información y herramientas generadas, dejando detrás el celo y sesgo por la pertenencia de los datos que tradicionalmente existía, pues al compartir y dirigir la información generada a los multiusuarios se convierte en una vitrina constante de retroalimentación para garantizar siempre la mejora continua. Por ello, tanto a través del SINAT como del Centro Geomático Virtual, todos los actores del territorio podrán optimizar el uso de la información generada simplificando y fortaleciendo el proceso de toma de decisiones inmerso en el desarrollo, local, regional y nacional.

El contar con información de calidad nos permite sistematizarla y generar siempre nueva información, cuyos resultados han permitido abrir las puertas hacia nuevos y objetivos debates respecto al uso del territorio y las políticas que inciden sobre ello.

Un debate objetivo con muchos actores disponiendo de mejor información para hacerlo, sin duda se podrá contribuir a una gestión más eficiente del territorio, optimizando sus mejores usos y aprovechando su verdadera potencialidad.

NOTAS

¹ Ingeniero Geógrafo, Master en Sistemas de Información Geográfica, Coordinador del Nodo Nacional de SIGTIERRAS y Director Técnico de SIGTIERRAS.

² Ingeniera Geógrafa y del Medio Ambiente, Master en Ciencias de la Geoinformación y Observación de la Tierra, Mención en Información de Tierras para la Planificación del Territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- CLIRSEN, SENPLADES, & MAGAP (Eds.), (2011), *Memoria técnica de Conflictos de Uso de la Tierra del cantón Guayaquil del proyecto: "Generación de geoinformación para la gestión del territorio a nivel nacional escala 1:25.000"*. Quito, Ecuador: IEE.
- Conesa, C., (2004), *Tecnologías de la Información Geográfica: Territorio y Medio Ambiente*.
- Conesa, C. et al., (2004), *El empleo de los SIG y la Teledetección en Planificación Territorial*.
- De la Rosa, D., (2008), *Evaluación Agro – ecológica de Suelos*. Madrid, Ediciones Mundi – Prensa.
- Galacho, F., (2004), *Diseño de un sistema de apoyo a la decisión espacial (SADE/SDSS) para la planificación y gestión territorial a escala local*.
- IGAC, CORPOICA (Eds.), (2002), *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*. Bogotá, D.C Pressman R. (7 ed.) (2010). *Ingeniería el Software – un enfoque práctico*. Ciudad de México, México. Editorial Mc. Graw Hill.
- Rodríguez A., Abad P., Sánchez A., (2006), *Infraestructura de datos espaciales de España (IDEE): un proyecto colectivo y globalizado. Avances en las Infraestructura de Datos Espaciales*. Volumen (26). 15-30.

PONENCIA 14

SISTEMA NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS
(SINAT) - METODOLOGÍA
UTILIZADA ACTUALMENTE EN
ECUADOR PARA GENERAR
CATASTRO NACIONAL
GEORREFERENCIADO Y
VALORACIÓN MASIVA DE
TIERRAS RURALES, NORMATIVA,
APLICACIÓN, USOS ACTUALES Y
FUTUROS

ING. MARÍACRISTINA ROMERO ROJAS¹
ING. ADRIAN ALEJANDRO CARRERA VERDESOTO²

1. Metodología para la generación de Catastro Nacional Georeferenciado

1.1 Introducción

El Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica -SIGTIERRAS- es un programa del Gobierno Nacional del Ecuador, ejecutado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca –MAGAP-, en asociación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM) para contribuir a la eficiente gestión y administración territorial en el país, mediante la gestión de información de fotografía aérea (ortofotografía), cartografía temática a nivel nacional y catastro *georeferenciado* e información predial de 54 cantones, cuya fase actual se inició en el año 2012.

El catastro es el inventario y registro físico, jurídico y económico de cada uno de los inmuebles rústicos o ur-

banos de un cantón, región o país, de vital importancia para la gestión integral nacional o subnacional ya que brinda las herramientas e información que permiten planificar, organizar y tomar decisiones objetivas sobre el territorio.

SIGTIERRAS ha realizado un levantamiento predial rural masivo mediante investigación directa en campo (barrido predial), en donde se han identificado los linderos del predio, hacienda, parcela o terreno así como también de los territorios comunales de pueblos indígenas, montubios, mestizos y afroecuatorianos, con el fin de generar un mosaico preciso de todo el territorio rural utilizando instrumentos y tecnologías modernas. Durante esta investigación hemos visitado más de un millón de predios para levantar la información de sus ocupantes, construcciones, cultivos, mejoras agropecuarias y de los servicios con los que cuenta, respaldados con fotografías de cada uno.

1.2 Metodología de levantamiento predial rural

Este proceso implicó la ejecución de campañas de levantamiento predial donde se registraron digitalmente la información técnica y jurídica de cada predio obtenida durante las visitas y recorridos a los predios rurales; validación de resultados y entrega de planos a los beneficiarios a través de la presentación a los participantes de los resultados obtenidos, junto con proporcionar orientación legal para perfeccionar los derechos de propiedad de quienes requieran hacerlo y entrega de la base de datos gráfica y alfanumérica con todos sus respaldos fotográficos a los GADM, información que se gestiona en el Sistema Nacional de Administración de Tierras -SINAT-, desarrollado por SIGTIERRAS.

La Ficha Predial Rural (FPR) ha sido el instrumento mediante el cual se ha registrado la información descriptiva, técnica y legal de cada uno de los predios rurales intervenidos. La captura de información se realizó mediante aplicativos automatizados instalados en dispositivos electrónicos (*tablets* y *palms*) y se complementa con la identificación de los límites prediales trazados sobre la ortofotografía con mediciones convencionales y/o levantamiento GPS. (Ver ilustración No.1)

La información registrada en la FPR ha sido el insumo principal para la conformación de las bases de datos

cantonales, previos controles de calidad, que iniciaron al hacer uso de un dispositivo electrónico de captura de información, el cual incluyó aproximadamente 120 validaciones internas para asegurar coherencia y completación de la información que recogen los brigadistas y asegurar la calidad de la información levantada.

La delimitación predial se basó en el uso de las ortofotografías digitales escala 1:5.000 como el elemento básico sobre el cual se identificaron los límites prediales mediante la *fotoidentificación*, tomando en consideración los testimonios de los propietarios y/o posesionarios y, en ausencia de éstos, de colindantes o informantes claves junto con los métodos de medición mediante GPS y/o cinta métrica.

La delimitación predial se fijó con una precisión dentro de los 2 m., por lo que se realizaron las observaciones GPS necesarias para que, luego de un proceso de corrección diferencial, se encuentre dentro de este rango (los equipos receptores registraron la información GPS en épocas de 1" para los remotos y cada 5" para los equipos de base con una máscara de eliminación de señales con un ángulo no menor a 15° de elevación sobre el horizonte; mediciones con un mínimo de cuatro satélites todo el tiempo y un PDOP menor a 6). Para predios menores a 2.500 m² y que sean sujetos a procesos de adjudicación por parte de la STRA, la precisión estuvo dentro de 1 m. (Ver Ilustración No.2 y 3)

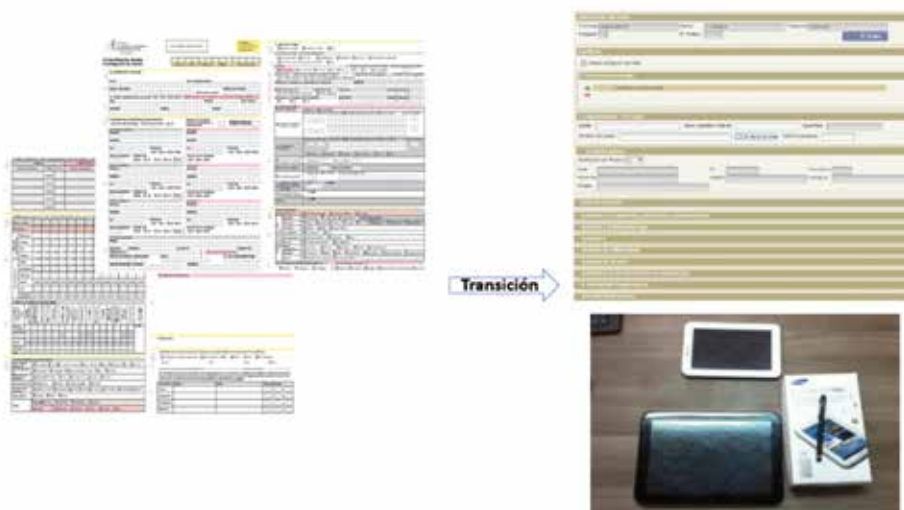


Ilustración 1: Implementación de un dispositivo electrónico para la captura de la información de la Ficha Predial Rural (FPR)



Ilustración 2. Delimitación Predial mediante el uso de la *fotointerpretación*

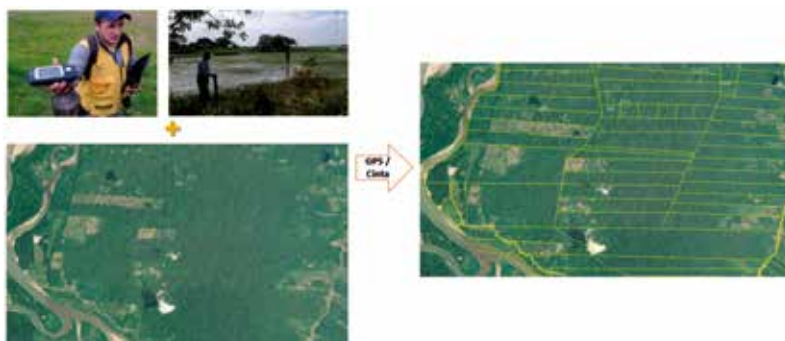


Ilustración 3. Delimitación Predial mediante el uso de GPS y/o cinta

Además, durante el levantamiento de campo se identificó la cobertura vegetal y las construcciones, las áreas mínimas identificadas (de cobertura vegetal nativa, cultivos, plantaciones, pastos) fueron de 625 m² (+/- 10%); identificación de construcciones *fotoidentificables* o no con una precisión dentro de los 2 m.

La recolección de la información de al menos el 80% fue proporcionada directamente por los propietarios/poseedores, mientras que el 20% restante podría ser recopilado por informantes calificados (parientes, colindantes, vecinos e informantes reconocidos por la comunidad) y no se aceptó más del 5% de predios sin informantes.

El control de calidad de los productos de las Campañas de Levantamiento Predial (CLP), que se utilizó, fue el muestreo estadístico acorde a la Norma ISO 2859-1:1999 "Procedimientos de muestreo para la inspección por atributos". Dicho control se efectuó en función al Nivel de Calidad Aceptable (NCA) de 6,5% para el Con-

trol de Calidad de la FPR (Gabinete), NCA de 4% para el Control de Calidad de la FPR (Digitalización) y NCA de 6,5% para el Control de Calidad de la FPR (Campo).

Para realizar este control de calidad las principales tareas que se efectuaron fueron:

- Verificación de los porcentajes de la FPR con informantes directos y FPR sin informante.
- Verificación de la estructura tanto de la Base de Datos Gráfica como Alfanumérica sea la correcta y la consistencia de los registros (el número de predios definidos gráficamente sean iguales al número de predios de BD alfanumérica).
- Selección de la muestra estratificada en base al número de predios a fiscalizar, con adecuada distribución espacial, polígonos de trabajo para campo y gabinete.

Se comprobó de forma automática la compleción y coherencia de la Base de Datos (BD) Alfanumérica generada a partir de la información levantada en la FPR. Esta comprobación se realizó mediante una aplicación automatizada en donde las principales comprobaciones que se realizaron fueron:

i. Compleción: Que todos aquellos campos, que deban contener datos, estén llenos.

ii. Coherencia: En algunos campos se verificó que las relaciones sean coherentes, de acuerdo al listado de validaciones y comprobaciones predefinido por la Unidad Ejecutora (UE).

iii. Estructura: Que los campos de la BD se hayan llenado de manera correcta según el diccionario de datos predefinido por la UE.

iv. Veracidad: En aquellos campos en los que era posible, se comprobó la veracidad de los datos.

La coherencia entre las BD gráfica y alfanumérica se basó en relacionar la información gráfica con su correspondiente alfanumérica mediante consultas automatizadas entre ellas. Entre las principales comprobaciones que se realizaron en esta consulta podemos citar:

i. Que exista el mismo número de predios en la BD gráfica que en la BD alfanumérica.

ii. Que exista una correspondencia biunívoca entre las claves catastrales existentes en las BD gráfica y alfanumérica.

iii. Que exista una correspondencia entre los cultivos registrados en la BD con los de la base gráfica para cada uno de los predios.

iv. Que exista una correspondencia entre cada bloque de construcción definida alfanuméricamente con su BD gráfica.

v. Comprobar que si existen pisos superiores en una construcción consten los pisos inferiores.

Luego de estos controles de calidad, se realizó la presentación de resultados en jornadas públicas masivas a los propietarios/poseionarios cuyos predios fueron levantados, con el fin de verificar y corroborar los resultados referentes a cada uno de sus predios obtenidos en campo. En estas jornadas, denominadas Exposiciones Públicas de Resultados (EPR), todos los beneficiarios tuvieron la oportunidad de revisar el trabajo realizado y, de ser el caso, presentar el reclamo respectivo o completar la información faltante.



Ilustración 4. Resultados del Levantamiento Predial Rural (predios, coberturas, construcciones)

1.3. Ejecución del levantamiento predial rural

Durante los 48 meses de ejecución del Programa SIGTIE-

RRAS los resultados obtenidos son lo que se muestran en la Tabla No. 1, en donde se han levantado más de un millón de predios en 47 cantones.

No.	PROVINCIA	CANTONES	No. PREDIOS	No.	PROVINCIA	CANTONES	No. PREDIOS
1	AZUJAY	CUENCA	137.553	25	LOJA	ESPÍNDOLA	10.976
2		PUCARÁ	11.063	26		GONZANAMÁ	11.411
3		SÍGSIG	48.631	27		LOJA	40.196
4	BOLÍVAR	CALUMA	6.326	28		MACARÁ	2.954
5	CAÑAR	EL TAMBO	7.184	29		OLMEDO	6.356
6	CARCHI	ESPEJO	6.792	30		PALTAS	12.469
7		MIRA	8.297	31		PINDAL	5.078
8		SAN PEDRO DE HUACA	2.843	32		PUYANGO	10.121
9	CHIMBORAZO	CHUNCHI	12.695	33		QUILANGA	3.583
10		COLTA	74.196	34		SOZORANGA	1.520
11		GUAMOTE	46.618	35		ZAPOTILLO	6.902
12		RIOBAMBA	160.355	36		LOS RIOS	BABAHOYO
13	COTOPAXI	PANGUA	14.704	37			VINCES
14		LATACUNGA	102.609	38		MANABÍ	FLAVIO ALFARO
15	EL ORO	PASAJE	9.186	39			PORTOVIEJO
16	GUAYAS	MARCELINO MARIDUEÑA	1.994	40	TOSAGUA		12.595
17		MILAGRO	15.170	41	MORONA SANTIAGO	SUCÚA	5.410
18		SAMBORONDÓN	6.053	42	ORELLANA	FRANCISCO DE ORELLANA	9.306
19		SANTA LUCÍA	13.044	43	PICHINCHA	CAYAMBE	27.788
20	IMBABURA	ANTONIO ANTE	10.296	44		PEDRO MONCAYO	12.783
21		COTACACHI	19.371	45		PEDRO VICENTE MALDONADO	4.538
22	LOJA	CALVAS	8.143	46	SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	LA CONCORDIA	3.541
23		CATAMAYO	7.482	47	SUCUMBIOS	LAGO AGRIO	16.578
24		CELICA	3.143	TOTAL GENERAL			1.004.221

Tabla 1: Resultados del Levantamiento Predial Rural

Durante la ejecución del Programa SIGTIERRAS a nivel nacional se ha intervenido el 18,73% de la superficie nacional (46.801 Km² de los 249,863 Km² del territorio nacional), tal como se muestran distribuidos en la Ilustración No. 6.

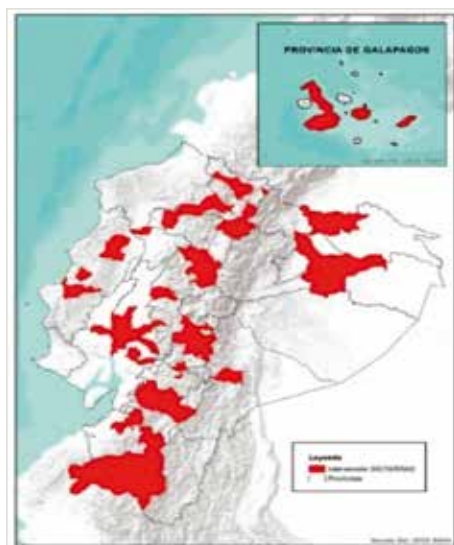


Ilustración 6: Cantones intervenidos por el Programa SIGTIERRAS

1.4. Resultados del levantamiento Predial Rural.

a) Provincia del Azuay.

En la provincia del Azuay tres Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADven unir esfuerzos con el MAGAP, a través del Programa SIGTIERRAS, para generar un Catastro Rural *Georreferenciado* que permite conocer su territorio de manera integral, con la firma del Convenio de Cooperación Técnica y Económica entre ambas instituciones.

Estos cantones son Cuenca, Pucará y Sígsigque, en la actualidad, cuentan con toda la información que se le-

vantó con FPR y los linderos prediales, a una escala que nunca antes se ha manejado en el país.

Con los más altos estándares de calidad se lograron levantar 209.393 predios en una superficie de 4.307 km²(el 56,20% de la superficie de la provincia del Azuay) en un período de tiempo de dos años y ocho meses, interviniendo progresivamente desde octubre de 2012 hasta junio de 2015, en constante colaboración con los GAD y con un fuerte contingente profesional plenamente coordinado en actividades de Administración, Supervisión, Gerencia, Socialización, Ejecución, Control de Calidad, y Fiscalización.

	Cuenca	Sígsig	Pucará
Número de Predios	137.554	11.063	48.735

Tabla 2: Resultados obtenidos del LPR en la provincia del Azuay

Veamos por ejemplo la información sobre la titularidad con la que en la actualidad cuentan los cantones de Cuenca, Pucará y Sígsig:



Ilustración 7: Gráfica de la titularidad de los predios levantados en la provincia del Azuay

A continuación otro ejemplo sobre la cobertura de servicios, información generada a partir de la investigación predial rural en campo:

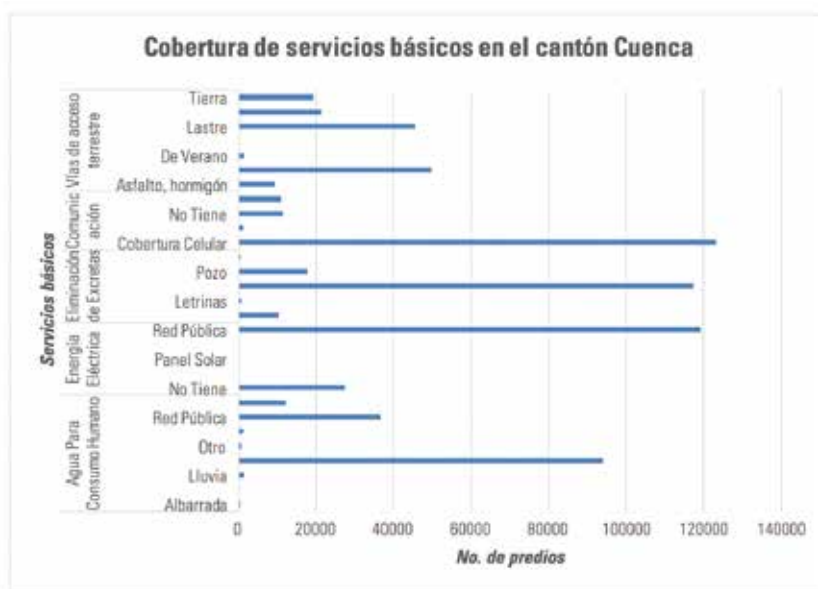


Ilustración 8: Cobertura de servicios básicos del cantón Cuenca

Pese a la gran cantidad de información que se puede obtener de cada cantón, el análisis va a seguir siendo cantonal ya que se pueden inferir ciertos datos en los

cantones vecinos, debido a las características similares que puedan tener pero no dejarán de ser aproximaciones, versus los datos reales levantados por el Programa.

b) Provincia de Loja.

En lo referente a Catastro, la provincia de Loja podría considerarse un caso de éxito ya que es la única en el país que tiene todo su territorio levantado con información de su territorio rural, incluyendo una identificación nunca antes realizada de los territorios comunales existentes, con mucha precisión y con una validación de sus colindantes internos y externos, que ha permitido revelar con datos una realidad conocida en territorio pero que no se había

podido verificar por autoridades de todos los niveles, por la falta de información espacial confiable de lo rústico o simplemente la ausencia completa de esta información.

Al hacer un análisis un poco más detallado de la provincia de Loja, se tiene un caso de estudio interesante, ya que conforma un clúster bastante homogéneo en términos generales al pertenecer a la misma unidad administrativa (provincia), sin dejar a un lado la diversidad de cada uno de sus cantones.

CANTÓN	PARROQUIA	NOMBRE COMUNA	No. PREDIOS	SUPERFICIE (ha)
Calvas	Colatsaca	Atillo	10	2.395,35
	Utmana	Chingulle	1	2.420,31
	Cariamanga	San Pedro Martir	65	1.266,26
		Tabloncillo	3	4.693,88
		Yambaca- Nangora	12	1.319,28
		Chalacamuma	21	904,18
Celica	Sabanilla	Domingullo	299	23.506,80
	Pózu	Honor y Trabajo	65	8.045,63
	Celica	Caharrumi	4	131,43
		Mullunama	5	278,75
		Paltahuayco	15	1.075,48
		Quiara	5	27,66
		Sasanama	13	59,83
Espíndola	Santa Teresita	Cocheccorral	9	2.242,03
		Cangochara	23	2.139,22
		Tundurama	13	2.377,37
		Colambo	3	4.768,32
Gonzanama	Purunuma	Purunuma	50	1.200,51
		Sasaco	13	968,15
		Surunama	39	1.155,65
Macará	Larama	Numbiaranga	21	2.512,36
	La Victoria	Pueblo Viejo	14	4.645,41
Faltas	Catacocha	Collana-Catacocha	19	6.436,98
	Lauro Guerrero	Chinchanga	33	7.025,74
	Guachanama	Guachaurco	9	337,22
	Orianga	Santa Lucía de Orianga	20	19.243,04
	Catacocha	Comunidad de Huato	94	4.920,70
Pindal	Milagros	Milagros	295	3.357,32
Quilanga	Quilanga	Anganuma	44	2.417,33
		Loana	40	1.492,28
Sozoranga	Sozoranga	Chinchanga	25	24.115,73
		Montecrespo	8	956,63
		Papayal	8	756,67
	Nueva Fátima	Nambilango	9	5.788,35
		La Poza	11	5.963,67
	Tacamoros	Pandunana	16	2.535,22
Total		36	1.334	153.485,70

Tabla 3: Comunas con registro catastral en la provincia de Loja

Existen más de cuarentacomunas en la provincia de Loja, en una superficie de 1.534 km² (el 13,87 de la superficie total de la provincia), dato que se comprobó con el levantamiento predial. Pero además se encontró que existe un número importante de predios con título dentro de las comunas; derivado de los diversos “momentos legales” en que se ha permitido y prohibido sucesivamente.

Estos predios con título tienen derechos individuales que chocan con los derechos colectivos de las comunas, pero que en la mayoría de los casos conviven de una manera pacífica, ya que los comuneros conocen su existencia y, en general, son los mismos comuneros, quienes de una u otra forma han obtenido estos títulos individuales con afán de garantizar su tenencia según muchos afirmaron.

También hubo comunas que no quisieron colaborar con el proceso de Levantamiento Predial, ya que temían que de

alguna manera esto afecte aún más su forma de tenencia de la tierra, ya afectada de hecho por estos predios con títulos individuales en su interior. Por lo que se requirió de un gran esfuerzo de comunicación social y de relaciones comunitarias para poder difundir los beneficios de la actualización catastral, pese a lo cual algunas comunas decidieron no prestar su colaboración en los cantones de Loja, Paltas, Sozoranga y Calvas. (Ver Tabla No.3)

A continuación, se presentan algunos datos referentes a los dieciséiscantones levantados: dos durante la ejecución de la fase inicial piloto PRAT (que generó el Catastro Rural de Saraguro y Chaguarpamba) y catorce levantados en la fase actual del Programa SIGTIERRAS a través de consultas de datos desde la BD con su posterior procesamiento y análisis, según sea la necesidad como es el caso de la situación de titularidad en la provincia, tal como se muestra en la Tabla No. 4.

Cantón	Sin Título	Con Título	Sin información	Total Predios
CALVAS	1.115	6.954	74	8.143
CATAMAYO	831	6.506	145	7.482
CELICA	704	2.407	32	3.143
ESPÍNDOLA	2.236	8.538	202	10.976
GONZANAMÁ	1.081	10.248	82	11.411
LOJA	10.988	28.062	1.146	40196
MACARÁ	738	2190	26	2954
OLMEDO	2.332	3.972	52	6.356
PALTAS	1.651	10.735	83	12.469
PINDAL	2.105	2.917	56	5.078
PUYANGO	2.460	7.371	290	10.121
QUILANGA	368	3.184	31	3.583
SOZORANGA	482	1.008	30	1.520
ZAPOTILLO	2.884	3.366	652	6.902
CHAGUARPAMBA	2.995	6.700	0	9.695
SARAGURO	17.539	23.850	18	41.407

Tabla 4: Datos de Titularidad de los predios levantados en la provincia de Loja

Cantón	Sin Título	Con Título	Sin información
CALVAS	13.7%	85.4%	0.9%
CATAMAYO	11.1%	87.0%	1.9%
CELICA	22.4%	76.6%	1.0%
ESPÍNDOLA	20.4%	77.8%	1.8%
GONZANAMÁ	9.5%	89.8%	0.7%
LOJA	27.3%	69.8%	2.9%
MACARÁ	25.0%	74.1%	0.9%
OLMEDO	36.7%	62.5%	0.8%
PALTAS	13.2%	86.1%	0.7%
PINDAL	41.5%	57.4%	1.1%
PUYANGO	24.3%	72.8%	2.9%
QUILANGA	10.3%	88.9%	0.9%
SOZORANGA	31.7%	66.3%	2.0%
ZAPOTILLO	41.8%	48.8%	9.4%
CHAGUARPAMBA	30.9%	69.1%	0.0%
SARAGURO	42.4%	57.6%	0.0%

Tabla 5: Porcentaje que representa la Titularidad de los predios sobre el número total de predios de cada cantón

A continuación se presentan la gráfica de porcentaje de predios con y sin títulos, en los cantones levantados

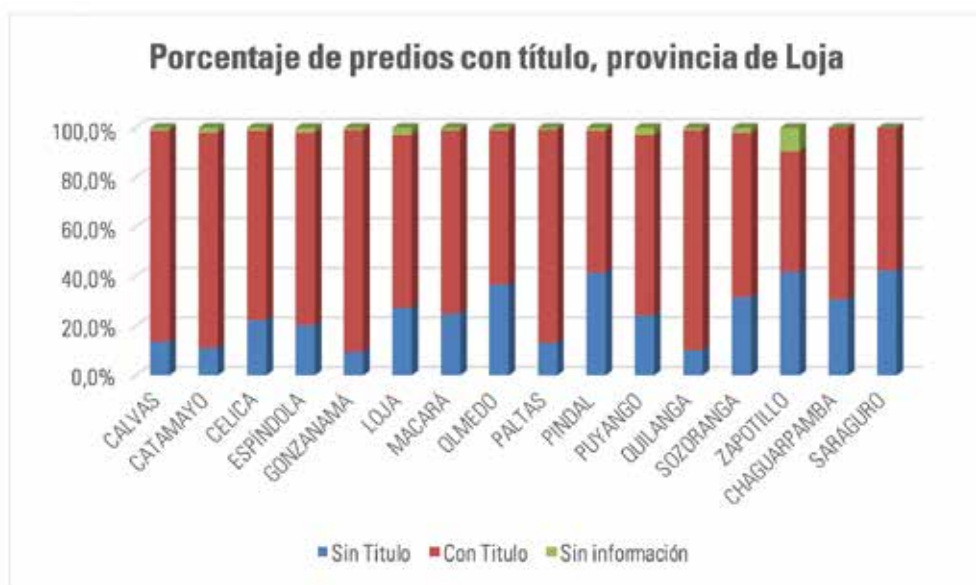


Ilustración 9: Gráfica de la titularidad de los predios en los cantones levantados de la provincia de Loja

2. Valoración masiva de Tierras Rurales

Es conveniente para todos los niveles de gobierno, así como para ciudadanía en general, actualizar los valores catastrales rurales mediante la elaboración e implementación de las metodologías de valoración catastral predial de suelo rural y de las construcciones que, de acuerdo con la legislación vigente que en materia catastral y fiscal, sea capaz de recoger las peculiaridades de la gran diversidad de predios rurales y construcciones distribuidos por todo el territorio ecuatoriano. Simultáneamente ha de tenerse la vista puesta en el contribuyente para que el proceso valorativo ofrezca la garantía, transparencia, confianza y seguridad que debe tener la actuación administrativa que busca ser reflejo de la correcta gobernanza del país.

SIGTIERRAS ha desarrollado la presente Metodología de Valoración de Tierras Rurales, que sigue un procedimiento técnico y comprende diferentes fases hasta llegar a la obtención del valor catastral, determinado objetivamente para cada inmueble a partir de los da-

tos que constan en el catastro rural de 54 cantones intervenidos.

El desarrollo de la presente metodología concibe la interrelación de las diferentes características de los predios y de las variables explicativas del valor, con lo cual, como resultado de este proceso, el valor catastral estará actualizado, será aprovechable para los múltiples usos de la administración pública y su revisión bianual podrá hacerse con un esfuerzo manejable por los diversos GAD.

Es una metodología actualizable, masiva y de fácil aplicación, que se apoya en parámetros objetivos y cuantificables, de tal modo que se reduzca, en la medida de lo posible, la carga subjetiva que tiene todo proceso de valoración inmobiliaria.

Su adecuado uso garantizará la aplicación de una política tributaria justa, equitativa y progresiva, en cumplimiento de expresas disposiciones legales previstas en el Código Orgánico de Organización Territorial –COOTAD–.

2.1. Valoración Catastral

Las valoraciones basadas en el valor de mercado deberían adoptar, en las normas propuestas, la definición y el marco conceptual de referencia establecidos por el *International Valuation Standards Council* (IVSC), que señala que el avalúo es:

“La cifra estimada por la que un activo u obligación podría intercambiarse en la fecha de valoración, entre un comprador y un vendedor dispuestos a vender, en una transacción libre tras una comercialización adecuada en la que las partes hayan actuado con conocimiento, prudencia y sin coacción”.

La Metodología de Valoración desarrollada por SIGTIERRAS detalla cuidadosamente los diferentes contenidos que se recogen en la anterior definición, que son los elementos fundamentales para conocer, interpretar y asignar, en su caso, el valor de mercado o, subsidiariamente, un valor catastral que tenga como referencia inmediata y universal el valor más probable que podrían alcanzar los bienes identificados si se pusiesen a la venta en las condiciones que se identifican.

En este sentido, la valoración catastral posee ciertas características, entre las cuales la más subjetiva de éstas dice que: *“El valor catastral asignado al inmueble es, ha sido y probablemente será, la principal fuente de discusión en los procesos de implantación y actualización catastral”.* La justificación inmediata de lo expuesto se encuentra en el hecho de que el valor catastral del inmueble o, en su defecto, la renta, se emplea en la estimación de la base imponible⁴ del impuesto predial que gravará el inmueble.

A grandes rasgos las características más representativas de la valoración catastral de los inmuebles son las siguientes:

1. Es una valoración administrativa que, salvo excepciones, está gestionada por una administración pública.
2. Es una valoración tributaria que persigue objetivos de equidad de trato de los administrados y garantiza la proporcionalidad en la aplicación de los tributos con los que tiene relación.

3. Es una valoración legal que está regulada por normativa propia aprobada al efecto.
4. Es una valoración que sigue un procedimiento técnico y comprende diferentes fases hasta la determinación del valor catastral.
5. Es una valoración masiva que debe asignar, de forma automática, valores a todos y cada uno de los inmuebles identificados.

Se debe tomar en cuenta que esta metodología de valoración NO llega al nivel de detalle que se exige en una tasación, pero tampoco comparte la generalidad de las valoraciones masivas.

2.2 Metodología de valoración de tierras rurales.

La necesidad de actualizar los valores catastrales rurales y, en su caso, asignarlos a los predios en un proceso masivo, requiere del diseño de una metodología técnica de valoración catastral predial rural (MTVCPR). El marco de referencia en el que se encuadre el procedimiento de valoración catastral es el que se describe a continuación:

1. Metodología fácilmente aplicable, actualizable, masiva, automática, rigurosa y administrativamente impecable.
2. Apoyada en parámetros objetivos y cuantificables que reduzcan la carga subjetiva que tienen, y tendrán, todos los procesos de valoración inmobiliaria.
3. Minimizar el volumen de información a capturar mediante procedimientos tradicionales, fomentando las alianzas y el acceso y uso de distintas bases de datos existentes, de manera automática.
4. Los resultados deberían poder ser empleados en otras aplicaciones administrativas, privadas y empresariales: reutilización de la información.
5. Todo el proceso debería gestionarse y automatizarse a través del sistema de información territorial catastral.
6. La valoración, una vez suministrada la información necesaria, deberá realizarse mediante actuación

nes masivas que interrelacionen las diferentes características de los predios y las variables explicativas del valor.

7. Deberá establecerse un procedimiento de actualización de valores catastrales, teniendo como referencia lo establecido por el COOTAD, en los plazos administrativos y tributarios previstos.
8. Deberá coordinarse y facilitar las gestiones tributarias y recaudatorias.
9. El procedimiento ha de fomentar la coordinación con el suelo rural de los cantones limítrofes y con los asignados al suelo urbano en el cantón.
10. Debe fomentar la transparencia y confiabilidad en el proceso y en los resultados.

Con ello se obtiene una estimación del valor del suelo del predio rural. Un valor administrativo que se ha configurado a través del análisis de un determinado número de muestras representativas del mercado, teniendo en consideración las características propias del predio (por zona *agroecológica* homogénea -ZAH-) a valorar. No es su precio sino una aproximación al mismo a través de las herramientas, que la ciencia valorativa pone a disposición de los técnicos. No obstante, sí tendría la consideración de valor intrínseco (mercado), que es lo que preceptúa la legislación y podría ser tomado como referencia y límite para calcular el catastral, y las bases imponible y liquidable respectivas.

Los marcos legislativos de numerosos modelos catastrales establecen que el valor catastral es el determinado, objetivamente, para cada inmueble a partir de los datos disponibles en el catastro inmobiliario y estará integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones. Así señala el COOTAD, en donde se establece que *“El valor de la propiedad se establecerá mediante la suma del valor del suelo y, de haberlas, el de las construcciones que se hayan edificado sobre el mismo”* (Art. 495), adelantando alguno de los usos inmediatos que tendrá ese valor al que califica como *“intrínseco, propio o natural del inmueble”*: *“servirá de base para la determinación de impuestos y para otros efectos tributarios, y no tributarios”*. Además se manifiesta que:

- El método para cuantificar el valor del suelo (rural y

urbano, las dos naturalezas administrativas en que divide el suelo) será el **MÉTODO COMPARATIVO**:

- a) El valor del suelo, que es el precio unitario de suelo, urbano o rural, determinado por un proceso de comparación con precios unitarios de venta de inmuebles de condiciones similares u homogéneas del mismo sector, multiplicado por la superficie del inmueble;
- Mientras que para estimar el valor de las construcciones utilizará el método del **COSTO de REPOSICIÓN**:
 - b) El valor de las edificaciones, que es el precio de las construcciones que se hayan desarrollado con carácter permanente sobre un inmueble, calculado sobre el método de reposición; y,
 - c) El valor de reposición, que se determina aplicando un proceso que permite la simulación de construcción de la obra que va a ser evaluada, a costos actualizados de construcción, depreciada de forma proporcional al tiempo de vida útil.

Desde un punto de vista práctico las consideraciones anteriores se pueden resumir, dentro del ámbito rural, en [C.1]:

$$V_p = V_{\text{SUELO}} + V_{\text{CONST}}$$

Que se transforma, de acuerdo con la metodología que se plantea, en [C.2]:

$$VP = \sum V_{\text{SUBP}} + \sum V_{\text{CONST}}$$

En la que:

- V_p : Valor del predio
- V_{SUELO} : Valor del suelo
- V_{SUBP} : Valor del *subpredio* o ZAH
- V_{CONST} : Valor de la construcción

La Metodología Técnica de Valoración es una exigencia técnica y tributaria, además de económica y social, e imprescindible para disponer de un catastro multipropósito. No hay que olvidar que con asignar este calificativo al término catastro no se consigue que sea multipropósito, hay que realmente confor-

marlo así y en él está el secreto de que el catastro se conserve y perdure más allá de un proyecto político-administrativo puntual.

A grandes rasgos consiste en:

1. Realizar un estudio de mercado de las agregaciones⁵ (cultivos/coberturas), que se han identificado en cada cantón, y obtener los valores medios por categorías (si proceden) en las diferentes zonas *agroeconómicas* homogéneas (ZAH).
2. Dividir el predio objeto de valoración catastral en tantas subáreas (zonas *agroeconómicas* homogéneas -ZAH-) como puedan apreciarse; atendiendo a las características agronómicas, topográficas, productivas, y en consonancia con el EMR realizado.
3. Computar cada una de éstas y asignarles el porcentaje que le corresponde en función de lo establecido en un punto anterior.
4. Valorar el predio como resultado de la suma de todas las superficies porcentuales de las UAH, multiplicando el resultado por el valor que le corresponde al que se ha tomado como referencia.
5. Aplicar factores de ajuste o corrección.⁶

El empleo de este método en la estimación del valor catastral, teniendo como referencia el valor de mercado, y considerado la aptitud para la producción (real o potencial) dentro de cada ZAH, permite la automatización del proceso articulado en torno a pocas variables. De forma simultánea es posible actualizar periódicamente los valores a través de una correcta gestión del observatorio catastral del mercado inmobiliario (OCMI), apoyado en la cartografía temática elaborada.⁷

En consecuencia, esta sinergia de esfuerzos y metodologías permite la correcta valoración catastral de los predios rurales en los GAD, a la vez que establece un procedimiento de coordinación de valores provincial y nacional que ayudará a mantenerlos conservados, actualizados y coordinados. Una vez que esté operativo, y el OCMI nacional ofrezca datos fiables, los EMR se reducirán al mínimo y desde la institución catastral nacional se podrán enviar propuestas de

valores, módulos, intervalos de coeficientes, para facilitar la elaboración de las ordenanzas municipales, conforme con las atribuciones que el COOTAD asigna a los GAD.

2.3. Descripción del proceso.

2.3.1. Estudio de Mercado Rural (EMR).

El objetivo fundamental del proceso de valoración catastral es aproximar el valor calculado al valor de mercado del inmueble, referencia que suele ser la establecida en la mayor parte de los modelos catastrales. Y aunque el valor catastral sea un valor administrativo, estará totalmente vinculado a la realidad inmobiliaria; es decir, el técnico catastral ha de conocer el mercado para comprobar la precisión de su juicio respecto del valor catastral asignado al bien.

Por estos motivos será el mercado local el encargado de suministrar la información de referencia (precios); y los métodos valorativos ajustados a ese mercado serán los encargados de estimar el valor que se busque: de mercado, hipotecario, expropiatorio, entre otros.

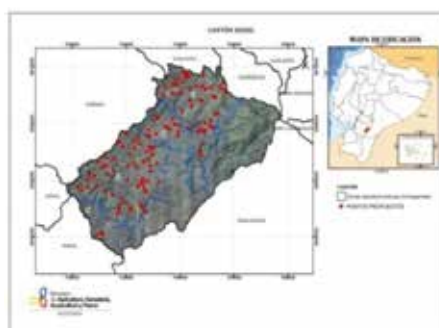
Una de las características claves del EMR es el trabajo de captura de muestras (entrevistas), que hay que realizar en campo; frente a esto, en un OCMI se obtienen por acumulación. Tal y como indica González-Carpio⁸ (2011), su objetivo será “*captar aquellas operaciones de mercado que permitan saber el precio y estimar el valor*”. Una consecuencia derivada de este planteamiento se pone de manifiesto en el costo de elaboración/ejecución de ambos. En el segundo son reducidos, mientras que en el EMR son elevados y asumibles, generalmente, dentro de unos parámetros espaciales y temporales perfectamente definidos.

Operativamente el conjunto de las muestras recogidas deberá alcanzar el máximo grado de:

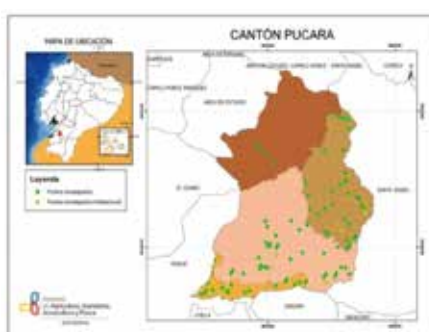
- Representatividad: Adecuadamente distribuido por zonas, coberturas, categorías, y tipos de mercado.
- Comparabilidad: Tomados todos los datos con criterios homogéneos, especialmente los precios.



Cuenca



Sigüig



Pucará



El Tambo

Ilustración 10. Puntos de muestreo para el Estudio de Mercado en cantones de las provincias de Azuay y Cañar

2.3.2. Zonas Agroeconómicas Homogéneas (ZAH).

Las Zonas Agroeconómicas Homogéneas son zonas o sectores que tienen características similares en cuanto a variables como el tipo de suelo, sistema productivo, coberturas. Estas zonas provisionales se delimitan atendiendo al previsible comportamiento del mercado inmobiliario rural. Generalmente sus linderos coinciden con límites naturales o administrativos, como por ejemplo: ríos, zonas de protección ambiental, divisorias de agua, etc.; pues muchas de las parroquias y cantones se delimitaron originariamente atendiendo a similitudes geográficas y agrarias. (Ver Ilustración No.11)

Aproximándose a una concepción de submercados agrarios, presentan peculiaridades que permiten reducir localmente variables del cantón, optimizando el número de muestras atendiendo a los usos y aprovechamientos intrínsecos de esta zona (terrenos de cultivos que no requieren riego y se benefician del agua de lluvia, pen-

diente pronunciada, inaccesibilidad temporal, productos destinados a exportación, etc.); así como a las variables explicativas exógenas (usos alternativos al agrario, deseo de población que retorna de la emigración, zonas periurbanas, etc.).

En cada una de estas ZAH, definidas con ayuda de la cartografía temática, el levantamiento predial y la experiencia del equipo, se identificarán las agregaciones y categorías que se consideren imprescindibles. (Ver Ilustración No.12)

2.3.3. Factores de ajuste o corrección.

En la valoración catastral predial de suelo rural pueden identificarse y cuantificarse factores de corrección que permitan asignar un valor catastral al predio rural, ajustándolo a lo previsto en el COOTAD en su artículo 516¹⁰.

De acuerdo con lo expuesto y con el objeto de establecer un proceso operativo desde el punto de vista

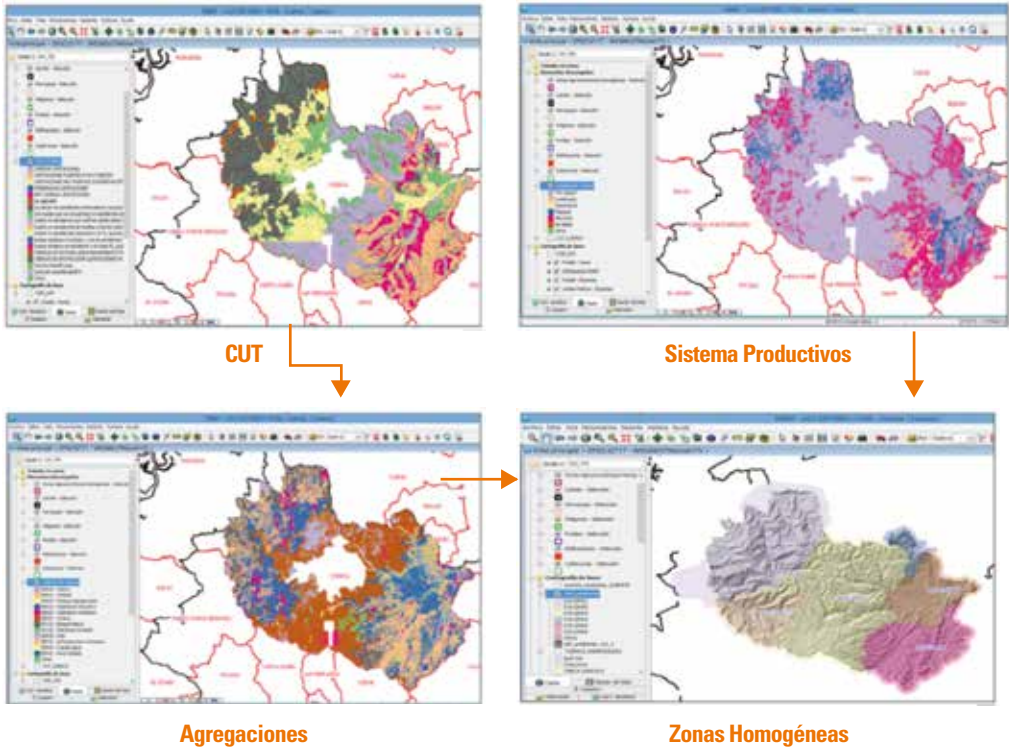


Ilustración 11: Capas temáticas⁹ utilizadas para obtener las ZAH del cantón Cuenca **Fuente:** SIGTIERRAS, 2016.

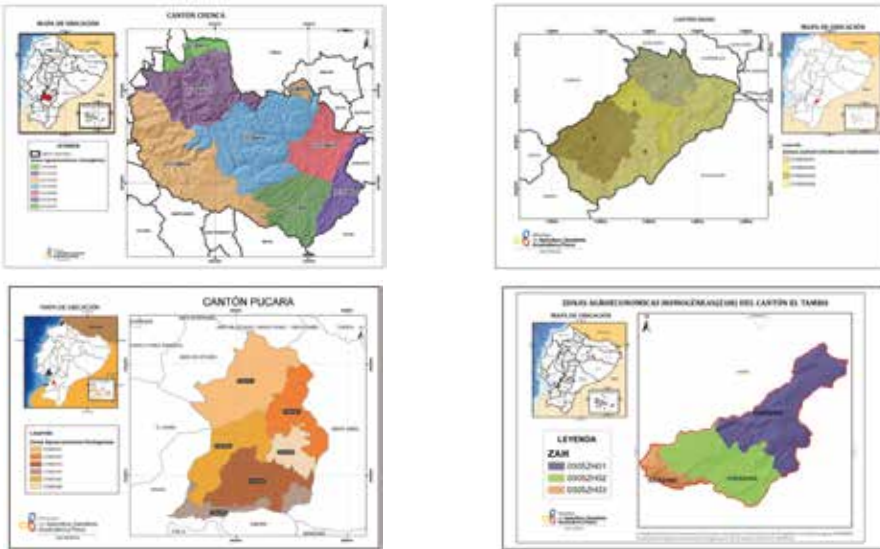


Ilustración 12. Propuesta de Zonas Agroeconómicas Homogéneas de cantones de la provincia de Azuay y Cañar (Cuenca, Sigsig, Pucará y El Tambo).

técnico y administrativo, así como para reducir la magnitud del trabajo que representaría convertir la valoración catastral en una tasación inmobiliaria, se han agrupado los coeficientes siguiendo criterios valorativos y agro-económicos. Se estima conveniente tener en consideración los siguientes¹: accesibilidad, pendiente, edad de la plantación, riego, titularidad y diversificación, que pueden cuantificarse con ayuda de la documentación existente, son perfectamente integrables en el proceso de valoración catastral predial descrito y permiten adecuar el resultado a lo previsto en el COOTAD.

El empleo de estos coeficientes, así como el intervalo de valores que podrán alcanzar, debe estar perfectamente regulado en las respectivas ordenanzas municipales, y coordinados a escala nacional; buscando, en la medida de lo posible, la reutilización de información disponible en fuentes fidedignas.

De esta forma, los cantones podrán seleccionar de entre los intervalos de valores de los factores de corrección nacional, aquellos que mejor respondan a la realidad de su mercado inmobiliario. Una vez asignados se aplicarán (multiplicando) a los valores asignados a cada *subpredio*/predio, conforme con la matriz de valores, adecuándose el valor de esta (ZAH, agregación y categoría), a la peculiaridad del *subpredio* y predio específicos. Es decir, se pasará de un valor bruto a un valor neto, en el que se contemplan las peculiaridades del *subpredio* y predio.

2.4. Valoración de Construcciones

La valoración de construcciones se realiza calculando el Valor Unitario de los materiales predominantes (estructura, pared, cubierta) y sus características de edificación (antigüedad, acabados, estado, uso), a partir de costos actualizados de algunos rubros de materiales, mano de obra y equipos, que son desglosados en un análisis simplificado de precios unitarios, identificando el costo, las cantidades y los rendimientos de mano de obra, equipos y maquinaria de obra a utilizar.

El objetivo es aplicar un proceso que permita la simulación de construcción de la obra, que va a ser valorada, con costos actualizados de construcción (de

acuerdo a la realidad de cada uno de los cantones) depreciada de forma proporcional al tiempo de su vida útil, uso y estado de conservación. (Ver Ilustración No.13)

2.4.1. Factor de depreciación por uso de la construcción.

La depreciación se calcula aplicando el Método de Ross-eidecke, determinado en función de la antigüedad y la vida útil estimada para cada material predominante empleado en la estructura; además, se considerará el factor de estado de conservación relacionado con el mantenimiento de la edificación.

La vida útil es el periodo durante el cual se espera utilizar la edificación. Para el caso puntual tomaremos como vida útil el material predominante de la estructura, debido a la incidencia de ésta en resistir sismos u otros fenómenos naturales

Método de Ross – Heidecke

El Método de Ross-Heidecke ha sido diseñado exclusivamente para calcular la depreciación en la valoración de construcciones, teniendo como ventaja sobre otros métodos, la consideración del estado de conservación de las mismas; permitiendo calcular una depreciación más acorde con la realidad. Este método es exclusivo para la valoración de construcciones e incluye dos aspectos fundamentales que son la depreciación por edad y por estado.

$$Fd = (1 - [(E/Vt) + (E/Vt)^2] \times 0,5) \times Ch$$

Dónde:

Fd: Factor de depreciación por edad y estado de la construcción

Fd: Factor de Ross = $1 - [(E/Vt) + (E/Vt)^2] \times 0,5$

E: Edad en años que tenga la construcción de análisis

Vt: Tiempo de vida útil de la construcción

Ch: Depreciación por estado de conservación



Ilustración 13. Síntesis del método de costo de reposición, que consiste en establecer el avalúo neto de un bien a precios de construcción actualizados y restarle la depreciación acumulada.



Ilustración 14: Detalle de aplicación de costos unitarios de material predominante en la valoración

3. Conclusiones

La apuesta por la tecnología, dentro de la generación de información catastral implementada por el Programa SIGTIERRAS, ha significado el cambio de paradigma para el manejo catastral en los GADM y en el MAGAP. Esto se ve reflejado en las nuevas leyes de Tierras y Territorios Ancestrales, de Ordenamiento Territorial y Gestión y Uso del Suelo, y en la Norma Técnica para Catastros, de reciente emisión.

La aplicación de normas de calidad durante el proceso de captura y generación de información *geoespacial* reduce significativamente los errores en dicha información.

La Metodología de Valoración aplicada por SIGTIERRAS en 54 municipios del país es de fácil aplicación y es una

metodología sistematizada y sistematizable, que puede ser usada por todos los GADM.

La Metodología de Valoración reduce la subjetividad a través del uso de componentes y variables técnicas levantadas en el catastro, aprovechando de esta manera la información catastral de alta calidad.

El proceso de actualización de la valoración y del catastro rural es fácil de gestionar mediante el aprovechamiento y uso de las herramientas informáticas y técnicas que facilita el sistema SINAT.

El uso de la metodología de valoración propuesta por SIGTIERRAS permite establecer una base sólida para promover una adecuada gestión tributaria, justa y equitativa.

NOTAS

- ¹ Ingeniera Geógrafa y del Medio Ambiente, Máster en Sistemas de Información Geográfica, Administradora Técnica de Contratos de Levantamiento y Fiscalización, Supervisora Operativa Unidad Ejecutora MAGAP – PRAT.
- ² Ingeniero Agropecuario, egresado de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios, Coordinador de Valoración Unidad Ejecutora MAGAP – PRAT.
- ³ IVSC, International Valuation Standards Council (<https://www.ivsc.org>).
- ⁴ No hay que olvidar que en la gestión tributaria, la determinación de las bases imponibles y liquidables gozan de la presunción de legalidad y que, generalmente, para destruirlas hay que actuar a través de procedimientos de revisión, revocación o anulación, que se practicará de oficio o a instancias de los recursos presentados de acuerdo con el procedimiento establecido.
- ⁵ Conjunto de cultivos o coberturas que le dan un uso a determinado predio.
- ⁶ Factores que permiten asignar un valor catastral al predio rural ajustándolo a lo previsto en el Artículo 516 del COOTAD.
- ⁷ SIGTIERRAS, (2015), *Cartografía Temática del Ecuador. Reseña del Proyecto*. Quito.
- ⁸ GONZALEZ-CARPIO, L., (2011), *Observatorio Catastral del Mercado Inmobiliario*, Madrid.
- ⁹ La cartografía temática utilizada para delimitar las ZAH son el mapa de capacidad de uso de las tierras y mapa de sistemas productivos a escala 1:25.000.
- ¹⁰ Tomado del Código Orgánico de Organización Territorial al COOTAD. Última modificación 16 de enero de 2015.
- ¹¹ Esta proposición no elimina la posibilidad de incluir otros más, incluso, eliminar algunos de los indicados. Su elección debe apoyarse en el análisis de la información capturada en los EMR, identificando aquellas variables que más influyen

en la configuración del valor de mercado de los predios rurales y en su posible captura y procesamiento automático. Hay que ser conscientes que capturar un dato de campo añadido implicaría visitar decenas de miles de *subpredios* (UAH), grabarlo y procesarlo, por lo que esta captura debe ser muy justificada para que se le destinen los recursos humanos, económicos y de tiempo que requiere.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCAZAR, M., (2007), *Catastro inmobiliario*. Caja Rural de Jaén, Jaén.
- ALCÁZAR. M., (2012), *Manual de valoración inmobiliaria*, Madrid: Editorial Delta.
- ALCÁZAR, M., (2012), *Procedimiento expropiatorio y estimación del justiprecio*, Madrid: Ed. Delta.
- ALONSO, R. y M T., (1995), *Valoración agraria. Conceptos, métodos y aplicaciones*. Madrid: Mundi-Prensa.
- CABALLER, V., (1993 y 2008), *Valoración agraria*, Madrid: Mundi-Prensa.
- GONZALEZ-CARPIO, L., (2011), *Observatorio Catastral del Mercado Inmobiliario*, Madrid.
- FERNÁNDEZ, S., (1983), *Valoración de bienes inmuebles*, Madrid: Consejo Superior de Arquitectos de España.
- PIOL, R., (1989-2002), *Métodos estadísticos aplicados a la valuación de bienes inmuebles*, Caracas: SOITAVE.
- REVISTA CATASTRO, Varios números, Ed. Ministerio de Hacienda, España.
- ROCA, J., (1987), *Manual de valoraciones inmobiliarias*, Barcelona: Ed. Ariel.
- RUIZ, F., (1986), *Manual de Valoración Agraria y Urbana*, Madrid: Intervalora.
- VARIOS AUTORES, (2010), *Manual de expropiación forzosa*, Navarra: THOMSON-ARANZADI y Ministerio de Justicia de España.

PONENCIA 15

EL ROL DEL GOBIERNO INTERMEDIO EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

MSC. MILENY SANTILLÁN NÚÑEZ

DIRECTORA DE PLANIFICACIÓN

CONSORCIO DE GOBIERNOS PROVINCIALES DEL ECUADOR

1. La planificación desde el nivel provincial en el contexto actual

C

on la aprobación de la Constitución de la República en el año 2008, la planificación toma fuerza preponderante en relación al desarrollo social y territorial, así el Art. 275, párrafo segundo establece que:

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

Cabe citar, además, que un deber general del Estado para la consecución del Buen Vivir es el *“dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo”*, enunciado que consta

en el numeral 2 del Art. 277 de la Constitución de la República del Ecuador. La planificación tal y como lo estipula el Art. 241 de la Carta Magna *“garantizará el Ordenamiento Territorial y será obligatoria en todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados”*.

Desde el año 2011 se establecen nuevos mecanismos y retos en la planificación, bajo los lineamientos de la Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas y la SENPLADES. En el año 2015 todas las provincias han realizado la *“actualización”* de sus Planes de Desarrollo, dentro del plazo previsto por el Consejo de Planificación, Es en este proceso que se dan críticas y autocríticas para mejorar la gestión del territorio de las provincias. Algunas de esas reflexiones las compartimos en este espacio, y se refieren al contenido y la forma de la planificación, la participación y algunos elementos vinculados a la recientemente aprobada Ley de Ordenamiento Territorial.

Al unir los sistemas de planificación con el sistema de finanzas públicas, en el Código de Planificación y Finanzas se busca profundizar dicha orientación de racionalidad, proponiendo una mayor vinculación entre los planes y los instrumentos financieros, especialmente el presupuesto. Mecanismos como la definición de un presupuesto plurianual, la estructuración de programas presupuestarios vinculados a los planes de desarrollo, el presupuesto por resultados promueven la convergencia de los dos sistemas, que se apoyan también en sistemas de tratamiento de información que aportan mecanismos de articulación entre plan y presupuesto.

La obligatoriedad del desarrollo, ordenamiento territorial y planificación para los Gobiernos Autónomos Descentralizados se ha convertido por ende en una tarea urgente y responsable del poder público, vinculada con la competencia que, para el caso del Gobierno Provincial, se expresa en el numeral 1 del Art. 263 esto es *“Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial”*.

La apuesta por la planificación es una opción de la racionalidad frente a la improvisación o el caudillismo. La necesidad de plantear una orientación de futuro, con objetivos claros, medibles y viables, es un cambio fundamental o un “punto de quiebre” en el modelo de gobernabilidad ecuatoriano. En lo local, ello abre un espacio para formalizar mecanismos de construcción del territorio.

En el Ecuador, el Gobierno Provincial tiene la capacidad de generar una asociación estratégica entre los diferentes niveles de gobierno, basada en una planificación articulada, la participación ciudadana, una gestión democrática, consensuada y compartida, una gestión integrada del territorio. Si el territorio se entiende no sólo como suelo, sino como “construcción social”, el “ordenar el territorio” implica ordenar también:

- La forma en la que se dan las relaciones económicas en el territorio. Es parte del ordenamiento territorial, por ejemplo, el resolver los temas de apropiación de la tierra, del agua, de los recursos naturales y culturales.
- La forma en la que se dan las relaciones culturales. Así, parte del Ordenamiento Territorial es la recupe-

ración del patrimonio cultural, el fortalecimiento de la identidad de territorios en torno a su cultura y los lugares centrales necesarios para esa revalorización.

- La forma en la que se dan las relaciones institucionales. Un nuevo mapa de articulación puede tener mayor impacto en la gestión del territorio que la definición de la tierra para uso residencial o agrícola.

Para entender el territorio en su integralidad es necesario superar la división de funciones por competencias para el ejercicio de la planificación. Cabe señalar que la Constitución de 1998 vinculaba expresamente a la provincia con la ruralidad. Esta distinción explícita limitaba, en la práctica, la posibilidad de manejar el territorio y promover el desarrollo territorial. En esos años, el proceso de descentralización configuró un rol distinto para los Gobiernos Provinciales, avanzando tímidamente en competencias de ambiente, turismo y vialidad.

En la Constitución del 2008 se rediseñan las provincias con el nuevo esquema de competencias exclusivas. Aunque se mantiene específicamente el apoyo o fomento a lo agrícola, el riego y la vialidad rural como competencias exclusivas, al contemplar las competencias de planificación, ambiente provincial y fomento de la producción se amplía el espacio de actuación a todo el territorio. Si a ello se añaden las obligaciones, que respecto a la inclusión de los grupos de atención prioritaria se establecen en la Constitución como responsabilidad de todo el Estado y se confirma con la obligación de presupuestar al menos el 10% de la inversión dirigida hacia dichos grupos, vemos que los tres componentes del desarrollo sostenible residen en las competencias provinciales, que contempla lo ambiental, económico y social. De esta manera, las provincias están en condiciones de asumir como su función o responsabilidad el desarrollo sostenible del territorio.

Por otra parte, si consideramos que contamos con el funcionamiento del Consejo, con la presencia de los alcaldes y representantes de juntas parroquiales, y un sistema de participación ciudadana en funcionamiento tendremos la base de un modelo de gobernanza adecuado para impulsar el *‘desarrollo integral del territorio’*.

La nueva configuración de competencias, que consta en la Constitución del 2008, supera el sesgo hacia lo rural en la acción de los gobiernos provinciales, especialmen-

te con las competencias de fomento de la producción y gestión ambiental. Si bien en los temas de infraestructura hay todavía una especialización (red vial, redes de riego), las dos competencias señaladas nos hablan de la integralidad del desarrollo del territorio y no sólo del área rural.

2. Los retos asumidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales para el ejercicio de la planificación

En el contexto señalado, la responsabilidad sobre el territorio en su integralidad se refleja en el ejercicio de planificación realizado por los GAD a través de la elaboración, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial formulados y actualizados al 2016. Con la expedición de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial es pertinente comentar algunas de las reflexiones y autocríticas, que han surgido del proceso de actualización e implementación de esta herramienta.

Al basar la metodología y lineamientos del Ordenamiento Territorial en las propuestas de Gómez Orea, se dio lugar a una "reducción" del campo de acción del ordenamiento territorial. En efecto, las propuestas de este autor llevan a un producto concreto, que es la identificación de usos permitidos y no permitidos del suelo, producto que implica un amplísimo diagnóstico de las condiciones ambientales, económicas, sociales e institucionales de las circunscripciones respectivas.

Ese producto, en la metodología planteada, es básicamente una delimitación de los usos de suelo, y allí está el problema mayor, pues en el Sistema de Competencias esa delimitación le corresponde expresamente a los Municipios (Art. 264, Num. 1, Constitución 2008). Es decir, a más de un problema conceptual, pues se confunde territorio con suelo, se genera en la práctica un problema competencial entre los Municipios, como responsables de la competencia exclusiva, con los demás niveles de Gobierno. Por eso es necesario repensar el concepto de territorio, que de acuerdo a las ciencias sociales, la economía, la geografía, no puede ser confundido con el suelo. Una de las ideas más fecundas es que el territorio es algo que la comunidad (por ejemplo, la provincia) le da sentido, a partir de las relaciones económicas, políti-

cas, sociales, culturales. Es la sociedad asentada en un lugar la que ordena el territorio, porque lo construye y, muy especialmente, la que proyecta lo que quiere ser, y por tanto, define cómo debería cambiar el orden o desorden de un territorio que ella misma ha construido.

En esa línea de pensamiento se requiere de un abordaje territorial e integrador para el sector rural, entendido como un componente sistémico del territorio provincial en constante articulación con lo urbano. Es necesario fortalecer el financiamiento para el desarrollo del espacio rural que permita promover las interacciones rural-urbanas respaldadas por instrumentos de planeación basados en un enfoque territorial para la productividad, la cohesión social y la protección medioambiental en las áreas urbanas y rurales.

Cabe señalar que los Gobiernos Provinciales del Ecuador han asumido el reto de promover Sistemas de Participación Ciudadana, de diversa índole y también diversos niveles de representatividad y participación. Esta tarea se vincula directamente con la posibilidad de considerarse gobierno del territorio, generando espacios de encuentro con la ciudadanía, en donde se discutan planes de desarrollo, presupuestos participativos y políticas públicas.

La normativa de participación ciudadana en el Ecuador ha tenido un importante desarrollo en la Constitución, la Ley de Participación Ciudadana, el COOTAD y el Código de Planificación y Finanzas Públicas, principalmente. Sin embargo encontramos que la dinámica de participación ciudadana se ha reducido en estos últimos años, siendo necesario replantear los espacios y mecanismos locales, evitando la sobrecarga de actividades participativas, incluyendo aquellas que se vinculan con los procesos de planificación y presupuesto participativo. Una idea interesante sería, como ejemplo, realizar encuentros cuatripartitos para la planificación o el presupuesto participativo con la presencia de los tres niveles de gobierno y la ciudadanía, de manera que en ese espacio se logre una participación más focalizada y se articulen las acciones multinivel del territorio.

La reflexión y el monitoreo respecto a los espacios participativos, la formación de escuelas de ciudadanía en algunos gobiernos provinciales (Azúay, Tungurahua, Santo Domingo), ayudan a encontrar nuevas perspectivas de

participación, vinculados tanto a procesos de planificación como a la generación o implementación de políticas públicas. Aún en los sistemas que podemos considerar exitosos, se encuentran problemáticas vinculadas con una baja incidencia en relación a las decisiones públicas, a las limitaciones reales, reglamentarias o percibidas, a los mecanismos de control social, a la representatividad de los actores que participan, entre otros, llegando a cuestionar la viabilidad de ciertos espacios previstos, como el de la silla vacía, los mecanismos de consulta popular, los de iniciativa legislativa, las veedurías, entre otros.

3. El nuevo enfoque de la planificación desde el nivel intermedio de gobierno.

Una consideración importante a la hora de planificar el territorio, más allá de la articulación de planes, es la de procurar la articulación de acciones, dado que el territorio es compartido en todos los niveles. Como ya se ha mencionado, el Gobierno Provincial en su rol de nivel intermedio de gobierno, es el que permite un natural espacio de interrelación entre los niveles locales, considerando la conformación actual del Consejo (con la presencia de alcaldes y presidentes de Juntas Parroquiales).

El contar con la misma obligatoriedad de elaborar Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial por cada uno de los tres niveles de gobierno subnacionales (provincias, cantones, parroquias), lo consideramos un error que ha generado duplicación, agotamiento de la participación ciudadana y un gasto innecesario de recursos.

Se han planteado otras opciones para promover la coordinación o articulación de los planes, a más de la opción de organizar la planificación a partir de las competencias. La propuesta de secuenciar en el tiempo, esperando los planes cantonales antes que los planes provinciales como se planteó en el año pasado, resultó en poca articulación, sea por la falla en los tiempos de ejecución, por la poca compatibilidad entre propuestas de uso generadas por los municipios entre sí, por problemas de diferencia política o por visiones de desarrollo divergentes, aún con el ancla de la articulación con el Plan Nacional del Buen Vivir.

Una opción interesante es replantear los instrumentos y la jerarquía de los planes, aunque ello implicaría reformas

legales. Así por ejemplo, los territorios parroquiales podrían desarrollar 'agendas territoriales' de menor alcance que los planes; los municipios, 'planes de regulación urbana y uso de suelo', mientras la articulación de un solo instrumento a través de la elaboración de un solo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial podría estar a cargo del nivel provincial. Otra opción es organizar procesos iterativos (de abajo hacia arriba y viceversa), que permitan una construcción paralela y ordenada entre los tres niveles para dar fuerza a los procesos de participación ciudadana, que tienen como base el nivel parroquial.

La racionalidad propuesta por la preminencia de la planificación se complementa con el sentido de la democracia deliberativa y de la participación ciudadana en la construcción de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

4. El reto de la integralidad en la planificación es los vínculos urbano-rurales.

Por otra parte, es preciso establecer un sistema integrado de planeación y gestión que, en consideración de los vínculos urbano-rurales, minimice los conflictos y los riesgos ecológicos, maximice sinergias positivas y beneficios mutuos, a escala local y regional. Este proceso de planificación, además, se fortalecería con políticas territoriales que salvaguarden las fuentes de recursos esenciales, que son parte de los servicios básicos y de consumo cotidiano (agua limpia, alimentos, acceso a servicios de energía moderna), para que estén asegurados y protegidos por políticas públicas en todos los niveles interactuando en el entramado urbano-rural, siendo elementos críticos para el logro de la sostenibilidad global.

La interrelación de lo rural y urbano mira, por ejemplo, en las relaciones comerciales y de servicios (donde la ciudad tiene el rol de centro de acopio y mercado hacia el sector rural), las vinculaciones ambientales (servicios ambientales del sector rural hacia lo urbano, flujos de contaminación y recuperación del suelo y el agua, contaminación por uso de químicos y su efecto en la salud, etc.).

La percepción, todavía mayoritaria, de que el sector rural es el área de producción agrícola, resulta insuficiente en muchos casos. La dinámica de algunas ciudades ha dado lugar a la industrialización del campo o a convertirlo en espacios residenciales, orientados al turismo o al descanso.

En ese sentido, lo rural no puede verse como lo opuesto a lo urbano, sus relaciones son mucho más complejas.

Si queremos ganar eficiencia y evitar la duplicación de recursos y procesos, así como fortalecer la participación ciudadana desde las bases, requerimos que las herramientas para elaborar Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial sean realmente útiles y respondan a la propuesta de desarrollo construida en el territorio.

Es un sentir de las prefecturas que es un error, en la nueva Ley de Ordenamiento Territorial, el atar el ordenamiento a las competencias, lo que se ordena es el territorio, no solo las acciones de los gobiernos (ref. Art. 11, LOTUS). El territorio se planifica de manera integral, observando la totalidad de sus sistemas ambiental, cultural, social, económico y, por ello, debe ser ordenado también de manera integral.

Esto es conflictivo, especialmente cuando en un territorio existen recursos o sectores estratégicos que, por el esquema de competencias, quedan fuera de las actividades del gobierno local (en nuestro caso, provincial), pero que deben ser ordenados en función del Plan de Desarrollo. Lo mismo puede aplicarse respecto a la gestión de las áreas protegidas, en algunos cantones, el área cantonal está en su totalidad -o casi- dentro de los límites de áreas protegidas, que corresponden a la gestión del Ministerio de Ambiente. En esos casos, la necesidad de articulación es mayor, pero también la de contemplar estos territorios en sus planes de desarrollo, que no pueden quedar como ‘agujeros negros’ del Plan.

Es con base en la visión de futuro, en los programas y proyectos prioritarios de las parroquias, cantones y provincial que adquiere sentido la idea de ordenar el territorio. Esa construcción es una tarea permanente, pero podemos identificarla en los Planes de Desarrollo.

El reto que buscamos en los planes de ordenamiento provincial es el de un territorio ordenado, esto implica ordenar relaciones, derechos y mecanismos de acceso, y no solo ordenar los usos de suelo. Si pensamos en el Ordenamiento Territorial sólo como delimitación del uso de suelo, la respuesta sería definir la delimitación urbana, cuestión que es absolutamente necesaria para la distribución de las competencias entre el gobierno provincial y cantonal, por ejemplo, dónde empieza la vialidad provincial y dónde las áreas consolidadas de las parroquias

y cabeceras cantonales. Pero, en línea con lo expresado antes, para nosotros el ordenamiento territorial va más allá del uso de suelo.

Entonces lo que hay que ordenar son las relaciones ambientales y económicas, de qué manera se conectan las áreas productivas con sus mercados, de qué forma se impulsa un desarrollo sostenible y ambientalmente responsable, cómo se promueve una mayor seguridad y soberanía alimentaria, en su caso. Un ejemplo es la propuesta de Pichincha como provincia agro ecológica, impulsando la producción orgánica en pequeñas unidades de producción. Esto supone entender a lo rural y lo urbano dentro de un territorio continuo e integrado, donde una población encuentra medios de vida alternativos.

En línea con lo señalado, en el nivel provincial, la visión de futuro del territorio (o ahora llamada la “prospectiva territorial”) se articula no solo en un mapa de usos de suelo, ni en una *georreferenciación* de los proyectos, sino principalmente en modelos flexibles de cómo sería el territorio ordenado para la implementación de esa propuesta de desarrollo.

Es interesante que en la Ley de Planificación, y en la de Ordenamiento Territorial, se recoja esta idea de modelos. Un modelo es una representación de la realidad o de la proyección que se tiene para la realidad futura, pero no es la realidad, y por tanto, está sujeta a ajustes, validaciones, actualizaciones. El modelo es, por su naturaleza, un instrumento flexible.

5. Hacia una estrategia de desarrollo con equilibrio territorial.

Aquí la referencia nacional es obligada. La estrategia de desarrollo territorial que encontramos en el Plan Nacional del Buen Vivir nos señala explícitamente modelos, por ejemplo, en la propuesta de cambiar el desarrollo *bicentralista* del Ecuador a partir de una recategorización de los asentamientos humanos, con la idea del desarrollo *policéntrico*. Esto lleva a pensar en nuevos actores territoriales o ejes de desarrollo, que permitan superar los actuales desequilibrios en los territorios.

Para la comprensión de lo que sigue, es conveniente citar el Artículo 5, Numeral 3 de la Ley de Ordenamiento Territorial, Gestión y Uso de Suelo:

Artículo 5.- Principios rectores: Son principios para el ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo, los siguientes:

3. La autonomía: Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán sus competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo dentro del marco constitucional legal vigente y de las regulaciones nacionales que se emitan para el efecto, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales, que serán determinadas por los organismos competentes reconocidos en la Constitución.

Es por lo menos una confusión, pues el texto corresponde al principio de legalidad, que dice que las actuaciones de los actores públicos se ciñen a la Ley. Sin negar ese principio de legalidad, la autonomía es otra cosa, es la posibilidad de generar políticas y normativas locales sin intervención de entes externos (asumiendo siempre la necesidad de coordinación y articulación). Al subordinar el ejercicio de la competencia a las regulaciones nacionales, se estaría yendo en contra a lo que establece con claridad en el Artículo 238 de la Constitución, y el Artículo 5 del COOTAD.

La Ley de Ordenamiento Territorial ha ampliado el concepto de rectoría. Una cosa es que un ente rector plante políticas nacionales y proponga lineamientos, normas y mínimos, pero otra muy distinta es que mediante resoluciones de un consejo, o peor, desde acuerdos ministeriales, se limite la capacidad de los gobiernos locales para definir autónomamente sus políticas territoriales, respecto a sus competencias exclusivas (ref. Artículo 238 de la Constitución nacional y Artículos 5 y 116 del COOTAD).

La construcción de la Ley de Ordenamiento, y de otras normas vinculadas a las competencias de los gobiernos, permitía poner en discusión en sentido y los límites de la rectoría; mientras que el texto final opta por la solución que más fortalece al centro, desfavoreciendo a los gobiernos locales.

Con el contexto de la nueva Ley, es hora de explicitar y valorar un nuevo rol en el proceso de planificación desde el nivel provincial como nivel intermedio de gobierno. Dicho valor se encuentra en su posibilidad de articulación de los actores territoriales, en especial de las autoridades electas locales. Para ello se requiere, justamente, fortalecer su autonomía, principalmente por el proceso de descentralización, pero también por la posibilidad de diseño e implementación de políticas locales que aporten a la construcción social del territorio.

Otro tema es el de distribución y asignación de recursos a los Gobiernos Subnacionales, pues se debe encontrar una fórmula que permita la equidad territorial. Actualmente el monto de asignación que reciben los Gobiernos Subnacionales es el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes, pero al basarse en lo que se recibía en el 2010 se mantienen ciertas inequidades. Por otra parte, los mismos Gobiernos desconocen los datos con los que se calculan las fórmulas.

Con una revisión exhaustiva, todas estas herramientas podrían potenciar el ejercicio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y fortalecer su rol como gobierno intermedio en sus territorios. El camino recorrido es importante, en especial cuando se han definido con mayor profundidad las atribuciones vinculadas a estas competencias dentro del proceso de descentralización. Reconociendo que aún falta por recorrer, recalamos que el rol de las provincias ha cambiado desde el 2008 y los casos de éxito en gobernanza, legitimidad y eficiencia tienen que ver con asumir, a través de sus competencias y en especial de la competencia de planificación del desarrollo, una responsabilidad sobre la integralidad del territorio provincial.

Allí un reto adicional, generar una red de fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos Intermedios, que aporte a mejorar la legitimidad y eficiencia de los mismos. Dicha construcción de institucionalidad para el desarrollo es nuestro reto permanente convertir a las provincias en el gobierno intermedio, autónomo y descentralizado que impulsa el desarrollo local.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F., (s/f), *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo social*, Santiago de Chile ILPES-CEPAL.
- Boisier, S., (2011), *El territorio en la contemporaneidad (la recuperación de las políticas territoriales)*. Líder: *Revista Labor Interdisciplinaria de Desarrollo Regional*, Osorno: Universidad de Los Lagos, vol. 18, p. 9-24.
- Borja, J., (1999), *Los desafíos del territorio y los derechos de ciudadanía*. La Factoría, No.10.
- Bozzano, H., (2000), *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente*, Argentina, Espacio Editorial.
- Bozzano, H., (2009), *Territorios posibles. Procesos, lugares y actores*, Buenos Aires: Lumiere.
- Castells, M., (2000), *La Era de la Información - Economía, Sociedad y Cultura, Vol. II El Poder de la Identidad*, México: Siglo XXI Editores.
- Cochrane, A., (1987), *What a difference the place makes: The new structuralism of locality*. Antipode, Vol. 19, Issue 3.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial No. 303, Quito, Ecuador, 19 de octubre de 2010.
- De Sousa Santos, B., (2009), *Una Epistemología del Sur*, México, CLACSO – Siglo XXI.
- Girardot, J.J., (2008), *Evolution of the concept of territorial intelligence within the coordination action of the European Network of Territorial Intelligence. Ricerca e sviluppo per le politiche sociali*, (Numero speciale 2008 "Territorial Intelligence"), C.E.I.M, Salerno, Nuova serie, No. 1-2.
- Gomez Lende, S., (2006), *Sistemas de objetos y sistemas de acciones: Producción del espacio y construcción social de la naturaleza*, Revista Geográfica Venezolana, Vol. 47, No. 2, pp.225-256.
- Gottmann, J., (1973), *The Significance of Territory*, Charlottesville, University Press of Virginia.
- Haesbaert, R., (2013), *Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad*, Revista "Cultura y representaciones sociales", Vol 8, No. 15, pp. 9-42.
- Hiernaux, D.; Lindón, A.; Loyola, J., (coord.), (2000), *La construcción social de un territorio emergente*, El Valle de Chalco, Toluca, El Colegio Mexiquense, Ayuntamiento de Valle de Chalco. Solidaridad, pp. 436.
- Linck, T., (2006), *La economía y la política en la apropiación de los territorios*, Revista del ALASRU, México.
- Lindón, A., (2002), *La construcción social del territorio y los modos de vida en la periferia metropolitana*, Colombia, Universidad de los Andes, Territorios, No.007, pp.21.
- Mayntz, R., (2001), *El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Caracas, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No.21.
- Rizo, M., (2006), *Conceptos para pensar lo urbano: el abordaje de la ciudad desde la identidad, el habitus y las representaciones sociales*, Chile, Revista Bifurcaciones. No. 6.
- Rodríguez, M.C., (2008), *Territorio y marginaciones sociales: una relación compleja y estratégica*, Instituto de Investigaciones 'Gino Germani' – FSOC-UBA.
- Sosa Velásquez, M.; Muñoz, B., (ed) (2012), *¿Cómo entender el territorio?*, Guatemala: URL; Editorial Cara Parens.

PONENCIA 16

DETERMINACIÓN DE CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: EXPERIENCIAS EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEL CANTÓN PUCARÁ

OMAR DELGADO INGA

MST. ING. UNIVERSIDAD DEL AZUAY - IERSE

TANIA QUINDE MALDONADO

MST. ARO. UNIVERSIDAD DEL AZUAY - IERSE

BORIS VÉLEZ TAMARIZ

MST. ARO. UNIVERSIDAD DEL AZUAY - IERSE

EDGAR TOLEDO LÓPEZ

ING. IERSE - UNIVERSIDAD DEL AZUAY - IERSE



En planificación territorial, los espacios geográficos deben ser estudiados en su conjunto con la finalidad de entender y comprender el funcionamiento del sistema territorial, para lo cual es necesario disponer de información a detalle y precisa. Entre las entidades oficiales del Estado que generan *geoinformación* se encuentran el proyecto SIGTierras del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) que, a través de Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), ha puesto a disposición de los GAD's Cantonales insumos para la planificación, como la *ortofotografía* y el modelo digital del terreno (MDT) correspondiente al año 2010. A su vez, algunos GAD's suscribieron convenios con SIGTierras para la elaboración del catastro rural a nivel cantonal.

La *ortofotografía* permite generar información temática de cobertura vegetal y uso de suelo y, a partir del MDT, se obtiene información de relieve, pendiente, dirección de exposición de la pendiente, iluminación, entre otros. La información, así obtenida, es indispensable en la planificación territorial, teniendo en consideración la escala de

la información a obtener que es de 1:5.000. Si bien la información de *ortofotografía* y MDT se encuentra disponible para los diferentes administrativos de los GAD's, esta información no está siendo aprovechada de manera apropiada en la planificación territorial.

El GAD Municipal de Pucará de la provincia del Azuay, al momento, dispone de *ortofotografía*, modelo digital de terreno y deslinde predial, y en su afán de mejorar y fortalecer la planificación cantonal ha establecido formas de colaboración con entidades públicas y privadas, y de manera particular con instituciones de educación superior en la determinación de categorías de ordenación de uso y ocupación del suelo.

Entre las metodologías para analizar el espacio físico territorial se encuentran las de unidades territoriales y en el caso particular del cantón Pucará se establecieron unidades ambientales, también conocidas como unidades homogéneas, resultantes del análisis de tres capas de información: cobertura vegetal y uso de suelo, pendientes en porcentaje, y zonas altitudinales.

Luego del análisis espacial y como resultado del mismo, se identificaron y definieron 40 unidades ambientales para el Cantón, a partir de criterios ecológicos, científicos culturales, productividad, funcionales; y por riesgo o amenaza. Las unidades ambientales así definidas son puestas en valor, entendiéndose por valor los méritos del territorio para conservación o para evitar la alteración de la unidad ambiental.

La valoración del territorio se realizó de manera cualitativa observando criterios: ecológicos, científico/cultural, paisajístico, funcional y productiva, lo que se presenta en un mapa de valoración territorial que señala un primer nivel de ordenación, que muestra las zonas a conservar y aquellas en las que se puede actuar desde la planificación.

A las unidades ambientales se determinó la capacidad de acogida del territorio y su expresión cartográfica de las actividades a ordenar. El análisis de la capacidad de acogida y uso de suelo por unidad ambiental permitió identificar y determinar las categorías de ordenación con la respectiva asignación de usos en el territorio, categorías que han sido organizadas atendiendo la clasificación y subclasificación del suelo indicada en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, dando mayor énfasis en el suelo rural de producción, aprovechamiento extractivo, expansión urbana y de protección.

Finalmente, con el objeto de regular las actuaciones antrópicas en lo relacionado a la ocupación del suelo y en función de las categorías asignadas a este, se determinan características referidas a tamaño de parcelas, tamaño de construcciones, tipos de implantación, alturas y retiros.

1. Introducción

La Asamblea Nacional en junio de 2016 aprobó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que establece los alcances e instrumentos de ordenamiento territorial así como el planeamiento del uso y de la gestión del suelo; que se complementan con lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Siendo una competencia exclusiva de los GAD Municipales el control sobre del uso y ocupación del suelo

en el cantón, es necesario articular con las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial, uso y gestión del suelo. En el presente trabajo se da cuenta de los procedimientos empleados para determinar las categorías de ordenación en el suelo rural del cantón Pucará, partiendo de insumos como ortofotografía, modelos digital de terreno y deslinde predial del proyecto SIGTIERRAS.

1.1. Área de estudio

El cantón Pucará tiene una superficie de 585,09 km², se encuentra localizada al sur este de la provincia del Azuay y la conforman dos parroquias: Pucará y San Rafael de Sharug. Limita al: Norte con: cantón Camilo Ponce Enríquez; Sur: cantones Zaruma y Pasaje; Este: cantón Santa Isabel; y al Oeste: cantones Guabo y Pasaje.

Capacidad de acogida del suelo rural en el cantón Pucará

La capacidad de acogida de un espacio geográfico, requiere de información actualizada y detallada, para lo cual el GAD Municipal del cantón Pucará cuenta con datos e información cartográfica y de ortofotografía disponible en el Sistema Nacional de Información o proporcionado por SENPLADES y SIGTIERRAS; la misma que se encuentra en el sistema de coordenadas proyectadas UTM, Datum: WGS84 Zona 17S.

A continuación se indica la información empleada en el estudio.

- Ortofotografía del cantón, conformada por 145 ortofotografías a escala 1:5.000 con resolución espacial de 0,3 m; de las cuales 125 ortofotos almacenan información en cuatro bandas (R, B, G, NIR), 15 ortofotos en blanco y negro, 4 ortofotos poseen información en 3 bandas y no se cuenta con 1 ortofotografía (NVI-A4b-A1).
- Modelo Digital de Terreno del cantón, con resolución espacial de 3m.
- Deslinde predial del área rural del cantón Pucará.
- Información catastral de la cabecera cantonal de Pucará, cabecera parroquial de San Rafael de Sharug y de los asentamientos humanos de Pelincay, Sarayunga y Gramalote.

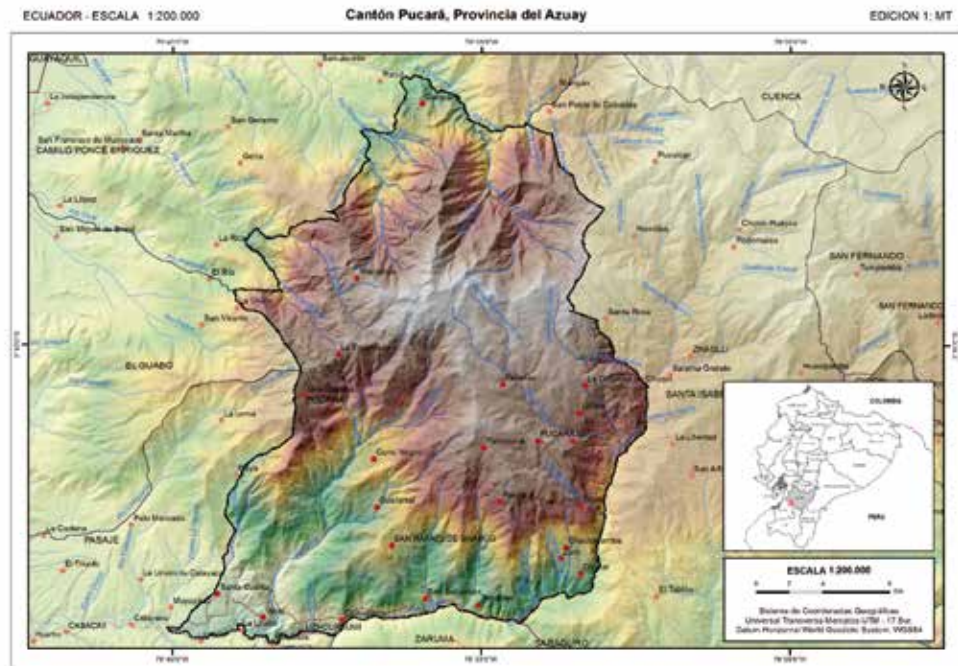


Gráfico 1: Área de estudio, cantón Pucará.

Elaboración: UDA – IERSE. Fuente: Cartografía Base 50k IGM, 2010

- Información cartográfica base y temática destacando sectores censales, sitios y áreas arqueológicas, concesiones mineras y trazado del proyecto hidroeléctrico Minas – San Francisco.

1.2. Generación del mapa de cobertura vegetal y uso del suelo, a escala 1:5.000 del cantón Pucará, a partir de la ortofotografía del año 2010.

La generación del mapa de cobertura vegetal y uso del suelo se elaboró en dos procedimientos: digitalización y clasificación digital de ortofotografía.

La digitalización de elementos geográficos se realizó en pantalla, a escala 1:800 sobre la ortofotografía, empleando sistemas de información geográfica de elementos geográficos como: cursos de agua, cuerpos de agua, vías, senderos, construcciones, cultivos, suelo arado, río doble, quemas y sombras.

La clasificación digital se efectuó sobre cada ortofoto, aplicando el método supervisado para posteriormente obtener un mosaico a nivel del cantón sobre el que se realiza la edición con un valor de unidad mínima cartografiable de 400m² y de esta forma generar el mapa de cobertura y uso de suelo del cantón Pucará, a escala 1:5.000.

1.2.1. Clases de cobertura vegetal y uso de suelo

En el cantón Pucará se identificaron 11 clases de cobertura vegetal obtenidas a partir de la clasificación digital de ortofotografía y se obtuvieron 6 clases de usos de suelo generados a partir de procesos de digitalización; dando un total de 17 clases. Posteriormente para la determinación de las categorías de ordenación, la información se generalizó 15 clases a escala 1:25.000. En el cuadro No. 1 se indican las 15 clases de cobertura vegetal y uso de suelo y en el gráfico No. 2 se indica el mapa de cobertura vegetal y uso de suelo a escala 1:25.000.

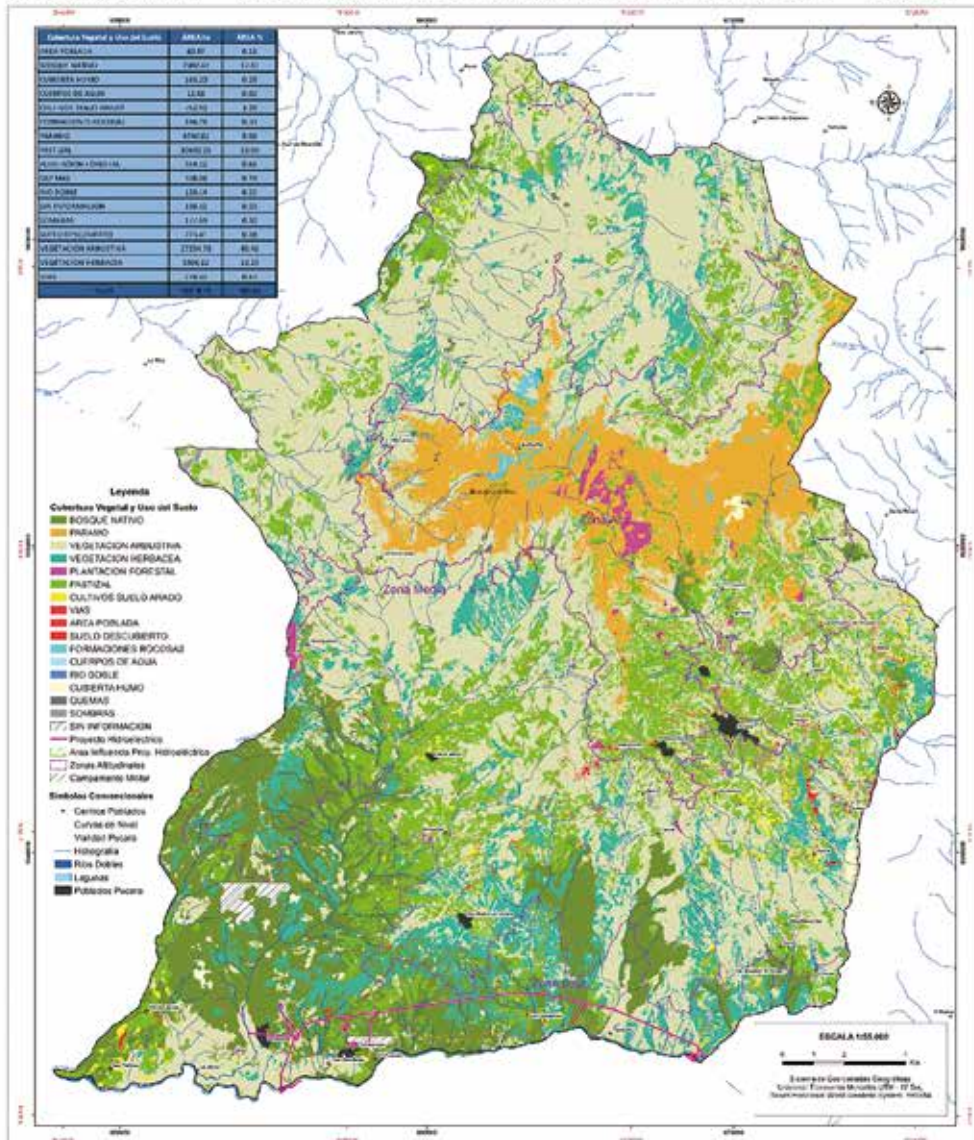


Gráfico 2: Mapa de cobertura vegetal y uso del suelo, Escala 5k del cantón Pucará.

Elaboración: UDA – IERSE. Fuente: Ortofotografía SIGTierras, 2010

1.3. Unidades de integración territorial.

Entre las metodologías para analizar el espacio físico territorial se encuentran las unidades territoriales y en

el caso particular de Pucará se establecieron unidades ambientales también conocidas como unidades homogéneas.

Cobertura vegetal y uso de suelo del cantón Pucará. Escala 1:25000			
Código	Cobertura vegetal y uso del suelo	Superficie (ha)	Superficie (%)
1	BOSQUE NATIVO	8143,76	13,89
2	CUBIERTA HUMO	163,26	0,28
3	CUERPOS DE AGUA	8,64	0,01
4	CULTIVOS SUELO ARADO	243,56	0,42
5	FORMACIONES ROCOSAS	182,71	0,31
6	PARAMO	5054,21	8,62
7	PASTIZAL	10825,45	18,47
8	PLANTACION FORESTAL	322,96	0,55
9	QUEMAS	68,82	0,12
10	RIO DOBLE	146,59	0,25
11	SOMBRAS	112,52	0,19
12	VEGETACION ARBUSTIVA	26453,31	45,13
13	VEGETACION HERBACEA	5998,80	10,23
14	VIAS-POBLADOS-DESCUBIERTO	698,09	1,19
15	ZONA SIN INFORMACION	196,53	0,34
	Total	58690,56	100,0

Cuadro 1: Cobertura vegetal y uso del suelo del cantón Pucará, Escala 25k

Elaboración y Fuente: UDA – IERSE, 2016

1.3.1 Unidades ambientales

Las unidades ambientales en Pucará son el resultado de la superposición de tres factores: cobertura vegetal y uso de suelo; pendientes en porcentaje y zonas altitudinales, definidas por tres capas de información:

- Mapa de cobertura vegetal y uso de suelo a escala 1:25.000
- Pendientes en porcentaje, clasificados en cuatro rangos: 0–12; 12–25; 25–50; > 50
- Zonas altitudinales: zona baja (0-1400); zona media (1400 – 3100); zona alta > 3100.

Como resultado del análisis espacial se identificaron y definieron 40 unidades ambientales a partir de criterios eco-

lógicos, científicos culturales, productividad, funcionales; y por riesgo o amenaza. En el gráfico No.3 se presentan las unidades ambientales identificadas en el cantón Pucará.

1.3.2. Valoración del medio físico a través de unidades ambientales

Las unidades ambientales son valoradas, de acuerdo a los méritos del territorio para conservación o evitar la alteración de la unidad ambiental. La valoración del territorio se realiza de manera cualitativa atendiendo criterios: ecológicos, científico/cultural, paisajístico, productivo y funcional.

La escala de valoración empleando en las unidades ambientales va de 1 a 5 con las siguientes equivalencias:

Descripción	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo
Valor	5	4	3	2	1

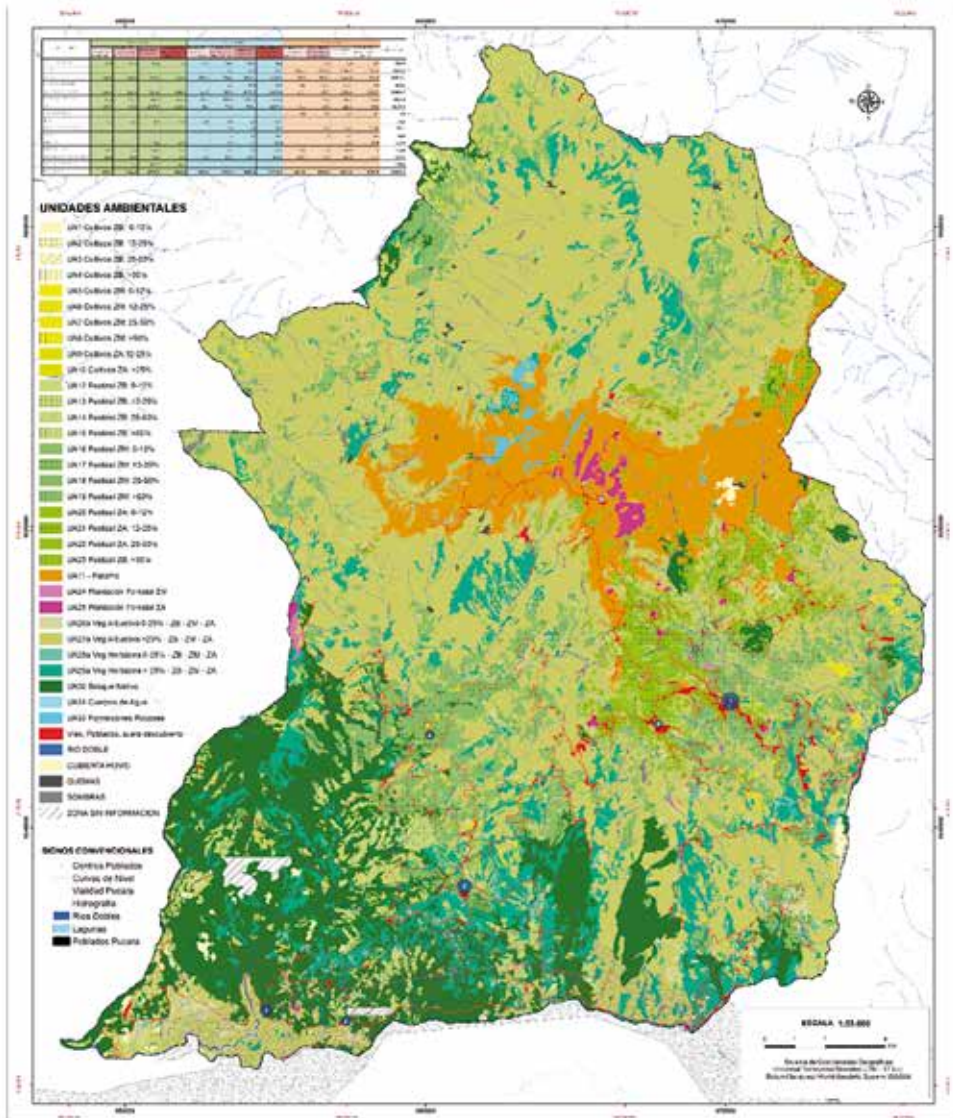


Gráfico 3: Mapa de unidades ambientales del cantón Pucará.

Elaboración: UDA – IERSE. Fuente: UDA - IERSE, 2016

Aplicando los valores a las unidades ambientales se genera una matriz, las mismas que están referidas territorialmente por lo que permite una representación cartográfica del mapa de valoración, el mismo que se indica en el gráfico No. 4.

El mapa de valoración, muestra un primer nivel de ordenación porque indica las zonas que se deben conservar y aquellas en las que se puede actuar; por otro lado permite deducir niveles de conflicto en relación con las previsiones de planificación. (Gómez Orea, 2013).

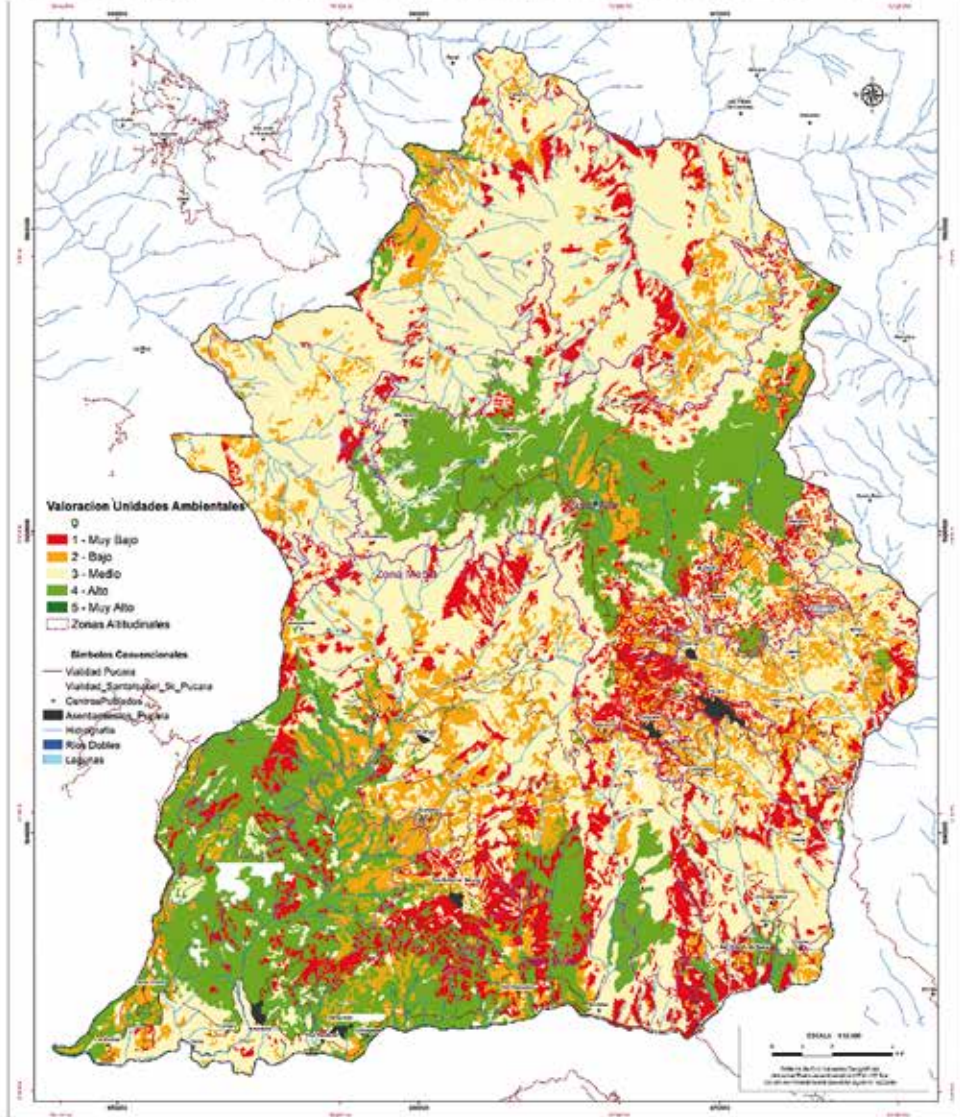


Gráfico 4: Mapa de valoración total de unidades ambientales del cantón Pucará.

Elaboración: UDA – IERSE. Fuente: UDA - IERSE, 2016

1.4. Capacidad de acogida

El aporte del análisis del medio físico al diagnóstico territorial, consiste en la determinación de la capacidad de acogida del territorio y su expresión cartográfica

para cada una de las actividades a ordenar. Para ello será necesario estimar las tasas de renovación anual e interanual de los recursos naturales renovables y de la capacidad de asimilación de los vectores ambientales: aire, agua y suelo.

Por capacidad de acogida se entiende el “grado de idoneidad” para unas determinadas actividades. La capacidad de acogida expresa la relación actividades-territorio y proporciona un método para la integración de ambos aspectos. (Gómez Orea, 2013).

Para representar el mapa de acogida se emplean las *unidades de integración*, que integran en sus límites los diferentes aspectos que conforman la realidad territorial, representadas en cantón Pucará por las unidades ambientales.

Al mapa de capacidad de acogida se acompaña una matriz de acogida en cuyas filas aparecen las unidades ambientales y en las columnas las actividades a considerar en el plan. La matriz de capacidad de acogida, se elabora empleando una escala de valoración similar a la utilizada para la valoración territorial, es decir de 1 a 5, siendo 1: muy bajo y 5 muy alto. La capacidad de acogida fue calculada para cada unidad ambiental evaluando las actividades de conservación y regeneración, actividades agrarias, actividades de esparcimiento y deporte al aire libre entre otras. En el gráfico No. 5 se indica el mapa de capacidad de acogida.

Clasificación y sub clasificación del suelo

La clasificación del suelo posibilita al GAD Municipal del cantón Pucará a emprender e implementar procesos de regulación que permitan materializar las decisiones y estrategias territoriales, de acuerdo con las dimensiones social, económica, cultural y ambiental.

1.5. Clasificación del suelo

En atención a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uso y gestión del suelo; el territorio del cantón Pucará, el suelo se divide en suelo urbano y suelo rural. (Ver gráfico 5)

1.5.1. Suelo urbano:

“Es el suelo que se encuentra ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados. Estos asen-

tamientos pueden ser de diferentes escalas e incluyen núcleos urbanos en suelo rural.”¹ En el cantón Pucará el suelo urbano lo integran:

- Cabecera Urbana Cantonal: Localizada en la parte este del cantón, la cual tiene una cabida de 55,92 ha.
- Cabecera urbana parroquial de San Rafael de Sharrug: Localizada en la parte central del Cantón, tiene una cabida de 16,49 ha.
- Según la consolidación encontrada en ciertos lugares del cantón, se propone incluir a la clasificación de suelo urbano del cantón al sector “Núcleos urbanos en suelo rural, dentro de esta denominación se encuentran los núcleos de Sarayunga y Gramalote, los cuales en la actualidad cuentan con sus respectivos planes de ordenamiento urbano”.

En conjunto el suelo urbano actual del cantón Pucará es de 72,41 ha, las cuales sumadas al suelo urbano propuesto, que es de 38,04 ha, suma 110,45 ha lo que representa el 0,18% del total del territorio cantonal.

1.5.2. Suelo rural:

“Es el destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos.”²

El suelo rural del cantón Pucará posee una cabida de 58.398,29 ha lo que representa el 99,82% del territorio cantonal. Para el suelo rural del cantón Pucará se establece la siguiente sub clasificación:

“Suelo rural de producción: Es el suelo destinado a actividades agroproductivas, acuícolas, ganaderas, forestales y de aprovechamiento turístico, respetuosas del ambiente.”³ En el Cantón Pucará se ha denominado como suelo rural de producción aquellas áreas que se encuentran actualmente con usos productivos y que se localizan en suelo con esta vocación productiva en pendientes inferiores al 50%.

“Suelo rural para aprovechamiento extractivo: Es el suelo rural destinado por la autoridad competente, de conformidad con la legislación vigente, para actividades extractivas de recursos naturales no renovables, garantizando los derechos de la naturaleza.”⁴ Se considera

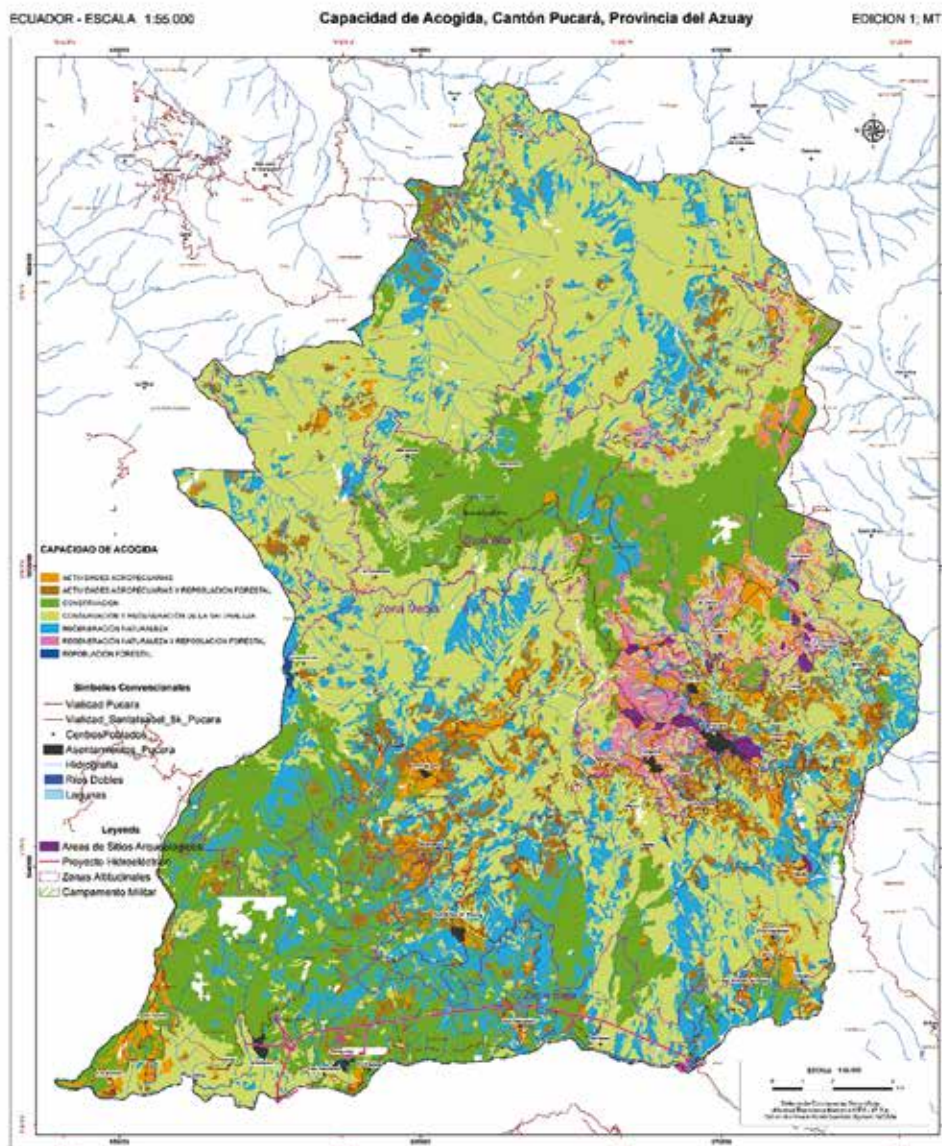


Gráfico 5: Mapa de capacidad de acogida por grupo de actividad del cantón Pucará.

Elaboración: UDA – IERSE. Fuente: UDA - IERSE, 2016

como suelo para aprovechamiento extractivo, a las concesiones mineras otorgadas en el cantón, con excepción de aquellas concesiones que se encuentren en áreas de alto valor ambiental y productivo.

“Suelo rural de expansión urbana: Es el suelo rural que podrá ser habilitado para el uso urbano de conformidad con el plan de uso y gestión de suelo.”⁴⁵ En el cantón Pucará se ha establecido como suelo rural de expansión

urbana el que se localiza colindante con el núcleo urbano de Sarayunga y los asentamientos concentrados de Cerro Negro, Guarumal, Las Palmas y Pelincay.

“Suelo rural de protección: es el suelo rural que por sus especiales características biofísicas, ambientales, paisajísticas, socioculturales, o por presentar factores de riesgo, merecen medidas específicas de protección. No es un suelo apto para recibir actividades de ningún tipo, que modifiquen su condición de suelo de protección, por lo que se encuentra restringida la construcción y el fraccionamiento.”⁶ Dentro del cantón Pucará se ha establecido como suelo rural de protección los territorios que poseen cobertura de páramo, bosque nativo, vegetación arbustiva y herbácea en pendientes superiores al 50%; márgenes de protección de ríos, quebradas o cualquier curso de agua y bienes patrimoniales inventariada y declarada por el INPC.

Categorías de ordenación

Las categorías de ordenación son el resultado del análisis conjunto de las unidades ambientales y los usos del suelo. Su objeto es la asignación espacial de usos en el territorio, zonificándolo en áreas identificadas con diversos criterios y en base a la información que se posee de la fase de diagnóstico. Las categorías de ordenación se definen a partir de la sub clasificación del territorio rural, así como la forma en que pueden desarrollarse en ellas las diferentes actividades humanas.

Las categorías de ordenación identificadas según la sub clasificación del suelo son los siguientes:

1.6. Suelo rural de protección:

Dentro de esta sub clasificación se encuentran todas las categorías encaminadas a la protección y conservación de los ecosistemas de importancia que se localizan dentro del territorio cantonal, así tenemos:

1.6.1. Áreas naturales de protección:

Incluye las áreas de especial interés constituida por las unidades ambientales que se encuentran sobre la cota 3300 msnm, integrada por páramo, bosque nativo, vegetación arbustiva; así como las siguientes unidades

ambientales que se encuentran por debajo de esta cota como son: bosque nativo, vegetación nativa (vegetación arbustiva), cuerpos de agua, complejos fluviales.

1.6.2. Áreas de conservación del patrimonio cultural:

Dentro de estas áreas se encuentran las zonas de interés cultural localizadas en el cantón, mismas que en su mayoría están inventariadas por el INPC. (Instituto Nacional de Patrimonio Cultural)

1.6.3. Áreas de recuperación:

Son zonas degradadas que se localizan en pendientes superiores al 50%, así como aquellas áreas con prevalencia de vegetación introducida no acordes al ecosistema en el que se encuentran y áreas que poseen vegetación herbácea. Comprende las siguientes subcategorías:

1.7. Suelo rural de producción:

En esta sub clasificación de suelo se encuentran las categorías cuya asignación de uso está encaminada a la producción sea esta ganadera o agrícola, así tenemos:

1.7.1. Áreas agropecuarias:

Dentro de esta se encuentran las siguientes Sub categorías: Áreas agropecuarias sin restricción, que constituyen los terrenos con vocación agropecuaria ubicados en pendientes menores al 25%. Áreas agropecuarias con restricción, constituidas por terrenos con pendientes comprendidas entre 25 y 50% lo que restringe ciertas actividades agropecuarias. Áreas agropecuarias de protección conformadas por terrenos que se encuentran con coberturas de bosque nativo y vegetación nativa (arbustiva) en pendientes superiores al 50%. Áreas agropecuarias de recuperación que corresponde a terrenos que se encuentran con coberturas de vegetación herbácea, cultivos, pastos en pendientes superiores al 50%

1.7.2. Áreas de agricultura y residencia:

Aquí se pretende lograr un balance entre los recursos naturales disponibles y la demanda de la población, en donde se puede obtener un aprovechamiento productivo

de la parcela tecnificándolas a través del uso de invernaderos pequeños y huertos familiares. A estas áreas se las ha zonificado a través de tres sectores.

1.8. Suelo rural de expansión urbana:

Dentro de este nivel de uso se encuentran áreas sin vocación de uso definido, por tanto la conforman las zonas más aptas para soportar usos que consumen de forma irreversible el territorio; las categorías que se encasillan dentro de este nivel de uso son:

1.8.1. Área de expansión urbana:

Son terrenos que se encuentran colindantes con el área urbana de Sarayunga y se subdivide en dos sectores;

1.8.2. Asentamientos humanos concentrados

Localizados en Cerro Negro, Guarumal, Las Palmas y Pelincay.

1.9. Suelo rural de aprovechamiento extractivo:

En esta sub clasificación del suelo se encuentran como categorías de ordenación los sectores estratégicos definidos por el Estado central. Para su emplazamiento y realización de actividades de explotación de recursos naturales, se requerirán de estudios específicos de detalle y la obtención de los respectivos permisos ambientales otorgados por la autoridad competente, no obstante se considerarán obligatorias las siguientes determinantes adicionales para dichos estudios.

Al localizarse estos proyectos estratégicos en áreas de importancia ecológica del cantón considerados ecosistemas frágiles, afectan ecosistemas importantes tales como: páramo, relictos de bosques naturales, bosque nublado y varios cursos de agua que a su vez son afluentes en su mayoría de ríos de importancia del cantón; por tanto, se mantendrá el margen de protección que se propone dentro de la categoría de ordenación "Áreas de Protección de cauces de ríos, quebradas o cualquier curso de agua", no se permitirá el establecimiento de campamentos para los asentamientos pendulares de las personas que trabajaran en estos lugares, estas poblaciones se localizaran en lugares específicos que se establecerán en los estudios a detalle que aprobará el GAD

Municipal del cantón Pucará previo el inicio del proyecto estratégico.

Las categorías de ordenación de esta sub clasificación del suelo son:

1.9.1. Concesiones mineras

1.9.2. Proyecto hidroeléctrico Minas San Francisco

En el gráfico No. 6 se indican las categorías y subcategorías de ordenación del cantón Pucará.

Asignación de uso de suelo

Siendo el uso de suelo el reflejo de una actividad antrópica en el territorio, su asignación constituye un elemento fundamental para la consecución de los objetivos del plan, esta pretende lograr una adecuada distribución de las actividades en las diferentes categorías de ordenación para evitar problemas de funcionalidad, innecesario fraccionamiento del suelo, y aprovechar de mejor manera las características de cada categoría.

En base de la capacidad de acogida del suelo y el desarrollo adecuado de actividades es conveniente establecer diferentes categorías de uso como son:

"Principal: Es el uso específico permitido en la totalidad de la zona." ⁷ Es el uso predominante, con las restricciones y determinantes correspondientes.

"Complementario: Es aquel que contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal, permitiéndose en aquellas áreas que se señalan de forma específica,"⁸ sujetos a las restricciones y determinantes previstas en la ley y esta ordenanza. (Ver gráfico 6)

"Restringido: Es aquel que no es requerido para el adecuado funcionamiento del uso principal, pero se permite bajo determinadas condiciones"⁹ sean estas funcionales, ambientales y de seguridad. Dentro de esta categoría se incluyen usos que se permitirán en condiciones especiales, debido a la complejidad que implica el desarrollo de sus actividades en relación con los ecosistemas naturales.

"Prohibidos: Es aquel que no es compatible con el uso principal o complementario, y no es permitido en una determinada zona."¹⁰

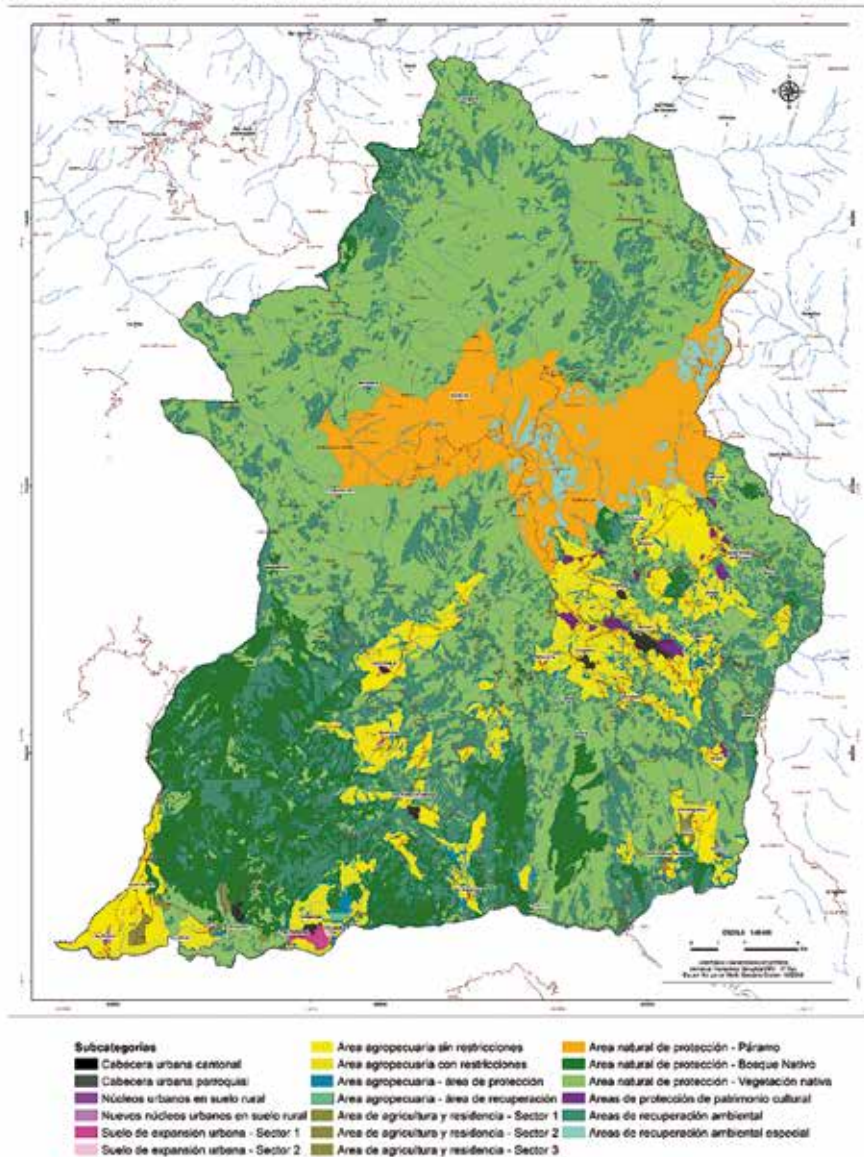


Gráfico 6: Categorías y subcategorías de ordenación del cantón Pucará.

Elaboración: UDA – IERSE. Fuente: UDA - IERSE, 2016

1.10. Asignación de usos de suelo y actividades

Los usos del suelo y actividades se estructuraran según los siguientes bloques:

- Usos de suelo y actividades relativos a industria
- Usos de suelo y actividades relativos a la producción artesanal y manufacturera de bienes compatibles con la vivienda

- Usos de suelo y actividades relativos a la prestación de servicios generales
- Usos de suelo y actividades relativos a servicios personales y afines a la vivienda
- Usos de suelo y actividades relativas al intercambio
- Usos de suelo y actividades relativos a equipamiento comunal
- Usos de suelo y actividades relativos a la vivienda
- Usos de suelo y actividades rurales y especiales
- Usos de suelo y actividades relativos a la gestión.

1.1.0.1. Usos de suelo por categorías de ordenación

Para las diferentes categorías de ordenación se estableció las respectivas actividades que puedan desarrollarse para procurar el uso adecuado del territorio cantonal. Como resultado del trabajo de asignación de usos de suelo, se estableció los usos de suelos principales, complementarios, restringidos y prohibidos que correspondan a cada categoría de ordenación.

Características de ocupación

Con la finalidad de regular las actuaciones antrópicas en lo referente a la ocupación del suelo, y en función de las categorías asignadas a éste; se determinaron características referidas a tamaños de parcelas, tamaños de construcciones, tipos de implantación, alturas, retiros.

1.11. Tamaño de parcela

La regulación del tamaño de las parcelas en las zonas en que se lo pueda realizar, evita el excesivo fraccionamiento del suelo así como su degradación, a la vez que norman los procesos de consolidación. Para establecer el tamaño de parcela se ha realizado un análisis de los lotes existentes a nivel de subcategoría de ordenación, buscando la contabilidad entre el tamaño y la capacidad de acogida. En el cuadro No.

2 se indica los tamaños de parcela por subcategoría de ordenación.

1.1.2. Características de la edificación

Permite controlar los procesos de diseño y construcción de las futuras edificaciones, su regulación es importante en el contexto de este plan por el alto impacto producido debido al emplazamiento de edificaciones principalmente en lo relacionado al paisaje, áreas de riesgo, etc. Las características de la edificación se regularan en términos de: tipos de implantación, alturas de las edificaciones, retiros, materiales de construcción y áreas de construcción; que se indican en el Cuadro No. 2.

2. Conclusiones

Difundir procedimientos y metodologías para la generación de información temática a partir de ortofotografía existente y disponible en el país a través de las entidades del estado ecuatoriano, contribuye para que la planificación territorial en los diferentes niveles de los gobiernos autónomos descentralizados sea más apegada a la realidad en respuesta a las necesidades de la población.

Contar con información cartográfica detallada y georeferenciada en temas de cobertura vegetal y uso de suelo, así como disponer de información sobre deslinde predial rural aporta significativamente en la planificación territorial, como instrumentos de apoyo en la determinación de unidades de integración territorial sobre las que se analiza y establece el uso y ocupación del suelo acorde a su capacidad de acogida y en concordancia con la normativa ecuatoriana vigente.

Las tecnologías de la información geográfica TIG son herramientas necesarias para una efectiva, eficaz y eficiente ordenación territorial.

Subclasificación del Suelo	Categorías de Ordenación	Subcategorías de Ordenación	Tamaño Parcela	Construcción en Planta Baja	Número pisos	Vivienda	Construcciones complementarias para Act. Agrop.	Galpones y/o Invernaderos	
Suelo rural de Protección	Área Natural de Protección	Páramo	Prohibido el fraccionamiento. Art. 471. COOTAD	Construcción restringida	-	-	-	-	
		Bosque Nativo							
		Vegetación Nativa (arborescente)							
Suelo rural para aprovechamiento extractivo	Áreas de Recuperación	Áreas de Protección de Causas de Ríos, Quebradas o cualquier curso de Agua	-	-	-	-	-	-	
		Áreas de protección del patrimonio Cultural Ambiental							
		Áreas de Recuperación Ambiental Especial							
Suelo rural de Producción	Áreas Agropecuarias	Proyecto hidroeléctrico Minas San Francisco	Mínimo 1 ha.	Máx. 200 m ²	2	Unifamiliar	Máx. 100 m ²	50% del área de parcela	
		Concesiones Mineras		Máx. 200 m ²					
	Áreas de agricultura y residencia	Áreas Agropecuarias	Áreas Agropecuarias sin restricción	5000 m ²	Máx. 200 m ²	2	Unifamiliar	Máx. 100 m ²	25% del área de parcela
			Áreas agropecuarias con restricción		Máx. 150 m ²				
			Áreas de Protección		Máx. 150 m ²				
			Áreas de Recuperación		Máx. 150 m ²				
			Sector 1 - 5000		Máx. 100 m ²				
			Sector 1 - 1500		Máx. 100 m ²				
	Áreas Expansión urbana	Áreas Expansión urbana	Sector 1 - 1000	1000 m ²	Máx. 150 m ²	2	Unifamiliar	Máx. 100 m ²	15% del área de parcela
			Sector 1 - 1000		Máx. 150 m ²				
Sector 2 - 500			Máx. 150 m ²						
Asentamientos Humanos Concentrados			Máx. 150 m ²						
Suelo Rural de Expansión	Asentamientos Humanos Concentrados	Asentamientos Humanos Concentrados	300 m ²	45% COS	2	Unifamiliar	No permitido	-	
									45% COS

Cuadro 2: Tamaños de parcela y construcción por subcategoría de ordenación.
Elaboración y Fuente: UDA – IERSE, 2016

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ Asamblea Nacional República del Ecuador; 5 de Julio de 2016; Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; Art. 18 (Título III)
- ² *Ibid.*; Art. 19 (Título III)
- ³ *Ibid.*; Art. 19 (Título III); Literal: 1
- ⁴ *Ibid.*; Art. 19 (Título III); Literal: 2
- ⁵ *Ibid.*; Art. 19 (Título III); Literal: 3
- ⁶ *Ibid.*; Art. 19 (Título III); Literal: 4
- ⁷ Asamblea Nacional República del Ecuador; 5 de Julio de 2016; Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; Art. 23 (Título III); Literal 1
- ⁸ *Ibid.*; Art. 23; Literal 2
- ⁹ *Ibid.*; Art. 23; Literal 3
- ¹⁰ *Ibid.*; Art. 23; Literal 4

BIBLIOGRAFÍA

- CHUVIECO SALINERO, Emilio (2010), "Teledetección Ambiental", Editorial Ariel, Barcelona.
- GOMEZ OREA, Domingo (2013), "Ordenación Territorial" 3ra. Edición. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- GOMEZ DELGADO, Montserrat – BARREDO CANO, José (2005). Sistemas de Información Geográfica y Evaluación Multicriterio en la Ordenación del Territorio, 2da. Edición. Edición RaMa, Madrid.
- MORENO JIMENEZ, Antonio (2008), "Sistemas y Análisis de la Información Geográfica" 2da. Edición. Editorial RaMa, Madrid.
- MORENO JIMENEZ, Antonio (2012), "Sistemas de Información Geográfica. Aplicaciones en diagnósticos territoriales y decisiones geoambientales" 2da. Edición. Editorial RaMa, Madrid.
- PEÑA LLOPIS, Juan (2008), Sistemas de Información Geográfica aplicados a la Gestión del Territorio 4ta. Edición. Editorial Club Universitario, San Vicente (Alicante).
- UNIVERSIDAD DEL AZUAY, (2016), Informe Técnico. Convenio de Cooperación Interinstitucional con el GAD Municipal del cantón Pucará para la "Determinación de Categorías de Ordenación", Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador – IERSE. Cuenca – Ecuador.

PONENCIA 17

AVANCES Y DESAFÍOS DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL A NIVEL CANTONAL EN EL ECUADOR

MSC. RODRÍGUEZ TENEZACA CECILIA DEL CARMEN
MSC. CHUQUIGUANGA AUQUJLLA MARÍA CRISTINA
MSC. GONZALEZ LLANOS MONICA JANETH
MSC. VIVANCO CRUZ LORENA REGINA

La ponencia aborda las razones del por qué ciertos cantones cumplieron o no la disposición transitoria cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, donde se indica que: “hasta el 31 de diciembre de 2011, los gobiernos autónomos descentralizados, deberán formular los planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial”. Para ello, se estudian cuatro casos en la zona austral del país a partir del análisis de factores económicos, jurídi-

co – administrativos, ambientales y socio culturales de los cantones Nabón, Azogues, Cañar y Logroño, en el plazo antes señalado. Para ello se aplican entrevistas semiestructuradas y análisis de discursos de los actores involucrados en la elaboración de dichos instrumentos.

Palabras clave: ordenamiento territorial, planes de desarrollo y ordenamiento territorial, instrumentos de planificación.

1. Introducción

El surgimiento de la política de ordenación del territorio en el Ecuador experimenta, al igual que el resto de los países latinoamericanos, diversos enfoques de planificación que inciden sobre el territorio. Massiris (2002) destaca la planificación regional, urbana, económica, ambiental y urbanística, que evolucionaron progresivamente hasta llegar a la ordenación territorial o política territorial.

La incorporación de la ordenación del territorio en los procesos de planificación en el país, no es nueva; pero sí es claro que a partir de la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas aprobados en el 2010; y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, aprobada en el 2016, se institucionaliza la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial.

En el 2016, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo define al ordenamiento territorial como *“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”*. Particularmente, se establece que en la planificación del ordenamiento territorial constará el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del nivel regional, provincial, cantonal y parroquial, y la rectoría nacional del ordenamiento territorial la ejerce la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en su calidad de entidad estratégica.

Conviene señalar que, la Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se sintetiza en los **Planes de desarrollo** que determinan las directrices principales de los gobiernos locales respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio con una visión de largo plazo, en correspondencia al ejercicio de sus competencias. Y, en los **Planes de Ordenamiento Territorial**, que tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las activida-

des económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.

El marco jurídico determina también el alcance del ordenamiento territorial para cada nivel de Gobierno Autónomo Descentralizado y su articulación con cada nivel de gobierno, como se detalla a continuación:

- **Nivel Regional:** Delimitar los ecosistemas de escala regional, las cuencas hidrográficas y localizar las infraestructuras hidrológicas, la infraestructura de transporte y tránsito, así como el sistema vial de ámbito regional.
- **Nivel Provincial:** Integrar el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia.
- **Nivel Cantonal:** Clasificar el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural, y definir el uso y la gestión del suelo. Identificar los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital. Fomentar la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecer las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población. Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo del nivel de gobierno cantonal racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno.
- **Nivel Parroquial Rural:** Acoger el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial, y podrán, en el ámbito de su territorio, especificar el detalle de dicha información. Además, localizarán sus obras o intervenciones en su territorio.

Mediante la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador (2008), se legalizó la obligatoriedad de los diferentes niveles de gobierno a elaborar sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Para ello, el Estado Central adoptó un mecanismo de control, relativo a retener la transferencia de las asignaciones presupuestarias a aquellos niveles de gobierno que no hubieren aprobado sus planes hasta el 31 de diciembre de 2011. En este contexto jurídico, los

gobiernos locales de los diferentes niveles de gobierno llevaron a cabo una producción masiva y simultánea de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, para redactar y aprobarlos en el plazo fijado (doce meses). De acuerdo con la información presentada por la Asociación de Municipalidades del Ecuador, “*hasta noviembre de 2012, 181 de los 221 cantones del Ecuador cuentan con un Plan de Desarrollo (PD) aprobado y 183 poseen un Plan de Ordenamiento Territorial (OT) aprobado*”, es decir aproximadamente un 80% de los cantones aprobaron sus respectivos planes.

Como respuesta a esta problemática, se buscó indagar y determinar las razones que han llevado a ciertos cantones a aprobar planes de desarrollo y de ordenamiento territorial hasta diciembre de 2011, y por qué otros no lo hicieron en la fecha establecida en la ley¹.

La metodología aplicada para la investigación se realizó en dos etapas: a) Una aproximación cuantitativa, basada en la estadística descriptiva necesaria para tratar de entender qué características socioeconómicas y físicas tienen aquellos cantones que han aprobado sus planes, así como de aquellos cantones que no han llegado a aprobar los mismos, mediante el análisis de conglomerados de características similares; y, b) Un análisis cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas aplicadas a actores involucrados (políticos, técnicos y ciudadanía) en la formulación de los planes, que a partir del análisis de discurso, permitió identificar los factores que incidieron en la aprobación y no aprobación de los Planes de Ordenación Territorial.

2. Aspectos determinantes para la aprobación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Al ser el territorio una parte de la superficie terrestre que está sujeto a usos, que sostiene grupos sociales determinados y donde la apropiación del espacio por parte de estos grupos sociales, se explican a través de las relaciones funcionales y simbólicas del territorio, es necesario entender sus transformaciones y el análisis de la conflictividad territorial, para la organización de sus modelos.

Respecto de la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial, se pueden identificar algunos factores

económicos, jurídico-administrativo, ambiental, y socio-cultural que influyen en la aprobación o no de éstos:

i) Factores económicos:

- Existe complementariedad entre el interés privado y los objetivos del ordenamiento territorial, los agentes económicos privados demandan más regulaciones para la localización de sus inversiones, es decir, relaciona el interés privado y la aprobación o no de los planes.
- Los cantones con sector empresarial mayor son propensos a aprobar un plan de ordenamiento territorial, pues con ello aporta mayor seguridad jurídica a las inversiones empresariales.
- El control de los desequilibrios en el mercado, originado por el uso del suelo sin ningún tipo de restricción.
- Conocer los medios y recursos económicos con que se cuentan al momento de formular el Plan.
- Análisis del componente rural en los Planes de Ordenamiento Territorial, para disminuir la brecha urbano-rural en la prestación de servicios de educación, salud, vivienda e inclusión social.

ii) Factores jurídicos y administrativos:

- El no considerar períodos de transición para la transferencia de bases conceptuales, metodológicas e instrumentales para la elaboración de los Planes de Ordenación Territorial, incita que las metodologías planteadas rebasen las capacidades técnicas de los equipos existentes en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los diferentes cantones.
- El integrar y armonizar la legislación de incidencia territorial, el fortalecimiento de la participación social, el fortalecimiento de las instituciones técnicas productoras de información geográfica y territorial, y apoyo a la elaboración de estándares técnicos de manejo de información espacial e implementación de sistemas de información geográfica que faciliten el intercambio y uso eficiente de la información, han constituido un obstáculo al interior de los mismos municipios que no aprobaron sus planes, pues debieron superar carencias de información y dificultades metodológicas en las guías previstas para la elaboración de éstos instrumentos.
- Considerar la existencia de un mecanismo de control que obligaba la realización y aprobación de planes en dos años, caso contrario no podrían aprobar proformas presupuestarias que conlleven la transferencia de recursos económicos.

iii) Factores ambientales:

- La ausencia de políticas ambientales que regulen el control del uso de los recursos naturales influye en la no aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial.
- La presencia de usos del suelo mixtos y muy intensos, que están en conflicto entre sí (expansión urbana - usos agrícolas y forestales), se constituyen en factores condicionantes para aprobación de los planes.
- La necesidad de planificar y gestionar el territorio, por la amenaza que constituye para sus habitantes las posibilidades de riesgos naturales (inundaciones, sismos, etc.), hacen que el Plan sea proclive de aprobación.

iv) Factores socio-culturales:

- Si la representación política de los miembros del concejo cantonal conforman mayoría absoluta en el poder legislativo, ello facilita la aprobación o no de los planes.
- Otro aspecto relevante para la aprobación de los planes es la "relación de poder" entre lo urbano y lo rural, y consecuentemente los deseos de la sociedad. Esta afirmación considera que, las sociedades más urbanas son más propensas a aprobar políticas de uso del suelo.
- A lo largo del tiempo, la sociedad indígena en el Ecuador, a través de organizaciones o movimientos políticos, ha luchado por un espacio étnico y de representación en la escena pública, así la Constitución del 2008 en uno de sus objetivos considera la legalización, adjudicación, fraccionamiento, control y respeto del territorio indígena. Es necesario entonces identificar cómo este marco legal instituido y los principios de los movimientos indígenas pueden o no incidir en la aprobación de planes.

3. Aprobación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en la zona austral (2011-2014)

En los siguientes estudios de caso se procura identificar los aspectos que determinaron la aprobación o no de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, para lo cual se analizaron cuatro cantones, dos de ellos corresponden a las municipalidades de Nabón y Azogues que aprobaron los planes, en tanto que, las municipalidades

de Logroño y Cañar no aprobaron los planes hasta la fecha establecida -2011-. Los cantones Nabón y Cañar forman parte del conglomerado 2, es decir que son territorios con características más urbanas, mientras que el cantón Azogues y Logroño pertenecen al conglomerado 3 y 4 respectivamente, con características más rurales.

El estudio de cada cantón parte de una caracterización general del territorio, una reseña de la adopción de la planificación y finalmente el proceso y factores que incidieron en la aprobación de los planes, según las hipótesis identificadas.

3.1. Nabón.

Nabón es uno de los quince municipios de la provincia del Azuay, se proclamó como cantón en 1987, tiene una extensión de 63240,93 ha., equivalente al 7,6% del territorio provincial, y está conformado por las parroquias: Cochapata, El Progreso, Las Nieves y Nabón Centro y las comunas indígenas: Shiña, Chunazana, Morasloma y Puca, en donde la población se organiza a través de cabildos. La población, al año 2010 según el INEC, fue de 15.892 habitantes, de los cuales apenas un 8% de la población reside en el área urbana -53,8% son mujeres y el 46,2% son hombres, siendo la edad promedio 29 años-. Su población se autoidentifica predominantemente mestiza (66,5%). El 58% de la población se dedica a la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, su nivel de instrucción predominante corresponde a primaria con el 42% y el porcentaje de analfabetismo alcanza el 19,1%.

Existen aspectos políticos, económicos y sociales relevantes que marcan la historia de Nabón. Por ejemplo, la migración y feminización de la población son procesos que, si bien están presentes en todos los cantones del Azuay, en Nabón, en particular la migración, fue una estrategia de sobrevivencia, pues es un cantón relativamente pobre en recursos naturales con un escaso desarrollo de actividades productivas. Dicho proceso de migración abrió el espacio de la representación femenina en sociedades rurales y éticas, antes de dominio casi exclusivo de los hombres. (Herrera, 2009)

Por otro lado, en la década del noventa, el Movimiento Indígena del Ecuador constituyó un importante actor político de cambio, incluyendo al movimiento político *Pachakutik*, que tenía como objetivos la construcción del

poder desde abajo, la democratización de los espacios, entre otros. En el año 2000, Amelia Erráez de *Pachakutik* es electa alcaldesa de Nabón y posiciona un conjunto de principios en la construcción del poder local (presupuestos participativos, asambleas, etc.); las mujeres indígenas sostuvieron su candidatura y posterior reelección. Luego de dos períodos y en la misma línea política es elegida y reelecta la alcaldesa Magali Quezada.

A partir de 1999, Nabón empieza un proceso formal de planificación con la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal de Nabón (PEDCN), apostando por el desarrollo económico, la ampliación de servicios e infraestructura, la organización social, entre otros. A partir de dicho Plan se instituye un proceso de participación; en el 2000 bajo una nueva administración, se convierte en una herramienta política de gestión municipal y de fortalecimiento territorial organizativo e institucional; en el 2006 y con el mismo enfoque se realiza la actualización del PEDCN (Herrera, 2009). En el año 2007 se elabora el Plan de Desarrollo Local del cantón Nabón en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Municipalidad de Nabón y la Universidad de Cuenca a través del PYDLOS (Programa Interdisciplinario de Población y Desarrollo Local Sustentable); en esta coyuntura, en mayo del 2011, se firma un adendum al convenio para la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. En este contexto se elabora el PDOT a través de convenio, cumpliendo las fechas establecidas en la legislación y aprobado por unanimidad en el concejo municipal, que no contaba con mayoría política.

En relación a los factores económicos que pueden o no condicionar la aprobación de los planes, se puede decir que al incluir, en los PDOT, el análisis del componente rural a fin de aportar el cierre de brechas urbano rurales, éste puede ser un condicionante para la aprobación de los mismos, puesto que incluye un componente de inversión tanto para el área urbana como para el área rural. En el caso de Nabón se evidencia en la participación de población rural involucrada en la formulación del Plan y, por lo tanto, la identificación de proyectos de interés:

Respecto a las hipótesis de si la aprobación de planes se da por intereses particulares o de sectores empresariales, en el cantón Nabón no existieron y el Plan fue aprobado para servir a los intereses colectivos.

Al considerar si los factores jurídico-administrativos condicionan la aprobación de los planes, en los plazos previstos, los entrevistados manifestaron que fue un “proceso acelerado”, pues no permitió desarrollar todos los componentes del Plan -la socialización y la conformación de un equipo técnico interdisciplinario para su elaboración-. Esto lleva a reflexionar que si bien se cumplió con la elaboración del instrumento de planificación, resulta necesario evaluar la calidad de los mismos a fin de establecer su aplicabilidad y eficacia.

Hipótesis como la presencia de obstáculos dentro de los municipios, por ejemplo, la participación social (Molina, Schilan, Sedevich, & Bombal, 2012), las carencias de información y metodologías, no influyeron en la aprobación del PDOT de Nabón, pues existe una cultura de participación ciudadana desde la elaboración de los primeros instrumentos de planificación, por lo cual fue factible el involucramiento de la población organizada, que destaca ventajas como la vocería colectiva que identifica estrategias y políticas específicas en el territorio y apremiantes de la población. Respecto a las deficiencias de información, no se contó con catastro ni cartografía actualizada a escala adecuada y tampoco con cierta información sectorial, no obstante, el PDOT se llevó a cabo con la información disponible a la fecha. La metodología fue adaptada a las características y requerimientos del Cantón, incluyendo fuertemente la inclusión y cercanía con la población.

Los medios de comunicación, disponibilidad de recursos humanos y financieros no influyeron en la aprobación del Plan. Si bien la falta de medios y recursos financieros limitó la elaboración de estudios específicos y especializados, el personal técnico del GAD Municipal tuvo la facilidad para elaborarlo, pues tenían conocimiento del territorio y mantenían relaciones con la población y líderes ciudadanos.

Como se mencionó anteriormente, el PDOT de Nabón se realizó a través de Convenio entre el GAD Municipal y el PYDLOS (Universidad de Cuenca), lo cual permitió, según los entrevistados, realizar menor inversión en recursos, no ser juez y parte, fortalecer y ampliar el equipo técnico, y emprender una capacitación y aprendizaje mutuo.

Respecto de los mecanismos de control establecidos por el Estado Central para conseguir la aprobación de

los planes, se puede decir que se cumplió en el caso de Nabón.

Al considerar si en los factores socio-culturales, la ideología de los partidos políticos respecto al rol planificador y regulador del Estado en el uso y ocupación del suelo, definen la aprobación de planes, de las entrevistas realizadas y de la conformación del Concejo Municipal, se puede decir que en Nabón no influye esta variable, pues existía una trayectoria de planificación y organización ciudadana.

Así también la hipótesis que las sociedades más urbanas son más propensas a aprobar políticas de suelo, la misma no se plasma en Nabón; pues al ser un cantón predominantemente rural, sucede lo contrario, es decir, existía una mayor participación de población del área rural e interés en la elaboración debido a la necesidad de infraestructuras y servicios. Entonces, se puede decir que en Nabón la aprobación del Plan tuvo un mayor impulso desde la población del área rural.

Un aspecto característico de Nabón constituye la presencia de comunas indígenas dentro del territorio cantonal, mismas que denotan una dinámica diferente por la fuerte presencia en la participación de temas cantonales que afectan su forma de vida. En tal sentido, el Plan fue socializado como un instrumento para mejorar las características socioeconómicas del cantón, lo que permitió contar con la presencia y participación de dichos grupos étnicos, que no influyeron en la aprobación del mismo.

Respecto de los factores ambientales, las afirmaciones se refieren a la aprobación o no de planes por: a) ausencia de políticas ambientales que permitan regular y controlar el uso de suelo; b) presencia de conflictos entre usos de suelo; y, c) necesidad de planificar y gestionar territorios con riesgos naturales. En relación a la primera, en el presente caso de análisis el PDOT incluyó políticas generales para el manejo de dichos recursos lo cual sirvió de base para estudios específicos posteriores como, por ejemplo, la ampliación de la zona del Bosque Protector Shincata y crear una nueva zona de protección natural actualmente denominado Guardia de la Paz, establecer control sobre fuentes de agua, entre otros aspectos, por lo que se puede decir que los planes que cuentan con la regulación de los recursos naturales,

de manera consensuada con la población, son propensos a ser aprobados. Con respecto a la segunda, en el territorio cantonal no existieron grandes conflictos entre usos de suelo que limitaran la aprobación del Plan y, finalmente, respecto a la tercera hipótesis, si bien en Nabón existen riesgos geológicos activos actualmente, al momento de la elaboración del PDOT según los entrevistados no fueron considerados principalmente por dos motivos: no eran de magnitud relevante a la fecha y no se disponía de recursos tanto para personal técnico, que elabore un estudio específico, como para el levantamiento de información y cartografía, es decir el Plan no consideró el análisis de riesgos geológicos.

3.2. Azogues.

La ciudad de Azogues es la capital provincial de Cañar, constituye uno de los siete cantones que tiene la provincia. En 1824 se proclamó como cantón, tiene una extensión de 3908 km², equivalente al 16 % de la superficie total de la provincia, está conformada por ocho parroquias rurales: Luis Cordero, Guapán, Javier Loyola, Cojitambo, San Miguel, Taday, Pindilig, Rivera, y dos parroquias urbanas: Aurelio Bayas, Antonio Borrero.

Azogues concentra el 31% de la población total de la provincia de Cañar, la población al año 2010 según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) fue de 70.064 habitantes, de los cuales el 54,2% corresponde a la población femenina y el 45,8% corresponde a la población masculina. La edad promedio es 30 años. El 52% de la población reside en el área rural y el 48% reside en el área urbana. El 22% de la población se dedica a la agricultura y ganadería, el 13% al comercio, el 12% a la manufactura y el 8% a la construcción, siendo las cuatro principales actividades de la población económicamente activa que representa el 51%. El porcentaje de analfabetismo alcanza el 8,2% y la incidencia de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) representa el 58,8%.

En Azogues (1970) se formula el primer Plan de Desarrollo Urbano y Catastro de la ciudad (cuyo ámbito de actuación era el área urbana). En 1990, Azogues tuvo un Plan de Ordenamiento Urbano aprobado mediante ordenanza. El segundo Plan de Desarrollo Urbano y Catastro Multifinalitario² se contrató a principios de la década de los noventa, para entonces estaba en vigencia una

nueva ordenanza de delimitación urbana³ aprobada mediante registro oficial, en la cual se habían incorporado los núcleos urbanos de las parroquias Aurelio Bayas y Charasol (Antonio Borrero), al norte y sur de la ciudad respectivamente.

En el 2004, se elaboró el “Plan de Desarrollo Estratégico Azogues: 2005-2015”, que involucró la planificación de la zona urbana y rural. En el 2011, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 475 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización -COOTAD-, se suspendieron las autorizaciones para trámites urbanísticos relacionados con la división y parcelación de suelo, asignación y calificación de uso de suelo en el área urbana y rural de Azogues, así como en las parroquias rurales Javier Loyola, Cojitambo, Guapán, Luis Cordero, Taday, Pindilig y Rivera, mientras se elaboraba el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del cantón, con la intención de precautelar los lineamientos de desarrollo propuestos en el Plan, siendo aprobado en primer debate en el plazo previsto.

En abril de 2012, el Concejo Municipal aprobó en segundo debate una resolución que pone en vigencia el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2025. En mayo, la mayoría de los ediles derogó la resolución de aprobación del Plan, pero no la ordenanza aprobada en dos debates debido a los reclamos de la ciudadanía, principalmente sobre la división del suelo en el área urbana y rural. El Concejo Municipal aboca conocimiento de la ordenanza y decide su derogatoria, figura jurídica que no existe en el COOTAD pues el Art. 467 establece que “los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se expedirán mediante ordenanzas y entraran en vigencia una vez publicados”. El Alcalde impugnó y los concejales revocaron la resolución de dejar sin efecto la aprobación del Plan mediante la “Ordenanza que sanciona el Plan del Buen Vivir y Ordenamiento Territorial del Cantón Azogues”, porque existió una sanción y el trámite de publicación en el Registro Oficial. Con ello, en el mes de julio de 2013, el Concejo Cantonal aprueba nuevamente el Plan Cantonal y los Planes Parroquiales del cantón Azogues.

La aprobación del PDOT tuvo una incidencia política, el Alcalde no contaba con la mayoría legislativa pues era coideario del Partido Político Sociedad Patriótica “21 de Enero”, en tanto que los concejales (cuatro en total) perte-

neían a Alianza País, Movimiento Patria Activa y Soberana, Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik, Partido Socialista - Frente Amplio, eso hizo que el liderazgo del Alcalde sea débil al momento de aprobar el Plan ante el Concejo Municipal, cuyas autoridades tenían aparentemente aspiraciones políticas de reelección.

Cabe mencionar que en la Municipalidad de Azogues existió un patrón de aprobación diferente, incorporó en un solo instrumento de planificación tres planes: el Plan de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan Urbanístico, estableciendo una denominación propia “Plan del Buen Vivir y Ordenamiento Territorial del Cantón Azogues”, adoptando la metodología propuesta por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES-. Metodológicamente el Plan analizó a nivel urbano y rural todo el territorio cantonal, logrando compatibilizar el ordenamiento territorial con el ordenamiento urbanístico además de articularse a los planes del nivel inferior y superior.

El crecimiento desmesurado, que alienta la dispersión urbana al margen del control municipal, genera la plusvalía del suelo urbano como consecuencia de acciones urbanísticas o ejecución de obras públicas realizadas por la administración municipal y no por los propietarios del suelo. Frente a esta problemática, en el Plan se propuso controlar los desequilibrios del mercado inmobiliario respecto de la oferta y demanda de suelo, mediante una política de consolidación y compactación en el área urbana, evitando la tendencia de crecimiento hacia la autopista Azogues – Cuenca, factor que sin duda fue considerado para la aprobación del Plan.

Las reservas de suelo para los equipamientos fueron decisivos para la aprobación del Plan, pues existieron intereses particulares de los políticos y de la población, que probablemente se sintió afectada por el emplazamiento de nuevas infraestructuras contenidas en las determinantes del Plan. Otro de los aspectos que incidió en la desaprobación fue el fraccionamiento y urbanización del suelo, especialmente del “suelo rural”, sobre el que se planteó parcelaciones agrícolas mayores a una hectárea con la finalidad de fortalecer el agro y garantizar la soberanía alimentaria, el rechazo de la población se evidenció cuando el Plan no propició un tamaño de lote promedio de menos de media hectárea, que era lo que aspiraba la población de la zona rural.

La disponibilidad de recursos económicos para la formulación del Plan, en el caso de Azogues, no tuvo mayor incidencia ya que se hizo un crédito con el Banco del Estado. Tanto el Alcalde como el equipo técnico, indicaron que era imposible hacerlo por administración directa. El departamento de planificación tenía pocos profesionales, no se disponía de un equipo técnico integral y permanente, que garantice su realización por administración directa, ello obligó a contratar una consultoría que inició la elaboración del Plan por un monto mayor a los 300 mil dólares.

Cabe mencionar que en la aprobación del “Plan del Buen Vivir y Ordenamiento Territorial del Cantón Azogues”, los sectores empresariales no tuvieron incidencia alguna.

Dentro de los factores jurídico-administrativos, la disposición cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP– no consideró tiempos adecuados para la elaboración del Plan, siendo éste hasta diciembre del 2011, el cual no fue suficiente pues Azogues no tenía una “cultura de planificación”⁴ y un equipo técnico, resultando los plazos bastante agitados y estrechos para emprender procesos de innovación institucional y de formación tecno-política. La información requerida para elaborar el PDOT fue limitada, se dispuso de poca información actualizada, la información referida al análisis de riesgos fue casi nula y aunque era necesaria no pudo contratarse por la falta de presupuesto.

Del análisis de los factores ambientales se establece que los riesgos naturales presentes en el territorio cantonal no incidieron en la aprobación, pero sí en los contenidos; la información referida al análisis de riesgos fue casi nula, a pesar de que Azogues tiene una falla considerable. La regulación y control del uso de los recursos naturales en el territorio cantonal respecto de la explotación de los áridos en los ríos, viabilizó la aprobación del Plan.

El PDOT tuvo momentos de socialización a través de las asambleas cantonales, aunque no hubo tiempo para llegar a todas las parroquias, comunidades, barrios periféricos y urbanos. El Municipio no estuvo dispuesto a jugar con los tiempos del Plan, lo que no permitió incorporar una participación activa de los actores locales, simplemente se cumplió con una exigencia legal, en donde el Consejo de Planificación emitió un informe favorable para su aprobación.

3.3. Cañar.

Cañar, denominado “San Antonio de las reales minas de Hatun Cañar (Gran Cañar)”, es uno de los siete municipios de la provincia del mismo nombre, su fecha de cantonización es el 25 de Junio de 1824, se encuentra a 3.000 m.s.n.m. Está conformado por 12 parroquias: Cañar, Chontamarca, Chorocopte, Ducur, General Morales, Gualleturo, Honorato Vásquez, Ingapirca, Juncal, San Antonio de Paguancay, Ventura y Zhud. Según el Censo de Población y Vivienda del 2010, posee una población de 59.323 habitantes, de los cuales el 46.1% corresponden a hombres y el 53.9% a mujeres; la edad promedio es 28 años, y el 77% de la población reside en el área rural. El 58% de su población se autoidentifica como mestizo y un 38% como indígena; el nivel de analfabetismo corresponde al 28.3%. El cantón Cañar dispone de la mayor concentración de sitios arqueológicos conservados hasta hoy, por ello se le reconoce como la “Capital Arqueológica del Ecuador”. La fortaleza económica del cantón radica en la agricultura, ganadería, artesanía, turismo y comercio; debido a que aprovecha la ubicación del suelo, produce variedad de productos que abastecen a los mercados del Austro y Guayaquil.

El proceso de planificación del Municipio de Cañar inicia en el año 2007, con los fondos provenientes de Codesarrollo, actúa bajo la convicción que se debe ordenar el territorio para poder trabajar de manera equitativa en el cantón, asume la participación ciudadana como eje fundamental en los procesos de planificación para el desarrollo cantonal, y lograr un desarrollo equilibrado y solidario.

El PDOT del Cantón se realiza mediante administración directa, siendo aprobado por unanimidad el 3 de diciembre del 2012 y publicado en el Registro Oficial N° 389, de fecha 25 de enero de 2013.

Dentro de los factores económicos, la afirmación que plantea que los planes tienen mayor facilidad para aprobarse si existe una cierta complementariedad entre el interés privado y los objetivos del ordenamiento territorial, no se cumple en el caso de Cañar, puesto que, al momento de aprobación del Plan, el Cantón contaba con un naciente sector empresarial que no se involucraba en los procesos de planificación.

De igual forma el hecho de establecer un control en los desequilibrios de mercado en términos de oferta y demanda de suelo, en el caso de Cañar, se consideró prioritario pues al disponer de un territorio donde uno de los mayores problemas es el minifundio, trae consigo graves afectaciones al suelo en sus valores productivos, funcionales y ecológicos. Por ello la Municipalidad vio la necesidad de elaborar el PDOT como instrumento que permita planificar y controlar el uso y ocupación de suelo, en especial en el área rural; considerando en la elaboración de los estudios la disponibilidad económica y el acceso a la información, pese a las limitaciones presentadas, pues debía darse prioridad a la dotación de infraestructura básica.

En relación con los factores jurídico-administrativos, el PDOT no se aprobó siguiendo la disposición transitoria cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. La complejidad del proceso no solo estuvo a cargo del equipo técnico sino de un proceso participativo, que incluye a los distintos niveles de gobierno, y a la disposición de insumos entregados por el Estado, condición que al no darse demandó mayor tiempo y esfuerzo del equipo técnico para su validación. La realización del PDOT rebasó las capacidades técnicas existentes en el GAD de Cañar, limitando el fortalecimiento de unidades técnicas productoras de información geográfica y territorial, la elaboración de estándares técnicos de manejo de información espacial, así como de la implementación de sistemas de información geográfica; situación que constituyó un obstáculo al interior del mismo Municipio.

Este Municipio asume como eje fundamental los procesos de planificación para el desarrollo cantonal, si bien tenían talento humano formado y preparado con el aporte de la Agencia Española de Cooperación, no constituyó un ente planificador suficiente para elaborar el PDOT en el plazo previsto para la aprobación -diciembre de 2011-. Es al final del proceso, realizado por administración directa, que la capacidad institucional se fortaleció en temas de planificación, siendo evidente que los mecanismos de control empleados desde el ejecutivo para aprobar los planes no fueron los efectivos en el caso de Cañar.

Es importante indicar que la disponibilidad de medios de comunicación y difusión empleados de manera complementaria en momentos específicos de la planificación

y en la difusión de la normativa, fue relevante para el proceso participativo.

Dentro de la consideración de factores socio-culturales, la conformación política del Concejo Cantonal no incidió en la aprobación del Plan, pues el Alcalde contaba con mayoría legislativa.

Respecto a la afirmación que las sociedades cuanto más urbanas, más propensas a aprobar políticas de uso del suelo, se puede decir que al considerar como eje fundamental el análisis de los asentamientos poblacionales; encontraron en la libre ocupación y el uso con fines de vivienda el factor principal que degrada el entorno, mismo que se evidencia en la dispersión de asentamientos y en la falta de dotación de servicios. Con este antecedente, al adoptar políticas de uso de suelo para concentrar la población y garantizar las condiciones agropecuarias del cantón, demandó un análisis de mayor detalle y mayor tiempo, mismo que no se ajustó al previsto por la ley, siendo su aprobación extemporánea.

Es importante indicar que la presencia de los movimientos indígenas en Cañar, influyeron positivamente en la aprobación del Plan, porque en ellos se identifica una cultura organizativa participativa en redes.

Los factores ambientales consideran la afirmación que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial no se aprobaron por la ausencia de políticas ambientales que permitan regular y controlar el uso de los recursos naturales, se puede mencionar que para el caso de Cañar no se cumple ya que el Plan definió categorías y subcategorías -áreas de conservación, de producción, actividades de alto impacto- que permitan el control territorial; situación que demandó mayor tiempo debido a la ausencia de información y a la poca disponibilidad en la conformación del equipo técnico, teniendo como consecuencia la no aprobación del Plan hasta diciembre de 2011.

Finalmente, el cantón Cañar, por su naturaleza, está abocado a riesgos de grandes movimientos de masa y su pronunciada topografía torna vulnerable a los centros poblacionales, por lo que los riesgos naturales son inminentes y constituyen una amenaza para los habitantes, siendo indispensables estudios de riesgo y vulnerabilidad para la aprobación de los planes.

3.4. Logroño.

El cantón Logroño pertenece a la provincia de Morona Santiago -Región Amazónica u Oriente-, tiene una extensión de 117.07 ha., equivalente al 4.87% del porcentaje total de la extensión de la Provincia. Logroño consigue su parroquialización en 1955, luego de 36 años con el auge de la explotación agrícola-ganadera, en 1992 se eleva a la categoría de cantón. Se compone de tres parroquias: Logroño (Centro Parroquial), Shimpis y Yaupi, siendo entre ellas las dos últimas parroquias rurales, aunque se indica que por su localización todas ellas mantienen características rurales.

Conforme el censo del 2010, el 71.9 % de su población se autoidentifica como indígena, (shuar), y el 24.9% a población mestiza. La principal rama de actividad de su población es la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, con el 60%; su nivel de instrucción corresponde a instrucción primaria con el 18.80% y un porcentaje de analfabetismo que alcanza el 3.77%.

Logroño está conformado por un territorio de gran importancia ecológica y se caracteriza por su potencialidad turística. Sin embargo encuentra dificultades para emprender proyectos de tipo económico o turístico, por lo que en la actualidad uno de los mayores desafíos es mejorar las condiciones de vida y de trabajo que permitan su desarrollo económico, bienestar social y la protección del medio ambiente. Está conformado por asentamientos dispersos y rurales, con una población indígena mayoritariamente ubicada en el área rural. El movimiento Indígena del Ecuador, en los años noventa, constituyó un actor político de cambio, el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik demostró fortaleza, desde el año 2005-2009, con el Profesor Gregorio Unkunch, primer Alcalde shuar del Logroño, y en el período 2009-2014 el Licenciado Galo Utitac, representante de origen shuar.

La parroquia Logroño Centro, si bien dispone de un Plan de Ordenamiento Urbano elaborado en el año de 1998, inicia el proceso de elaboración del PDOT, conforme dicta la Constitución, para ello establece el contrato de consultoría externa en trabajo conjunto con funcionarios municipales, para su realización. En este contexto si bien se elabora el PDOT, no cumple con las fechas establecidas por la legislación, pero su aprobación se

consigue por unanimidad en el Consejo Cantonal, que para el momento presentaba homogeneidad en cuanto a partidos políticos en su conformación.

En relación a los factores económicos, Hildenbrand (1996:32), plantea que los planes tienen mayor facilidad para aprobarse, *“considerando que existe una cierta complementariedad entre el interés privado y los objetivos del ordenamiento territorial”*. Dicha hipótesis no se comprueba en el caso del Cantón, puesto que no maneja políticas claras para su desarrollo económico, tal es así que no se han realizado aprobaciones de urbanizaciones durante la última década, evidenciando así la necesidad de implementar políticas de desarrollo rural y de nuevas estrategias para conseguir la integración económica territorial, que permita el aprovechamiento de sus recursos como parte del desarrollo económico y social.

Dentro de los factores jurídico administrativos se establece que cuando se diseñan determinados instrumentos legales, que están alejados de la realidad sociocultural, es mucho más difícil que los municipios los adopten. A decir de los técnicos involucrados en el PDOT, en este sentido el cantón Logroño si bien procedió con la metodología indicada por la SENPLADES, las expectativas de alineación entre el marco jurídico dado y el contexto socio-cultural no se dieron, puesto que nunca se consideró como población mayoritaria a un grupo étnico determinado, por lo tanto el instrumento legal realizado no refleja la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar los derechos colectivos del Cantón, sin embargo esta afirmación no fue una determinante para la no aprobación del PDOT.

Al considerar que las bases conceptuales, metodológicas e instrumentales que guían la elaboración de los planes, podían rebasar las capacidades técnicas de los equipos existentes en los gobiernos locales, en el momento de la elaboración del Plan, se puede decir que Logroño contaba con un equipo planificador que daba abasto a las necesidades inherentes al sector urbano del Cantón, por lo que resultó insuficiente para elaborar el Plan, y cumplir en los plazos previstos, razón por la cual se contrató un equipo de consultoría, escenario que no le permitió generar una fortaleza técnica en el tema de planificación en la Municipalidad.

De igual forma la falta de conciencia territorial en los agentes municipales y el manejo de la información fragmentada (Molina, Schilan, Sedevich, & Bombal, 2012), se evidenció en los diferentes Ministerios, que al no entregar la información concerniente al GAD de Logroño, que generó una carencia de información y realización de un documento que se ajusta a la información obtenida y proporcionada, quedando en evidencia que los mecanismos de control de parte del Ejecutivo, no actuaron sobre los contenidos del Plan, pues se aprobaron planes que no disponían de todas las determinantes de planificación.

La participación social en la formulación de planes se limitó a cumplir un requisito, pues si bien se formaron los Consejos de Planificación. Éstos no actuaron conforme lo establece la ley, ya que en el proceso de participación el actuar de su designado no necesariamente representó a la mayoría étnica del Cantón, su presencia no fue inclusiva en todo el proceso sino solamente durante la socialización de la propuesta, situación que sumada a la falta de difusión del Plan, debido a que no se disponía de medios de comunicación, generó apatía y renuencia en la población para crear o considerar los ofrecimientos. Sin embargo es importante mencionar que las comunidades étnicas fueron quienes mayor interés demostraron en la formulación del Plan.

Con respecto a los factores ambientales, la importancia de la condición ecológica que presenta el cantón, hace que el PDOT considere políticas ambientales que permiten regular y controlar el uso de los recursos naturales, así como su conservación y restauración para garantizar el desarrollo sostenible (Tobasura Acuña, 2006), a través de una normativa reguladora del uso de suelo, su aprovechamiento y comportamiento; así como de estudios especializados sobre riesgos por inundación. Es importante mencionar que la falta de información y cartografía impidió que estos temas sean incorporados al Plan.

4. Conclusiones

Un balance, que no pretende ser exhaustivo, da cuenta de algunos avances y desafíos en la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel cantonal, siendo entre sus más significativos:

- Nabón y Azogues aprobaron sus planes dentro de los plazos. Esto es hasta el 31 diciembre de 2011,

conforme se establece en la disposición transitoria cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en tanto, Cañar (2012) y Logroño (2012) aprobaron sus planes fuera del plazo definido.

- Nabón y Cañar, consideraron sus PDOT como el instrumento que materializaba la territorialización de la política pública, definiendo un componente de inversión orientado a reducir las brechas urbano - rurales de los cantones.
- La “cultura de participación de la ciudadanía”, en los procesos de planificación tanto en Nabón como en Cañar, influyó en la aprobación de los planes, no así en Azogues y Logroño donde los planes se formularon con débiles procesos de participación ciudadana.
- La participación de la población en los procesos de elaboración y aprobación del Plan es significativa, en aquellos cantones que tienen la presencia de grupos étnicos como es el caso de Nabón, Cañar y Logroño, pues prioriza las necesidades y acciones a ser realizadas en su territorio.
- Aquellos planes que consideraron políticas orientadas al uso, conservación y restauración de los recursos naturales, donde la población actúa de manera participativa, influyen notablemente en la aprobación de los planes, puesto que promueven una cultura de desarrollo que mejora la calidad de vida, desarrolla una gestión ambiental, incorpora el manejo responsable en los estudios de riesgo y vulnerabilidad de los recursos, y observa opciones de bienestar para generaciones futuras, esto en el caso de Cañar.
- La dispersión de los asentamientos poblacionales en el área urbana y la consecuente degradación de su entorno, no influyeron en la aprobación de los planes.
- Se evidencia una debilidad respecto de la incorporación de estudios de riesgo y vulnerabilidad de recursos, que permitan la generación de políticas ambientales efectivas, en la aprobación de los planes.
- La generación de la plusvalía del suelo, ya sea por intereses particulares o de sectores empresariales, en los casos estudiados, no puede considerarse como un factor determinante para la aprobación de los planes. En la mayoría de ellos, primó el interés colectivo, exceptuando el caso de Azogues, donde primaron los intereses particulares, de políticos y de la población que probablemente se sintió afectada

por el emplazamiento de nuevas infraestructuras contenidas en las determinantes del Plan, y la definición de parcelaciones agrícolas mayores a una hectárea, lo que provocó el rechazo de la población de la zona rural, que aspiraba un tamaño de lote inferior a una hectárea.

- La aprobación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial no tuvo incidencia política alguna en los casos estudiados, exceptuando en Azogues en donde el Alcalde no contaba con la mayoría legislativa.
- En ninguno de los casos analizados, los medios de comunicación, la limitada disponibilidad de recursos humanos y financieros, la carencia de información actualizada para la escala cantonal, la ausencia de información sectorial y de riesgos, influyeron en la aprobación de los planes, siendo prioritario superar estas deficiencias.
- En aquellos cantones que aprobaron sus planes en los plazos previstos, el proceso de planificación fue acelerado, no permitió a los equipos técnicos desarrollar todos los componentes del Plan, como tampoco disponer de talento humano formado

para enfrentar el proceso de planificación y de participación ciudadana. Lo que lleva a reflexionar que, si bien se cumplió con la elaboración de estos instrumentos, resulta necesario evaluar la calidad de los mismos, a fin de establecer su aplicabilidad y eficacias.

- Los mecanismos de control referidos a la obligatoriedad de formular los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial hasta el 31 de diciembre de 2011, a fin de aprobar proformas presupuestarias, se cumplió en un bajo porcentaje, permitiendo afirmar que estos mecanismos instituidos por el ejecutivo no fueron efectivos, situación que generó incertidumbre de parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados hacia el actuar de los organismos estatales, sobre todo de aquellos que dieron cumplimiento al mandato constitucional. De ahí que el desafío para los gobiernos locales sea concebir los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial como instrumentos de gestión que en esencia, operativicen las sinergias horizontales y verticales del accionar de los gobiernos locales y del Estado Central dentro del territorio.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ Disposición transitoria cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- ² Los estudios iniciaron desde enero de 1990 y terminaron a principios de 1992.
- ³ Registro Oficial N° 766 del 15 de junio de 1984.
- ⁴ Cultura de planificación: implica crear procesos continuos.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente, (2008), *Constitución de la República del Ecuador*, Quito, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional, (2010), *“Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Quito, Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.
- Asamblea Nacional, (2010), *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Quito, Registro Oficial N° 306 de 22 de octubre de 2010.
- Asamblea Nacional, (2016), *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*, Quito, Registro Oficial N° 790 de 05 de julio de 2016.
- Alcantara, M., (2008), *La escalada de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina*, Nueva Sociedad.
- Buitelaar, E.; Galle, M., y Sorel, N., (2011), *Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law. Environment and Planning*, 928 - 941.
- Díaz, H., (2001), *El movimiento indígena como actor social a partir del levantamiento de 1990 en el Ecuador: Emergencia de una nueva institucionalidad entre los indígenas y el Estado entre 1990-1998*.
- Farinós, J.; Romero, J., y Salom, J., (2009), *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- Freidenberg, F., (2013), *Los cambios del sistema de partidos ecuatorianos en treinta años de democracia (1978-2010)*.
- Freinderberg, F., (2006), *Izquierda vs. Derecha. Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatorianos*. Política y Gobierno.
- Halleaux, J., y Marcinczak, S. V., (2012), *The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherland, Belgium and Poland*, Land Use Policy, 12.
- Herrera, S., (2009), *Nabón entre las Mujeres y el Gobierno Local*, Quito: Gráficas Hernandez.
- Massiris, A., (1999), *Ordenamiento territorial: Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia*, Perspectiva Geográfica, N° 4, segundo semestre, s/i.
- Massiris, A., (2009), *Geografía y Territorio. Procesos territoriales y socioespaciales. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*, Tunja -, Colombia.
- Molina, G., Schilan, R., Sedevich, A., y Bombal, D., (2012), *Los Territorios Municipales de Mendoza frente a las prácticas de planificación participativa*, 11th Annual International Conference of Territorial intelligence of INTI, “Territorial intelligence and globalization tensions, transition and transformation”. La Plata, La Plata, Argentina.
- Pauta, F., (2013), *Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador*, Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Redmond, W. H., (2005), *A framework for the analysis of stability and change in formal institutions*, Journal of Economic Issues, Vol. 39, N° 3, 665-681.
- s/i. (2008). Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco. Revista Electrónica.
- Solé-Ollé, A., y Viladeans-Marsal, E., (2012), *Do POLITICAL PARTIES MATTER FOR LOCAL LAND USE POLICIES?*, Document de treball de l’IEB, 49.

PONENCIA 18

LA EXPERIENCIA EN LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

ING. GUILLERMO ALOMIA

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DEL ECUADOR

1. Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial y Urbanístico



Construir procesos de planificación, como instrumentos del Estado para la transformación social, significa no solo repensar los propios principios de la planificación, sino, también, ampliar sus campos y alcances de acción; y, crear y modernizar relaciones, condiciones, capacidades, medios y herramientas tanto legales como técnicas y sociales.

El transitar de un modelo de desarrollo en el que predominaba las relaciones mercantiles entre Estado-sociedad-naturaleza¹, que visualizaba al desarrollo únicamente como crecimiento económico, a un modelo de desarrollo basado, sobre todo, en el ser humano y en distintas relaciones sociales y económicas que permitan lograr el Buen Vivir, exige organizar, diseñar y operar el proceso de planificación de una manera mucho más compleja y creativa.

Con la publicación de la “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” (LOOTUGS) en el Registro Oficial N° 79 de 5 de

julio de 2016, se completó y perfeccionó los cuerpos normativos e instrumentales que organizan, formalizan e institucionalizan el “Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa” en el país. Esta ley, conjuntamente con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, constituyen el marco legal que rige el funcionamiento del sistema de planificación en el Ecuador.

Por otro lado, durante los últimos años se han diseñado distintos principios, procesos, relaciones, entidades, instrumentos, técnicas, información, indicadores y otros componentes que permitan la concreción y ejecución de la planificación del desarrollo y definan la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales en la ejecución de acciones públicas en todos los niveles territoriales de gobierno.

Bien se podría afirmar que en todos los distintos gobiernos municipales

existe hoy, con claridad, un marco legal, técnico e instrumental y un propósito que guía las acciones y decisiones. Cada Gobierno Autónomo Descentralizado conoce bien el qué hacer, hasta dónde se puede y debe hacer, qué relaciones debe mantener; y, el para qué hacer.

Esto, en principio, significa que los GAD Municipales conocen el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Es verdad que, en los primeros años de vigencia de los nuevos Códigos y Leyes, se presentó confusiones, errores, malos entendidos, llegando al extremo, por ejemplo, que en la aprobación de muchos de los presupuestos y en la priorización de proyectos, por algunos GAD Municipales, los mayores porcentajes y prioridades se reservaban a competencias no exclusivas, es decir a competencias que no les correspondía². Esto ha sido casi completamente corregido y, en la actualidad, los GAD Municipales ejercitan prácticas ajustadas a su capacidad y competencia.

De manera similar se podría señalar que la mayoría de GAD Municipales conocen y manejan las distintas metodologías, instrumentos y las distintas "claves" para elaborar los planes. Es de sentido común en los GAD Municipales conocer, por ejemplo, lo siguiente:

- Que se cambió de planes de desarrollo o planes estratégicos a planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Que en los planes, el papel de lo territorial y la territorialización de la política debe sopesarse en su justa dimensión³. Que los planes, necesariamente, deben conectar, articular y relacionar tanto los ámbitos sectoriales como los territoriales. Que los planes deben estructurarse con un peso importante de lo territorial. Que esto significa que en la estructuración de los planes ya no solo predomina lo sectorial sobre lo territorial, lo económico sobre lo social, las decisiones centralizadas sobre las descentralizadas y autónomas, sino que lo importante son sus interacciones. Que, además, este planteamiento intenta alcanzar niveles de homologación de los procesos de planificación para facilitar su comparabilidad, replicabilidad y articulación.
- Que es necesario cumplir con un ciclo de planificación que va del diagnóstico, a la propuesta y a un modelo de gestión. Que en cada una de estas fases es

preciso contemplar y relacionar distintos componentes y subcomponentes. Que, también, en cada uno de ellos hay que detallar su situación actual y futura, respaldarlo con amplia información estadística, gráfica y geográfica, con análisis y síntesis de problemas y posibilidades, con detalle de programas y proyectos, con escenarios y con la manera de gestionarlos. Los GAD, en definitiva, conocen el ciclo de planificación, describen detalladamente la realidad actual y futura de su territorio, saben las posibilidades de acción, su autonomía⁴ y la forma de relacionarse con los niveles de gobierno.

- Que el Plan del Buen Vivir es la directriz político-estratégica y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos de planificación⁵. Que los planes de los GAD Municipales son, asimismo, la base (sobre todo, en los aspectos territoriales) para los planes de los otros niveles de gobierno. Que la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial y las políticas públicas son mecanismos que garantizan el ejercicio de los derechos constitucionales, entre ellos el derecho a la ciudad, al hábitat saludable y agradable, a la vivienda digna. En definitiva, los GAD conocen como relacionar los distintos niveles de planes.
- Que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y la ciudadanía. Que el papel de la participación ciudadana no es marginal, sino clave en la definición de que las acciones públicas estén en función de las cualidades y demandas territoriales. Que para la aprobación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial debe cumplirse un proceso complejo de decisiones y aprobaciones, entre los que merece destacarse el papel que juegan en ciertos momentos la participación ciudadana, por ejemplo, el Consejo de Planificación, integrado tanto por autoridades como por la ciudadanía local.
- Que en los planes deben obligatoriamente reconocerse, integrarse y relacionarse las características de la diversidad existente en el territorio, en cuanto a género, edad, sexo, cultura, usos y costumbres, etc. De manera similar, que debe, también, considerarse a la naturaleza y a sus derechos consagrados en la constitución. Que, por supuesto, la planificación debe articular la gestión pública en todos los niveles de gobierno.

Tal vez, el hecho de que las siglas PDyOT, SIGAD, COOTAD, y un sinnúmero más de siglas, nombres y conceptos, sean conocidas y utilizados en los GAD de manera común, indica, simplemente, que los GAD municipales han entendido las características del nuevo proceso de planificación, como instrumento para el cambio social

La mayoría de los GAD Municipales, en resumen, conocen el marco legal y “técnico” de la planificación. Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados son instrumentos que organizan el ejercicio de las competencias de los GAD y ordenan el territorio con el objeto de definir la localización de las acciones públicas en función de las cualidades y demandas territoriales.

Ahora bien, este conocimiento de los GAD Municipales con el proceso de planificación no necesariamente significa que se ha traducido en la realización y ejecución de mejores y más prácticos y efectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en una más perfecta priorización de programas y proyectos o en una determinación de modelos de gestión más eficiente y eficaz. Hoy, precisamente, no encontramos esto en los GAD.

La pregunta lógica que surge de este planteamiento es ¿qué sucede? Porque, si se conoce el proceso de planificación, su objetivo de cambio y transformación social, sus procesos y metodologías, si, además, se destina fuertes energías y recursos para elaborar los planes, el uso e impacto de la planificación en los territorios es escaso. Simplemente, un ejemplo: apenas el 10% del presupuesto en algunos GAD Municipales responde o está ligado a lo señalado y priorizado en los PDyOT o a proyectos contemplados en el Plan.

A continuación, intentamos exponer algunas hipótesis y criterios sobre esta problemática, contruidos desde criterios y análisis planteados, ni sistemática ni oficialmente, por varias autoridades locales. La intención no solo es responder a la problemática, sino también visualizarlas para que sean analizadas, discutidas y consensuadas las soluciones correspondientes.

1. En primer término, vale remarcar que existe un alto escepticismo en las autoridades locales de la utilidad de la planificación y de los PDyOT, a la hora de la toma decisiones cotidianas e importantes, resul-

tan ineficaces y lentos. No son los instrumentos y herramientas soporte para la toma de decisiones. Los planes se están convirtiendo en instrumentos no indispensables para la gestión, pues se diseñan y construyen para procesos y sistemas *determinísticos* basados en conductas y comportamientos sociales y políticos predecibles, que son justamente procesos que, en general, no existen o existen para períodos muy cortos y sucede, más bien, que el gobernante debe enfrentarse a problemas mucho más complejos, no certeros e inestables, que de ninguna manera se explican por una relación causa – efecto sino, al contrario, responden a comportamientos sociales creativos y conflictivos.

Es requisito de la planificación reconocer la existencia de otros actores, económicos, sociales y políticos, con distinto grado de poder, objetivos e intenciones, muchos de ellos en conflicto con lo que señala nuestros planes. Igualmente reconocer y enfrentar la existencia de procesos inciertos, sorpresivos, no estructurados y de “final abierto”. Esto obliga a que se incorpore en el proceso de planificación consideraciones políticas, cálculos interactivos, cálculos simultáneos de relativa certeza con cálculos difusos, métodos de lidiar con la sorpresa, etc. Seguramente cuando la planificación incorpore herramientas potentes para lidiar con la complejidad y la incertidumbre de la realidad social, se convertirá en el instrumento cotidiano de la toma de decisiones y de la acción. La potencia de la planificación se prueba en las situaciones adversas.

2. Los focos de atención del gobernante y del planificador son distintos. Quienes toman las decisiones se enfrentan diariamente a realidades sociales, complejas e integrales que no reconocen departamentos, sectores, disciplinas, pero, sin embargo, debe apoyar sus decisiones en conocimientos *departamentalizados*, parcializados y sectoriales. La planificación con un concepto de integralidad, de unidad, de “tejido” es diferente al del gobernante. El mundo de la acción desligado del mundo de las ciencias. Las ciencias desarrollándose según dominios de conocimiento con criterios distintos al que necesita el hombre práctico; construidas para conocer el mundo no para planificar y gobernar. El hombre práctico, por el contrario, cubriendo estos vacíos con su experiencia, básicamente condensada en la intuición constituida por apreciaciones que

no son ni sistemáticas ni sistematizables, usando teorías, casi siempre, desactualizadas, o planteamientos parciales y débiles opuestos a las teorías. La práctica distanciada largamente de las teorías más potentes.

Un proceso de planificación eficiente y eficaz debe, por un lado, utilizar el bagaje de conocimiento existente más potente y moderno; y, por otro lado, debe ser útil para quienes toman decisiones o gobiernan. Lo primero es rechazar la separación de lo técnico con lo político, de lo conceptual con la acción política y siempre buscar las relaciones e interrelaciones entre conocimiento y acción. Lo segundo es generar, en todos los niveles de gobierno y en la ciudadanía, las suficientes destrezas y capacidades para relacionar o mediar el conocimiento con la acción y el presente con el futuro. La relación con la Academia, con las universidades, con la educación es importante e imprescindible y debe ser socializada permanentemente.

3. Una cuestión clave en el funcionamiento eficaz de la planificación es pensar en la multidimensionalidad de la realidad, es decir, en la interacción y relacionamiento de sus distintos sistemas, componentes, subcomponentes, elementos. Por supuesto, el conocimiento aislado y parcial de cada uno de ellos es insuficiente para planificar. El modelo de planificación actual avanza en la superación de esta insuficiencia.

Sin embargo, es necesario ubicar a todos esos elementos en un contexto general, en un todo que les cohesiona y les dé sentido. Es necesario, pasar del análisis a la síntesis; es necesario incorporar en el proceso de planificación lo que, hoy, se conoce como pensamiento complejo, un pensamiento donde se vea las relaciones entre el todo y las partes, y entre las partes. El todo tiene cualidades distintas y que no se encuentran en las partes; más aún el todo no es la sumatoria de las partes.

4. Tal vez el problema más álgido y recurrente en el funcionamiento del proceso de planificación y de los propios planes se refiere a los aspectos de relacionamiento, articulación y coordinación en varios niveles institucionales del proceso. No se ha diseñado un sistema explícito de relacionamiento; no se ha elegido un esquema general de organización del sistema de planificación, únicamente se ha optado por diseños organizativos tradicionales con formas

piramidales, jerárquicas y verticales de organización. Pero el problema de estas formas de organización es que dificultan las interrelaciones.

El esfuerzo, inacabado todavía, es entretrejer o relacionar diversos factores, componentes, subcomponentes, niveles, actores, entidades, etc., de una manera más horizontal, democrática y consensuada. La geometría y composición de la estructura organizativa del sistema de planificación debe combinar y relacionar formas verticales con horizontales de gestión.

5. La parte del proceso de planificación que relaciona a todos sus componentes se refiere al análisis y construcción de la viabilidad de los planes. La viabilidad se refiere a lo que es posible, a lo que es necesario planificar y a la creación de posibilidades; responde a las siguientes preguntas: ¿Son políticamente viables los proyectos económicos del Plan?, ¿son económicamente viables los proyectos organizativos?, ¿son organizativamente viables los proyectos políticos? Y la combinación y relacionamiento entre lo económico, lo político, lo social, lo organizativo, etc., es bastante amplia.

La viabilidad también implica preguntarse ¿cuál es la viabilidad hoy del proyecto?, ¿podemos construirle viabilidad?, ¿tenemos la capacidad política, económica, organizativa, social de producir el proyecto?, ¿podemos hacerlo?, ¿tenemos la capacidad y poder político, económico y organizativo para lograr que opere el proyecto?

El meollo de los distintos relacionamientos, articulaciones, coordinaciones del sinnúmero de componentes y elementos del Plan se los encuentra en el análisis de viabilidad de los planes. Sin embargo, el actual modelo de planificación no contempla este punto. Hoy, se convierte en indispensable incorporar la viabilidad en el proceso de planificación.

6. El énfasis de la planificación no puede ser solamente realizar planes, programas y proyectos, o predecir el futuro sino, sobre todo, crear e incrementar capacidades, destrezas, habilidades, artes, para que una organización produzca y sostenga los cambios sociales. La planificación, entonces, significa aprender y eso significa aumentar permanentemente la capacidad de reflexión para la toma de decisiones. Una organización que aprende a aprender es una organización que tiene mayores posibilidades para desarrollar la planificación.

1.1. Aspectos conceptuales y metodológicos.

Una vez concluida la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonal es imprescindible la definición de responsabilidades institucionales como requisito básico para la ejecución del Plan, que está relacionada con la propuesta y el modelo de gestión del PDyOT. En la propuesta se definen la visión, objetivos estratégicos de desarrollo, indicadores, metas y categorías de ordenamiento territorial. A su vez en el modelo de gestión se consideran los siguientes elementos: estrategias de articulación, programas y proyectos, agenda regulatoria, participación ciudadana, seguimiento y evaluación⁶.

En la metodología de la SENPLADES se expresan directrices para la construcción de los componentes mencionados de la propuesta y del modelo de gestión, sin profundizar en las capacidades institucionales del GAD. En la experiencia de la AME, aparte de conocer y aplicar las directrices de la SENPLADES para la construcción de estos componentes, se realiza un esfuerzo para adecuar la estructura administrativa y la capacidad financiera del GAD Municipal como instrumentos que contribuyan a la ejecución del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

¿Por qué la importancia y la necesidad de adecuar la estructura administrativa y la gestión financiera del GAD Municipal? Porque el PDyOT demanda nuevas responsabilidades, funciones y relacionamientos, y una nueva y más eficaz asignación del gasto para la ejecución de programas y proyectos. Por ejemplo, si la estructura administrativa municipal no cuenta con la unidad y los técnicos para ejecutar las propuestas del programa de gestión de riesgos, seguramente la ejecución de éste será deficiente. Por otra parte, si no se conoce la capacidad financiera y no se mejora la técnica de la programación presupuestaria se seguirá valorando o sobrevalorando los proyectos del PDyOT; o, lo que es más grave, los proyectos que constan en el presupuesto anual del GAD Municipal no corresponden a los identificados en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

La experiencia de la AME, en relación a la innovación de la gestión administrativa y financiera para la ejecución del PDyOT, ha propuesto estructuras administrativas

aplicadas a la realidad del GAD Municipal y un banco de proyectos, flujo de fondos, programas operativos plurianuales y anuales, y presupuesto municipal en base a las competencias del GAD Municipal, a su capacidad financiera estimada para un período de cuatro o cinco años y a una prolija vinculación con las propuestas de los planes.

1.2 Estado de situación de la formulación, aprobación de los PDyOT.

De conformidad al balance presentado por la SENPLADES en el año 2015, sobre el cumplimiento de los GAD Municipales para aprobar su PDyOT mediante ordenanza municipal en los plazos previstos, se indica que de los 221 GAD Municipales del país, 162-es decir el 73%- reportaron esta información y 59 GAD no lo hicieron, que representan el 27%⁷. A su vez, de los 162 GAD que reportan la ordenanza de aprobación, 16 GAD no aprueban la ordenanza.

Con respecto a la resolución favorable emitida por el Consejo de Planificación Cantonal⁸; 170 GAD Municipales (77%) reportan la resolución, de los cuales 11 GAD (7%) tienen una resolución no favorable.

Las consideraciones que incidieron en el incumplimiento de esta normativa por parte de los GAD Municipales son:

- El 90% de GAD que contrataron consultores para actualizar y/o formular los PDyOT no cumplieron con los plazos previstos en sus contratos.
- A pesar de los despliegues ejecutados por SENPLADES sobre la aplicación de la metodología a cargo de los GAD Municipales no tuvo el impacto esperado, por cuanto los perfiles técnicos de los GAD no fue el óptimo para concretar la capacitación.

2. La autonomía política, administrativa, financiera, la descentralización y la subsidiariedad y la ejecución de los planes de desarrollo

Cuando el GAD Municipal no produce los suficientes ingresos propios como para mantener su gasto corriente u operativo y un ahorro para la obra pública, no genera empoderamiento ciudadano en la gestión pública ni exigencias de la población para que los proyectos tengan calidad o que respondan a sus reales necesidades.

Según la definición que consta en el Artículo 5 del COOTAD, en los últimos ocho años, se puede afirmar que los GAD Municipales si han tenido autonomía financiera⁹, ya que efectivamente han recibido las transferencias del Gobierno Central “*de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones*” y además han mantenido su “*capacidad de generar y administrar sus propios recursos*”. Sin embargo, de acuerdo a la definición operativa del indicador denominado autonomía financiera (ingresos propios en relación a los ingresos totales), los GAD Municipales, comparando al año 2013 con el año 2006, lograron menores niveles de autonomía producto de su gestión de generar ingresos propios, dado que no supera los ritmos de crecimiento de las transferencias del Gobierno Central. De acuerdo al documento “*Desequilibrios territoriales y gestión local: “La dependencia de las transferencias del gobierno nacional, para el financiamiento municipal en Ecuador, ha pasado del 65% en el 2006 al 72% en el 2013”*”. (Universidad de Cuenca, 2016)

Un análisis detallado de las finanzas y administración municipales no consta en la metodología de la SENPLADES, de ahí que uno de los aportes de la AME a la ejecución de los PDyOT sea la identificación de proyectos que mejoren la recaudación tributaria, la ejecución presupuestaria y el fortalecimiento de las capacidades de los servidores municipales, como estrategias para enfrentar los retos que demanda la ejecución de un plan de desarrollo cantonal. De esta manera se contribuye al ejercicio efectivo de la autonomía administrativa y financiera.

En la ejecución de los PDyOT, los GAD Municipales enfrentan actualmente la asignación de competencias exclusivas, mismas que fueron determinadas en el proceso de descentralización. En los últimos tres años ha empezado el ejercicio de las competencias exclusivas de tránsito y transporte, patrimonio, prevención y extinción de incendios, áridos y pétreos. Sin embargo, las propuestas del plan de desarrollo cantonal respecto de estas competencias exclusivas se ejecutan muy parcialmente, en razón de que los GAD Municipales no cuentan con los suficientes recursos técnicos y financieros, comportamiento que se observa en Ecuador como en varios países de América Latina: “*Se observa una descentralización de los ingresos sustancialmente inferior a la de los gastos*”. (BID, 2016, p. 15)

En la formulación de los planes de desarrollo se llega al momento de la identificación de las ideas de proyectos en función de la problemática observada en el diagnóstico y de las potencialidades del territorio, para lo cual, SENPLADES recomienda la elaboración de la Ficha resumen de programas y proyectos. En la práctica se observa que, para todos los componentes del PDyOT¹⁰ se plantean un gran número de proyectos, que es necesario priorizarlos en función de aportes al desarrollo, capacidad financiera, valor de los proyectos, etc. Este es otro elemento que diferencia a la metodología de la SENPLADES con la práctica de la AME, misma que realiza priorización participativa de programas y proyectos.

La aplicación del principio de la subsidiariedad, en el relacionamiento de los diferentes niveles de gobierno, y por lo tanto, en la articulación de los planes, programas y proyectos de desarrollo local y nacional con los planes de ordenamiento territorial y urbanístico, es clave en el fomento de un desarrollo integral en el que los distintos territorios tengan igualdad de oportunidades y posibilidades de acceso a las obras y servicios públicos. Por lo tanto, las organizaciones locales, entre ellas, el GAD Municipal, las organizaciones sociales, deportivas, profesionales, etc., deben fortalecerse como garantía para una respuesta más oportuna y adaptada a la realidad local. Si no se da este fortalecimiento, sucede que el GAD Municipal cumple parcialmente con sus competencias y funciones, y con las propuestas del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal. Ha sucedido que, frente a contingencias externas como un terremoto, nos ha sorprendido con organizaciones locales débiles sin mayor capacidad de respuesta; situación que se ha agravado por la disminución de los montos de las transferencias del Gobierno Central en razón de la coyuntura fiscal afectada por la disminución, tanto del precio petróleo como en el ritmo de crecimiento de la economía ecuatoriana.

3. La articulación de los programas y proyectos de desarrollo local y nacional con los Planes de Ordenamiento Territorial y Urbanístico

El marco legal vigente establece la obligatoriedad de coordinación de los distintos niveles de gobierno y del ejecutivo, así el COOTAD en su Artículo 54, literal e): “*Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el ordenamiento territorial y las políticas públicas en*

el ámbito de sus competencias en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas”.

Complementariamente, en el COOTAD, Artículo 299.- Obligación de coordinación. -

El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como partes del sistema nacional descentralizado de planificación participativa. La ley y la normativa que adopte cada órgano legislativo de los gobiernos autónomos descentralizados establecerán las disposiciones que garanticen la coordinación interinstitucional de los planes de desarrollo.¹¹

La reforma del COOTAD (21-01-2014) en el Artículo 19.-

Agréguese al final del artículo 299, Para el ejercicio del ordenamiento territorial, los gobiernos regionales y provinciales deberán observar los lineamientos y directrices técnicas de los planes de ordenamiento territorial de los cantones que pertenecen a su respectiva circunscripción territorial, particularmente el planeamiento físico, las categorías de uso y gestión del suelo, su tratamiento y su regulación.

El ordenamiento territorial de todos los gobiernos autónomos descentralizados deberá evidenciar la complementariedad con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los otros gobiernos autónomos descentralizados de su circunscripción, evitando la superposición de funciones.

Por otro lado, al Estado Central le corresponde legalmente las competencias para ordenar el territorio nacional por medio de la Estrategia Territorial Nacional.

El reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPPLAFIP–, en los Artículos 13 y 14, establece que la SENPLADES debe conformar los gabinetes desconcentrados y ampliados para articular la planificación del ejecutivo en las zonas de planificación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y realizar el seguimiento a la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, desde el ejecutivo se han canalizado

varias iniciativas sectoriales como por ejemplo MIDUVI, implantación de planes de vivienda de interés social, Ministerio de Educación, ubicación de Escuelas del Milenio. En este caso existe el marco legal pero no se logra la articulación de las iniciativas sectoriales con los GAD.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, aprobada en julio de este año, reitera en los Artículos 9 y 10, sobre el Ordenamiento territorial para los GAD en los distintos niveles de gobierno.

- 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.

En el numeral 2 del Artículo 11, especifica que los GAD Provinciales integrarán el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia.

En el numeral 3 del mismo artículo, indica que los GAD Municipales y Metropolitanos clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural, y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.

Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno.

Los Planes de Desarrollo y el Ordenamiento Territorial deberán contemplar el territorio que ordenan, como un todo indivisible y, en consecuencia, considerarán todos los valores y todos los usos presentes en él, así como los previstos en cualquier otro plan o proyecto, aunque éste sea de la competencia de otro nivel de gobierno, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

4. La programación plurianual y operativa como instrumentos de ejecución de los PD-OT (vinculación PD-OT, plan plurianual, POA, presupuesto)

Del proceso de planificación mencionado anteriormente, resulta clave el cómo ejecutar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, de tal manera el marco legal, la Constitución 2008, y, los Códigos Orgánicos de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, así como el de Planificación y Finanzas Públicas y su reglamento, determinan disposiciones obligatorias que deben cumplir los GAD en los temas de la Planificación del Desarrollo, el Ordenamiento Territorial y la Articulación del Proceso Presupuestario, que pretenden establecer el siguiente modelo de gestión que permitirá enlazar la planificación y el presupuesto.

4.1 El modelo de gestión del GAD Municipal.

Para que se dé una vinculación real entre la planificación y el presupuesto es importante y necesario contar con Instituciones inteligentes, que trabajan con constantes cambios, con mentalidad innovadora; los GAD Municipales deben caminar en esa línea. Estas organizaciones deben renovarse, ahora son sistemas complejos, hay cambios y modificaciones de las estructuras y de los procesos; lo fundamental es la auto organización de los componentes interconectados e interdependientes.¹²

Amerita también recordar lo que señala la Contraloría General del Estado en las Normas de Control Interno¹³, específicamente en la referida a la Estructura organizativa, indica:

La máxima autoridad debe crear una estructura organizativa que atienda el cumplimiento de su misión y apoye efectivamente el logro de los objetivos organizacionales, la realización de los procesos, las labores y la aplicación de los controles pertinentes.

La estructura organizativa de una entidad depende del tamaño y de la naturaleza de las actividades que desarrolla, por lo tanto, no será tan sencilla que no pueda controlar adecuadamente las actividades de la institución, ni tan complicada que inhiba el flujo necesario de información. Los directivos comprenderán cuáles son sus responsabilidades de control

y poseerán experiencia y conocimientos requeridos en función de sus cargos.

Toda entidad, debe complementar su organigrama con el Reglamento o Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos, actualizado en el cual se deben asignar responsabilidades, acciones y cargos, a la vez que debe establecer los niveles jerárquicos y funciones para cada uno de sus servidoras y servidores.

La intervención apreciativa es una filosofía del conocimiento, una metodología para la gestión del cambio, un método de liderazgo. Es una nueva teoría del cambio con una visión sistémica del mismo, pues el cambio para ser efectivo tiene que incluir a toda la organización; es una invitación a realizar una revolución positiva que comienza por uno mismo y que hace posible una nueva manera de ser y de actuar.

Según David Cooperrider (2003), lo más importante que un grupo puede hacer para construir conscientemente un futuro mejor, es descubrir cuál es el núcleo positivo de la organización o sistema y verlo como una propiedad común de todos. Por eso, en la planificación estratégica institucional, la misión, visión y sus objetivos y propósitos estratégicos, son los principales elementos que permiten integrar a todos los que conforman la misma. La invitación es a concentrarse en los puntos fuertes y recursos de una organización y luego en sus áreas problemáticas.

El resultado será

instituciones con capacidad efectiva de:

- Planificación, regulación, y control.
- Gestión efectiva en la prestación de bienes y servicios con calidad y calidez.
- Abiertos a la participación ciudadana y al control social.
- Transparentes.
- Con garantía de derechos.

Será en este tipo de organizaciones donde se trabaje coordinadamente y se logre con efectividad la vinculación de la planificación con las finanzas públicas y por ende con el presupuesto, que el mismo responda a los programas y proyectos definidos participativamente en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

4.2 La programación plurianual, operativa y el presupuesto¹⁴

ALINEAMIENTO DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN



Gráfico 1

En el esquema anterior, propuesto por la AME, se observa la alineación que deben tener los instrumentos de planificación. A su vez la Constitución de la República determina cuatro sistemas que garantizan la realización del Buen Vivir, y deben considerarse en la estrategia y agenda territorial, en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y en la Planificación Institucional.

De ellos amerita detenerse en el Componente **Político Institucional**, anteriormente denominado 'Sistema', conforme la metodología AME, que, para el caso del cantón, **comprende la capacidad institucional, así como incluye a los actores locales que promueven y guían los procesos orientados al desarrollo y a la gestión del territorio**. Es decir, a las acciones de desarrollo definidas, a la capacidad cantonal en todas sus expresiones, considerando como referentes obligatorios las propuestas y decisiones generadas a partir de los planes, programas y proyectos.

El componente político institucional está integrado por los actores locales, instituciones, organizaciones, así como sus comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores y sus respectivas interacciones; que integrados a referentes de los otros sistemas del régimen de desarrollo en el cantón, permita implementar

el plan de desarrollo y ordenamiento territorial, donde se evidencie las propuestas y reformas innovadoras a las políticas de desarrollo, se orienten y conduzcan a modificar la calidad de vida de los habitantes del cantón.¹⁵

4.3 La Agenda Territorial consensuada con todos los actores y niveles de gobierno.

Este instrumento permitirá implementar el Modelo Territorial de Desarrollo endógeno, que se desprende del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial -PDyOT-, de los diferentes niveles de gobierno provincial, municipal y parroquial, articulados a la participación de los actores locales a través de las instancias de participación y control social.

La Agenda Territorial permite la interacción y toma de decisiones estratégicas y operativas, consensuadas entre los niveles de gobiernos conjuntamente con los actores sociales y dentro de estos con el sector privado, para la actualización periódica; la selección de prioridades de inversión; la ejecución de los programas y proyectos; el monitoreo y la evaluación de resultados de las acciones e inversiones establecidas en el PDyOT. Este modelo lo debería implementar la SENPLADES a través de las re-

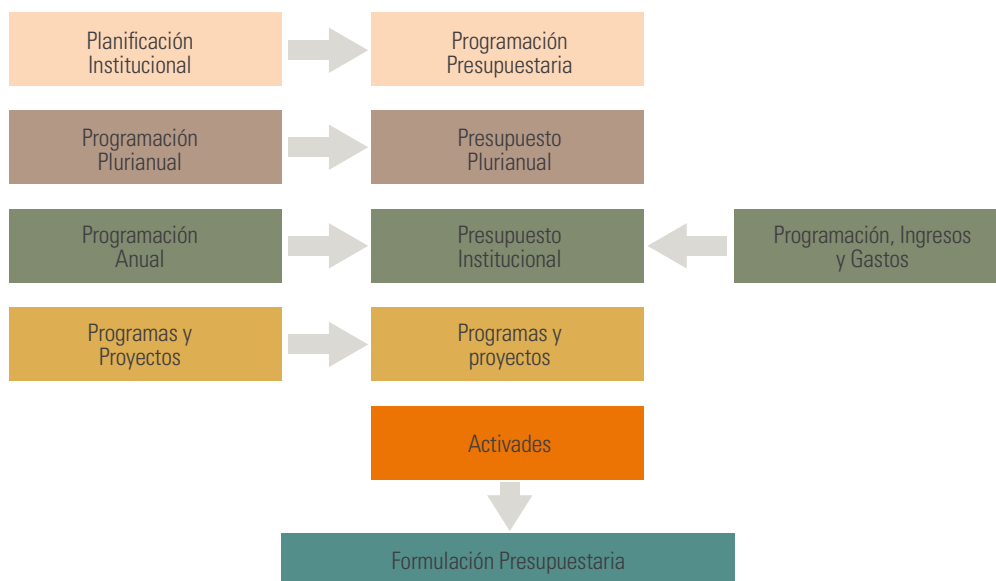


Gráfico 2

uniones de los Gabinetes Sectoriales para articular la planificación sectorial con la de los GAD.

La Agenda Territorial propuesta por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, determina los siguientes contenidos:

- a) **Tipo de acción:** De Desarrollo; De Ordenamiento Territorial; De la Gestión del Territorio.
- b) **Sistemas de Desarrollo Integral del Territorio (Componentes metodología SENPLADES):** 1a) Social, Cultural; 1b) Ambiental; 1c) Económico; 2a) Asentamiento Humanos; 2b) Movilidad, Conectividad, Energía; 3a) Político Institucional.
- c) **Objetivos: Resultados estratégicos** identificados en forma participativa.
- d) **Presupuesto de Inversión:** Programas, Proyectos de Inversión, Cronograma estimado, Presupuesto estimado USD, Fuentes de Financiamiento, Entidad y actores responsables.

Definiendo a un Proyecto de Inversión Pública, como un conjunto de actividades organizadas y estruc-

turadas dentro de una misma lógica secuencial, afinidad y complementariedad, agrupadas para cumplir un propósito específico y contribuir a la solución de un problema.

4.4. El Plan de Inversión Plurianual (cuatrianual).

El Plan Plurianual es un instrumento gerencial de gestión e implementación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial -PDyOT-, que articula el proceso de planificación cantonal y la planificación institucional para su ejecución e implementación, que se expresa en la visión compartida de futuro, las líneas estratégicas, los programas y los proyectos de responsabilidad de cada uno de los niveles de gobierno, en este caso del GAD Municipal.

Con esta base se definen los objetivos estratégicos, políticas públicas, estrategias operativas y metas para la gestión del desarrollo local e institucional a mediano plazo, configurando la programación y el banco de proyectos cantonales (operativos) para su análisis y selección, tanto por prioridades de los actores sociales como por la viabilidad de su ejecución.

Estos insumos constituyen la base para la formulación del Programa Operativo Anual –POA- y el Presupuesto

Anual Concertado, construidos sobre los lineamientos y prioridades de los planes.

4.5. El Plan Operativo Anual, POA.

Es la planificación de corto plazo, es la programación de actividades e inversión que realiza cada una de las instituciones para el período fiscal de un año (1 de enero al 31 de diciembre) conforme las políticas, programas y proyectos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial -PDyOT- y el Plan Institucional de acuerdo a la programación plurianual.

La planificación operativa o de corto plazo conecta las propuestas estratégicas con las acciones operativas a través de los proyectos de inversión pública, que se definan, y es la herramienta para la gestión orientada por resultados. El Plan Operativo Anual –POA- y el Plan Anual de Inversiones –PAC- son los instrumentos de esta planificación en cada institución.

Los programas y proyectos de inversión deben reflejar claramente la misión y visión del GAD Municipal. Los programas o proyectos, que no respondan claramente a la misión y visión de la entidad, tendrán menos posibilidades de asignación de recursos.

El Plan Operativo deberá ser elaborado por las entidades públicas para el ejercicio económico anual, se constituye en el elemento básico de la demanda de recursos fiscales y de otras fuentes de financiamiento. El Plan Operativo Anual debe presentar las proyecciones de las propuestas de producción y resultados de los entes con correspondencia a una planificación estratégica de mediano plazo.

El plan operativo, para su formulación, considerará los siguientes elementos:

- Políticas generales y especiales.
- Lineamientos y estrategias.
- Objetivos y metas.
- Usuarios o clientes.
- Productos y servicios a entregarse.
- Disponibilidades, recursos e insumos.
- Periodicidad de las actividades y acciones.
- Determinación de las responsabilidades departamentales y personales.

- Métodos de evaluación y medición de la gestión institucional y desempeño personal sobre la base de indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad.
- Las actividades y proyectos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas del plan.

El procedimiento de elaboración del POA se construye desde el proceso de PDyOT en cada una de sus fases o momentos, y principalmente es en el diagnóstico participativo en el cual se perfilan las ideas de proyectos.

En la estructura del PDyOT, en su fase de propuesta y en el modelo de gestión, conjuntamente con la identificación de los objetivos, las estrategias, las políticas, permite a su vez construir las agendas plurianuales de acciones, desglosadas en programas, proyectos y actividades.

Cada objetivo contará con sus metas e indicadores y las acciones concretas que serán objeto del presupuesto anual.

Importante:

- Los objetivos del POA deben estar alineados con los objetivos del PEI, y estos a su vez con los objetivos del PDyOT.
- Las metas de los objetivos del POA deben contribuir a las metas de los objetivos del PEI, del PDyOT, y del PNBV.
- Las acciones a realizarse para lograr las metas y objetivos deben estar alineadas con las acciones del PEI, del PDyOT, y del PNBV.

Este proceso consiste en seleccionar participativamente los proyectos u obras priorizadas, que se van a ejecutar en un ejercicio fiscal municipal, que según las leyes ecuatorianas es de un año calendario (enero-diciembre).

El POA permite también el monitoreo y la evaluación de la ejecución del plan, dado que uno de los elementos es la medición de la gestión institucional y el desempeño de las personas responsables de cada una de las actividades. Ninguna planificación se cumple, si previamente no se ha establecido la asignación presupuestaria correspondiente; por ello, el POA debe ir acompañado de la valoración económica de cada uno de sus proyectos, actividades y/o tareas.

El Programa Operativo Anual constituye el elemento que vincula la planificación con el presupuesto, en la medida que los objetivos y metas estratégicos de largo plazo se concretan en objetivos y metas operativos de plazo

anual, que se expresan finalmente en programas a los que se asignan recursos en el presupuesto.

Sobre la base de los objetivos estratégicos (de mediano plazo) y las acciones establecidas en el Plan Estratégico Institucional, el GAD Municipal elaborará el POA, en donde se establecerán los objetivos operativos (de corto plazo) que van a contribuir a la consecución de los objetivos estratégicos. De igual forma cada objetivo contará con sus metas e indicadores y las acciones que correspondan al nuevo ejercicio fiscal.

Procedimiento:

La máxima autoridad del GAD Municipal solicita a cada unidad administrativa entregue la información básica de cada área referente a misión, visión, políticas, objetivos y estrategias del área. Una de las fuentes es el Orgánico Funcional, el cual amerita que se revise y actualice su contenido y redacción. Los objetivos se desprenden de las funciones que tiene cada una de las unidades.

Igualmente deben revisarse y tenerse presente los doce objetivos del PNBV, el PDyOT del GAD Municipal vigente, el Plan Institucional del GAD Municipal, el Plan Notariado del alcalde, presentando cuando fue candidato, y se debe determinar, al interior de cada área, las necesidades y prioridades a fin de obtener los proyectos para beneficio interno del GAD Municipal.

Las áreas que más contacto tienen con la población urbana y rural (Obras Públicas, Planificación, Saneamiento y el área Social) conocen y tienen en sus carpetas necesidades, proyectos y actividades requeridas por la población, que deben también tomarse en cuenta para el análisis.

Cabe recordar que la matriz del POA y la del PAC, dado que incluye indicadores, permite realizar el seguimiento de las acciones que en ellos se han incluido. Se propone que sea un equipo de técnicos institucionales los que realicen, a través de un taller, la elaboración del Plan Plurianual y del POA.

Sin embargo, no hay que olvidar que es la población la que, a través de un proceso de participación en la planificación, propone las prioridades e inversiones traducidas en acciones prácticas, transparentes y efectivas, pero también se involucra en la co-ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones, proyectos y por ende del POA y del Presupuesto Participativo.

El Presupuesto Participativo y por resultados vinculado a la planificación:¹⁶

El presupuesto es la expresión financiera del Plan, es un instrumento de la gestión de las instituciones públicas en donde se explicitan los programas, proyectos y actividades definidos y priorizados en la fase de planificación; y, es donde se identifican las correspondientes fuentes de ingresos para financiarlos en un período de tiempo determinado, generalmente de un año.

El presupuesto por resultados es el instrumento que posibilita la aplicación de un nuevo modo de gestión pública, orientada a resultados. Los presupuestos contienen dos grandes componentes: ingresos y gastos.

- Los **ingresos**, para el caso de las municipalidades, provienen de los impuestos, las tasas, las contribuciones especiales de mejoras, las ventas de bienes y servicios, transferencias y donaciones, de fuentes alternativas de financiamiento y del endeudamiento. Los ingresos requieren de una adecuada administración para asegurar su oportuno manejo y recaudación.
- Los **gastos**, en cambio, se organizan en función de la estructura programática en donde se identifican los programas, proyectos y actividades que la entidad va a ejecutar, con sus respectivos rubros u objetos de gasto, que permitirán su realización.

El presupuesto es discutido, aprobado y vigilado en cada nivel de gobierno y por las instancias de participación ciudadana, en las principales fases del ciclo presupuestario en las que se considere importante dicha participación.¹⁷

¿Qué dice la Constitución de la República sobre los Presupuestos Públicos?

La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabar de sus competencias y su autonomía. Los GAD se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General de Estado, de acuerdo con la ley.

Lo expresado en la Constitución, claramente, establece que es la planificación el eje de la acción pública, por lo tanto, los presupuestos de los GAD deberán destinarse a ejecutar los planes definidos y aprobados participativamente para su territorio, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Con lo que se puede concluir que la estructuración del Presupuesto debe considerarse como una oportunidad para afinar y fortalecer la estructura administrativa y operativa de la municipalidad, y, al mismo tiempo, mejorar la rendición de cuentas con transparencia, igualmente la participación ciudadana y el control social.

4.6 El Plan Anual de Contratación -PAC-

La Contraloría General del Estado en las Normas de Control Interno determina:

406-02 Planificación¹⁸. Las entidades y organismos del sector público, para el cumplimiento de los objetivos y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente.

El Plan Anual de Contratación, PAC, contendrá las obras, los bienes y los servicios incluidos los de consultoría a contratarse durante el año fiscal, en concordancia con la planificación de la Institución asociada al Plan Nacional de Desarrollo. En este plan constarán las adquisiciones a realizarse tanto por el régimen general como por el régimen especial, establecidos en la ley.

El plan al igual que sus reformas será aprobado por la máxima autoridad de cada entidad y publicado en el portal de compras públicas; incluirá al menos la siguiente información: los procesos de contratación a realizarse, la descripción del objeto a contratarse, el presupuesto estimativo y el cronograma de implementación del Plan.

La planificación establecerá mínimos y máximos de existencias, de tal forma que las compras se realicen únicamente cuando sean necesarias y en cantidades apropiadas.

a) Registro de proveedores y entidades

Para los efectos de esta norma, toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera que desee

participar en los procesos de contratación, deberá estar inscrita y habilitada en el Registro Único de Proveedores, RUP, cuya información será publicada en el portal de compras públicas. De igual modo, las entidades contratantes se registran en el portal para acceder al uso de las herramientas del Sistema Nacional de Contratación Pública.

5. Aportes y Recomendaciones

La AME en las asistencias técnicas realizadas a los GAD Municipales ha seguido los lineamientos del ente rector de la planificación, SENPLADES. Sin embargo, ha aportado o adicionado con los siguientes aspectos metodológicos que pueden considerarse:

- Fortalecer las condiciones básicas clave de institucionalidad y sostenibilidad de la estructura organizacional, a ser consensuadas con todos los actores del GAD Municipal y en respuesta a los programas y proyectos identificados en el PDyOT.
- Proponer la implementación de una gestión optimizada por procesos, identificando procesos claves para la institución municipal. Se puede decidir, por ejemplo, trabajar con el proceso de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, o con un proceso participativo para implementar una nueva estructura organizacional.
- La SENPLADES debe posicionar su rol de ente rector, implementando el funcionamiento operativo de los gabinetes desconcentrados y ampliados para articular la planificación del Ejecutivo en las zonas de planificación con los GAD y realizar el seguimiento a la implementación de las políticas públicas, los proyectos estratégicos y de los sectoriales.
- Los GAD deben realizar esfuerzos para adecuar la estructura administrativa y la capacidad financiera a la propuesta y el modelo de gestión del PDyOT, considerados instrumentos clave que van a contribuir a la ejecución del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Elaborar un Plan de Inversiones en que se incluyan programas y proyectos en función de criterios de priorización
- Identificar proyectos en el PDyOT relacionados al mejoramiento de la recaudación tributaria, la ejecución presupuestaria y el fortalecimiento de las capacidades de los servidores municipales, como estrategias para enfrentar los retos que demanda la ejecución de un plan de desarrollo cantonal.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 SENPLADES; CONCOPE; AME; CONAJUPARE, (2010), *Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Estrategias para el fortalecimiento del sistema nacional descentralizado de planificación participativa*, Quito.
- 2 En el año 2014, la Asociación de Municipalidades del Ecuador –AME- realizó una evaluación de la priorización de proyectos de los GAD municipales, donde se determinó que un alto número de GAD priorizaba, en los primeros lugares, los proyectos que no eran de su competencia, principalmente proyectos de carácter productivo y económico, y, más bien, ubicaban los proyectos de su competencia en lugares secundarios. Sucedió lo mismo respecto al porcentaje que representan, en los presupuestos municipales, los proyectos que no corresponden a sus competencias exclusivas con respecto a las que les corresponde.
- 3 En nuestro país siempre se estructuró la planificación dando mucho más peso a la política sectorial que a la territorial, lo que se relacionaba estrechamente con el carácter de apertura comercial en el sistema económico, y de la toma centralizada de decisiones principalmente en el sector ejecutivo. El Estado se estructuró dando más peso a los sectores (secretarías) que a los territorios (municipios y comunidades).
- 4 Véase Artículo 5 del COOTAD.
- 5 Artículo 280 de la Constitución de la República del Ecuador.
- 6 Estos elementos de la propuesta y del modelo de gestión se indican en SENPLADES (2014).
- 7 Informe No SENPLADES-SPN-DMOTM-2015-001-AME del 28 de septiembre de 2015.
- 8 Para que el Concejo Municipal apruebe el PDyOT se requiere resolución favorable del Consejo Local de Planificación, de acuerdo al Artículo 29, numeral 1 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- 9 Artículo 5 del COOTAD: “*La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley*”.
- 10 Componentes del PDyOT, según metodología SENPLADES: Biofísico; socio-cultural; económico; asentamientos humanos; movilidad, energía y conectividad; político institucional; y participación ciudadana.
- 11 Disposición derogada por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 790 del 5 de julio del 2016.
- 12 Friedmann R., (2003), *La Gestión Pública en el siglo XXI. Anticipando los cambios que vienen. Hacia un*

sector público inteligente y en constante aprendizaje.

- 13 200-04 Estructura organizativa, Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, Acuerdo 039, Registro Oficial Suplementario 87 del 14 de diciembre de 2009
- 14 Presentaciones preparadas por técnicos de la AME para el evento "Vinculación de la Planificación -PDyOT- con el Presupuesto Municipal" en mayo 2014.
- 15 Presentaciones preparadas por técnicos de la AME para el evento "Vinculación de la Planificación -PDyOT- con el Presupuesto Municipal" en mayo 2014.
- 16 Tomado del Capítulo 4 de la Guía de Planificación y Presupuestación Participativas con Enfoque de Equidad.
- 17 Las fases del ciclo presupuestario son: Programación, Formulación, Ejecución, Evaluación, Clausura y Liquidación.
- 18 Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, Acuerdo 039, Registro Oficial Suplementario 87 del 14 de diciembre de 2009

BIBLIOGRAFÍA

- Ackoff R., (1986), *Rediseñando el futuro*, Limusa, México.
- Asamblea Nacional, (2010), Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Quito, Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.
- Asamblea Nacional, (2010), Código Orgánico de Organización de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.
- AME, CONAMU, GTZ, (2009) *Guía de Planificación y Presupuestación Participativas con Enfoque de Equidad*.
- Asociación de Municipalidades del Ecuador, (2015), *Modelo de Gestión Institucional para el GAD Municipal*.
- Banco Interamericano de Desarrollo, (2016), *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo*.
- Matus C., (2008), *Chimpancé, Maquiavelo, Gandhi. Estrategias políticas. Buenos Aires, Argentina, El Ágora*.
- Medina Vásquez J. y Ortegón E., (s.a.), *Manual de prospectiva y decisión estratégica. Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, ILPES.
- SENPLADES, CONCOPE, AME, CONAJUPARE, (2010), *Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Estrategias para el fortalecimiento del sistema nacional descentralizado de planificación participativa*, Quito.
- SENPLADES, (2014), *Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*.
- SENPLADES, (2015), *Informe NoSENPLADES-SPN-DMOTM-2015-001-AME*.
- Universidad de Cuenca, (2016), *Desequilibrios territoriales y gestión local*.

PONENCIA 19

SUGERENCIAS A LA NORMATIVA PARA LA CONFORMACIÓN DE BARRIOS COMPACTOS SUSTENTABLES (BACS) PROPUESTA PARA ZONAS CONSOLIDADAS. EL CASO DE CUENCA, ECUADOR

CHRISTIAN CALLE, M. AUGUSTA HERMIDA,
NATASHA CABRERA-JARA, PABLO OSORIO

GRUPO DE INVESTIGACIÓN CIUDADES SUSTENTABLES-LLACTALAB,
UNIVERSIDAD DE CUENCA.

E

l debate entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta está siempre presente en la discusión sobre el modelo de ciudad que necesitamos para mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Estudios comparativos afirman que el modelo urbano que mejor se ajusta al principio de eficiencia y habitabilidad urbana es la ciudad compacta en su morfología, compleja en su organización, eficiente metabólicamente y cohesionada socialmente (Rueda, 2011).

Con este sustento, el proyecto de investigación 'Modelos de Densificación Territorial en zonas consolidadas de Cuenca', con base en un estudio de caso en la zona de Yanuncay, ha generado sugerencias a la normativa para la construcción de Barrios Compactos Sustentables (BACS). (Hermida, et al., 2015)

Este estudio propone al barrio como unidad básica de reestructuración urbana, considerando para su delimitación las relaciones cotidianas y de proximidad, aspectos que definen particularmente la noción de comunidad. En términos operativos estas relaciones se determinan con base en la distancia a pie de los servicios y la demarcación de vías de mayor jerarquía de circulación vehicular perimetral.

Si bien las ordenanzas de uso de suelo en Cuenca promueven teóricamente la densificación, no existen incentivos explícitos para lograrlo,

respondiendo en la práctica a un modelo de ciudad enfocada al automóvil, que en ningún caso permitiría un modelo de ciudad compacta que priorice al ciudadano de a pie. (Hermida, Calle y Cabrera, 2015)

La propuesta para la implementación de BACS busca producir cambios a corto, mediano y largo plazo en lo referente a la densificación y la sostenibilidad urbanas a través de una normativa para la intervención en el espacio público y para la densificación en lotes vacíos. En el espacio público, el objetivo es devolver a la calle su rol preponderante en la vida de la ciudad, generando espacios públicos que mejoren la calidad de vida de los residentes y que promuevan su participación activa y saludable en la manera de transportarse y en el uso del espacio público como estancia. Para la densificación se propone insertar vivienda colectiva de mediana escala en contextos urbanos consolidados, que se ajusten al tejido existente, mejorándolo y dotando a las edificaciones de un carácter urbano colectivo.

La gestión del suelo es fundamental para la construcción de ciudades más amables con el ser humano y el ecosistema, más justas y cohesionadas, más diversas y tolerantes. Por lo tanto, resulta imprescindible generar políticas de crecimiento urbano que despenalicen la innovación, planteen acciones atractivas para el mercado inmobiliario y provoquen mayor debate y reflexión sobre los modelos urbanos detrás de las normativas.

1. CIUDAD COMPACTA

Autores como Jabareen (2006) sostienen que la densificación representa una de las estrategias para alcanzar la sostenibilidad urbana. El modelo de ciudad compacta propone limitar el crecimiento periférico de la ciudad, promueve el uso del suelo vacante y busca elevar las bajas densidades de las zonas consolidadas (Arbury, 2005). Sin embargo, la densificación acarrea una paradoja pues al incrementarla sin analizar los demás componentes urbanos, aumentará la población pero sin variar elementos claves como el uso del vehículo privado, acrecentando a su vez las concentraciones de tráfico motorizado y empeorando el ambiente local (Melia, et al., 2011). La clave para un cambio de modelo está en cómo se configura y diseña esta densidad conjuntamente con otros aspectos de la vida en la ciudad.

En el caso de Cuenca (Ecuador), hacia 1950, la zona urbana contaba, según el Primer Censo Nacional de Población, con 39.983 habitantes y según datos municipales de 1946, con un área urbana de 288,29ha., lo cual deriva en una densidad bruta de 138,69hab/ha. Sin embargo, para 2010 la densidad había bajado a 45,51hab/ha, con una población de 329.928 habitantes y un área de 7.248,23ha. Se había producido un alarmante descenso del 67% en los valores de densidad urbana (Hermida, et al., 2015b). Como se ve, Cuenca fue una ciudad compacta y podría volver a serlo si se aplican metodologías adecuadas de densificación que permitan construir una ciudad densa que considere todas las variables de una ciudad habitable como la calidad de vida de las personas, las estrategias de movilidad alternativa, la generación de espacio público, la promoción de la complejidad urbana, la biodiversidad, entre otras.

2. HACIA UNA NORMATIVA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE BARRIOS COMPACTOS SUSTENTABLES

La propuesta metodológica que se presenta a continuación trasciende la parcela privada e individual, y toma en cuenta el ámbito público, permitiendo establecer estrategias de intervención a nivel barrial, tanto a escala de la vivienda como del espacio público. Esta herramienta proveerá un marco flexible para intervenir en la ciudad consolidada y podrá combinarse de acuerdo a las necesidades de intervención en con-

textos específicos. La hipótesis sostiene que es posible construir barrios compactos sustentables en zonas consolidadas que ayuden a definir este nuevo modelo de ciudad, en donde el ser humano es el centro de reflexión y acción.

La ciudad de Cuenca, en general, no tiene tejidos homogéneos, sin embargo, existen sectores que poseen bordes, morfología y características sociales, culturales y económicas particulares que los convierten en unidades urbanas identificables. Este trabajo propone al barrio como unidad básica de reestructuración urbana: *“el barrio se podría entender como la unidad mínima que morfológicamente da forma y sentido a la ciudad, es decir, un entorno que permite desarrollar las relaciones sociales entre sus habitantes”*. (Barnó, 2011)

El área de estudio se sitúa en la zona suroeste de Cuenca, conocida como Yanuncay (Figura 1) y tiene por objetivos crear modelos flexibles de intervención que se puedan aplicar a diferentes escenarios; estructurar la ciudad en territorios reconocibles; propiciar la accesibilidad a transporte y facilitar el uso de medios alternativos; incrementar la complejidad urbana incentivando la mezcla de usos terciarios que mejoren la cobertura de comercio y servicios de uso cotidiano; mejorar las condiciones de espacio público y colectivo en los barrios; restaurar la biodiversidad urbana generando conexiones verdes entre células urbanas y entre espacios verdes de diferentes escalas; intensificar el uso de suelo privado garantizando las condiciones de habitabilidad y funcionalidad en las viviendas y el espacio compartido; y, abordar la factibilidad de los modelos estableciendo mecanismos normativos y de gestión para su implementación. (ver Figura No. 1)

Se trabajó sobre dos ejes: el espacio público y el privado. Para cada ámbito se establecieron acciones tanto a escala arquitectónica como urbana, lo que marcó una relación estrecha con la escala intermedia. Se plantearon cinco pasos que permitieron llevar adelante la propuesta: 1) Estructuración de barrios en el área de estudio; 2) Identificación de áreas de intervención; 3) Estudio de los lotes vacíos, el espacio público y el espacio colectivo; 4) Propuesta de normativa para la intervención en el espacio público; 5) Propuesta de normativa para el diseño de edificios.

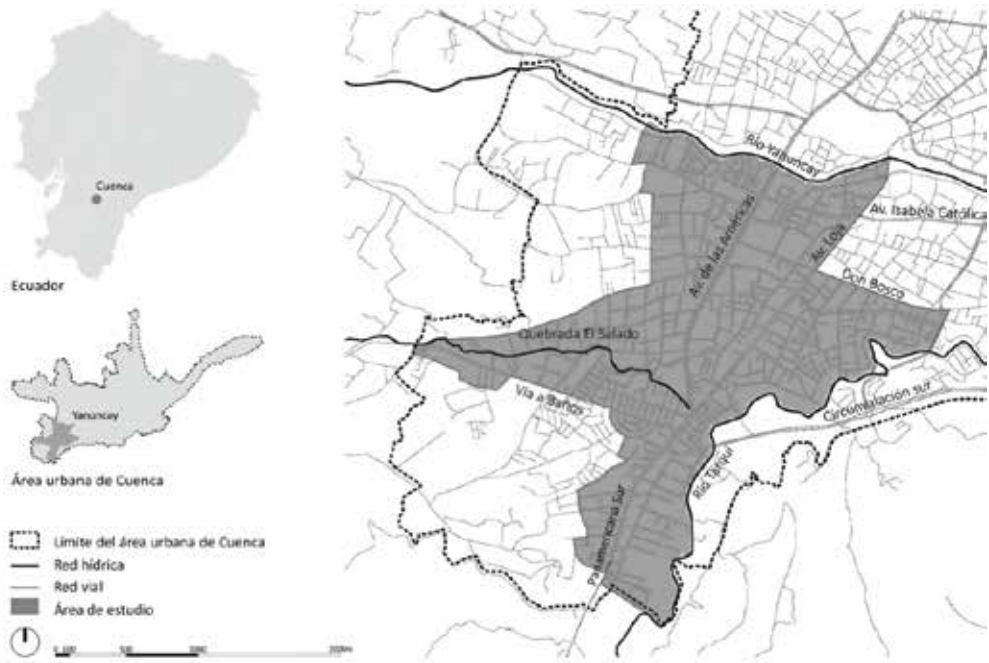


Figura 1. Zona de estudio
Fuente. Elaboración propia

2.1. Estructuración de barrios en el área de estudio.

Se definió al barrio como unidad básica de intervención relacionando directamente a la proximidad y cotidianidad de relaciones, en su estricto sentido espacial. Estas relaciones se establecieron con base en la distancia común caminable a pie, considerando que la velocidad promedio de un peatón es 4,7 km/h, se calculó que en 5 minutos se puede alcanzar una distancia de 300 metros. La propuesta estableció una estructura urbana de barrios que estarían delimitados por vías perimetrales de mayor jerarquía de circulación; al interior de este límite, la movilidad sería principalmente peatonal.

En segundo lugar se necesitaba encontrar las principales rutas de desplazamiento en la malla urbana para, con base en la escala de barrio, estructurar el perímetro de estudio a intervenir. Se utilizó el análisis espacial de la configuración de la malla urbana a través de la sintaxis espacial, partiendo del princi-

pio de que el ser humano se desplaza en línea recta, ésta representa al espacio vacío como una estructura continua conocida como mapa axial (Hillier y Hanson, 1984: 17). Estudios realizados en varias ciudades en el mundo han mostrado una fuerte correlación entre la variable *Choice* y el movimiento vehicular y peatonal. Con esta herramienta se observó que la red de ejes viales principales en el perímetro de estudio está conformada por la avenida de Las Américas, avenida Loja, avenida Don Bosco, avenida Ricardo Durán, camino viejo a Baños, avenida Isabela Católica, avenida Primero de Mayo y calle Luis Moscoso, conformando siete piezas urbanas. (Figura 2)

La diferenciación de barrios se realiza de acuerdo al potencial de reurbanización, a la densidad habitacional, a la variedad de usos, a la cantidad de espacio público peatonal, a la accesibilidad al transporte público, a la cantidad y cercanía de las áreas verdes. A través de la identificación de las vías principales de la red secundaria y del radio promedio que define un BACS (300m), se definieron 41 barrios.

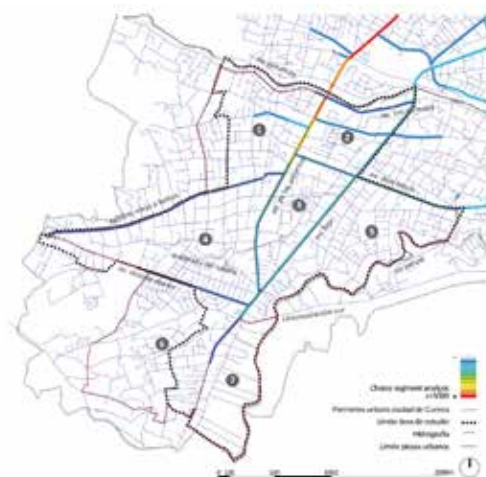


Figura 2. Piezas urbanas definidas por las vías principales
Fuente. Hermida et al., 2015c: 46

2.2. Identificación de áreas de intervención.

Se eligieron dos barrios (Figura 3), Elia Liut ubicado en el sector oeste del perímetro de estudio, por ser una zona, paradójicamente, con alto grado de consolidación, lo cual permitiría explorar las posibilidades de densificación en este tipo de zonas urbanas; y La Fátima ubicado al norte de la zona de estudio, por ser representativo de

todo el sector, es decir, de aquellos barrios cuyo grado de consolidación es intermedio. A través de la herramienta de medición y representación espacial para ciudades compactas y sustentables, desarrollado en el libro La Ciudad es Esto (Hermida, et al., 2015a), se evaluaron estos dos barrios y se evidenció que los dos cuentan con valores muy por debajo de los rangos de sostenibilidad urbana deseados. (Tabla 9)

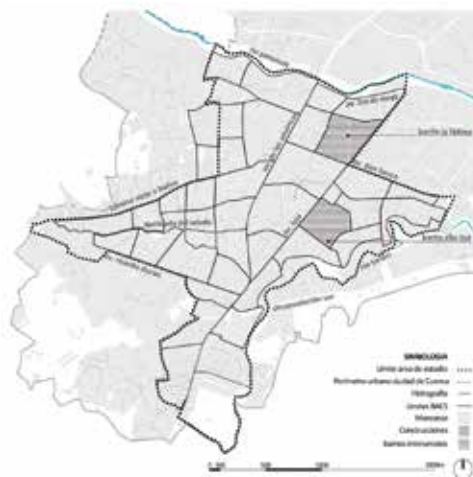


Figura 3. Barrios que podrían transformarse en BACS
Fuente. Hermida et al., 2015c: 47

2.3. Estudio de los lotes vacíos, el espacio público y el espacio colectivo.

Se mapeó, mediante el plano de catastro, el espacio vacío, público y colectivo. Se consideró espacio construido a toda área edificada en planta baja, espacio vacío a toda área no edificada, espacio público al espacio vacío con posibilidad de su uso sin restricciones para cualquier persona (Schlack, 2007: 26) y espacio vacío privado a aquel que forma parte de los predios de propiedad privada. Adicionalmente se estudió el espacio colectivo como la interfaz entre público y privado, como aquel que incluso al ser parte de propiedad privada es de libre acceso y en él pueden ocurrir actividades públicas. La importancia del espacio colectivo radica en su condición de constituir un espacio de disolución entre lo público y lo privado que cualifica la vida urbana cotidiana. (Arteaga, 2010)

Posterior al mapeo y cálculo de áreas, se pudo observar el porcentaje edificado en planta baja, que en el caso del barrio Elia Liut llega al 32% y en el del barrio La Fátima al 31%, comprobándose el alto porcentaje de espacio vacío disponible. Con respecto al espacio público, llega únicamente al 39% del área de espacio vacío, en los dos barrios; y, el área del espacio colectivo es superior al área de espacio público solo en un 3% en el barrio Elia Liut y en un 17% en el barrio La Fátima (Tabla 1). Estos resultados demuestran el alto grado de privatización del suelo vacío. Los dos barrios disponen de suficiente espacio para densificar e introducir área verde, aunque esto se dificulta ya que el espacio libre se encuentra disperso. Lo mismo sucede en el caso del espacio colectivo en donde la mínima variación en porcentaje respecto al espacio público indica la poca integración de los predios a la vida urbana dificultando el desarrollo de actividades colectivas o comunitarias. Los dos barrios muestran ocupación ineficiente y poco organizada del suelo. (Ver Tabla No.1)

Se identificaron los lotes vacíos, de uso agrícola, con construcciones precarias, con espacios vacíos en centros de manzana mayores a 1000m², que pudieran ser gestionados de manera individual o unificados para conformar lotes mayores. Con esta información se establecieron seis tipos de lotes vacíos dentro de cada barrio. (Ver Tabla No.2).

2.4. Propuesta de normativa para la intervención en el espacio público.

El elemento clave del espacio público en la ciudad compacta sustentable es el ciudadano a pie, por lo que el diseño debe garantizar las condiciones óptimas para su desplazamiento y estancia. Se propuso: a) Reorganización de la estructura y el reparto vial, b) Restauración de la biodiversidad y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad del espacio público; y, c) Introducción de áreas verdes.

2.4.1. Reorganización de la estructura y el reparto vial.

Se propone un modelo vial que delimita la circulación de vehículos motorizados al perímetro de los BACS, las vías internas tendrían uso exclusivamente local y principalmente peatonal. (Ver Tabla No.3)

Además se reorganizó el peso de los diferentes modos de transporte en la ocupación del espacio público. Se reestructuraron las secciones de las vías a través de una estrategia dirigida al peatón (mediante la creación de aceras confortables que provean facilidades para actividades de estancia, seguridad y verdor), otra para al vehículo motorizado (a través de la unidireccionalidad de vías), y por último se definieron elementos y dimensiones. (Ver Tabla No.4)

2.4.2. Restauración de la biodiversidad y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad del espacio público.

Para este tipo de intervención se consideró al arbolado en las vías como el componente principal para la mejora de la biodiversidad en los barrios sustentables. El arbolado en las vías aporta a la vida urbana en varios aspectos: en lo ambiental, reduciendo el impacto de los gases que producen el efecto invernadero y regulando la temperatura del aire evitando la creación de islas de calor y proveyendo sombra a los peatones; en lo social, posibilitando la permanencia y aportando valor estético en el espacio público; en lo paisajístico, como elemento que ordena y crea escala en el espacio público; e, incluso, en lo económico, revalorizando las zonas donde se encuentra como un componente importante del espacio público (Boston Transport Department, 2013: 55-59). La propuesta de intervención planteó introducir arbolado en todas las vías, donde el medio físico lo permita, con una adecuada normativa. (Tabla 5)

	ÁREA BARRIO	PORCENTAJE ÁREA CONSTRUIDA PB	PORCENTAJE ÁREA ESPACIO VACÍO	PORCENTAJE ÁREA ESPACIO VACÍO PRIVADO	PORCENTAJE ÁREA ESPACIO PÚBLICO	PORCENTAJE ÁREA ESPACIO COLECTIVO
Barrio Elia Liut	126.467,4	31,21%	68,79%	41,93%	26,86%	27,55%
Barrio La Fátima	158.860,7	30,89%	69,11%	41,98%	27,12%	32,54%

Tabla 1. Espacio público, privado y colectivo en los barrios Elia Liut y La Fátima

Fuente: Elaboración propia

TIPOS DE LOTES	CARACTERÍSTICAS
1. Lote individual regular	Lote entre medianeras. Tipo de implantación: Continua. Retiro frontal: 3m desde primera planta alta. Retiro posterior: 3m. Frente de lote: $\geq 7m$ y $\leq 18m$. Fondo de lote: $\geq 17m$. Altura máxima: 4 pisos, 14,4m. Coeficiente de Ocupación del Suelo: 70%. Coeficiente de Uso del Suelo: 230%. Índice de Edificabilidad: 3,28.
2. Lote combinado regular	Unión de dos o más lotes contiguos con frente a una vía vehicular, donde la longitud del frente siempre será mayor a la del fondo del lote. Tipo de implantación: Continua. Retiro frontal: 3m desde primera planta alta. Retiro posterior: 3m. Frente mínimo: $> 14m$. Altura máxima: 4 pisos, 14,4m. Coeficiente de Ocupación del Suelo: 70%. Coeficiente de Uso del Suelo: 230%. Índice de Edificabilidad: 3,28.
3. Lote individual adyacente a parque de bolsillo	Este tipo de lote tiene similares características al lote tipo 1 pero es adyacente a un espacio verde, por esta razón consta de dos frentes. Las edificaciones implantadas en este tipo de lotes no dispondrán de retiro en planta baja, este espacio será usado para implementación de usos terciarios en sus dos frentes. Tipo de implantación: Continua. Retiro frontal: 3m desde primera planta alta. Retiro lateral: 3m desde primera planta alta únicamente en el frente hacia el parque de bolsillo. Retiro posterior: 3m. Frente mínimo: $> 12m$. Altura máxima: 4 pisos, 14,4m. Coeficiente de Ocupación del Suelo: 70%. Coeficiente de Uso del Suelo: 220%. Índice de Edificabilidad: 3,28.
4. Lote irregular de centro de manzana	Está conformado por la unión de espacios vacantes de lotes, cuya área desocupada sea mayor al 50% del área total del terreno. El lote resultante deberá tener al menos un frente a una vía. Retiro frontal: 3m desde primera planta alta. Retiro lateral: 3m desde segunda planta alta únicamente hacia donde los lotes contiguos posean retiro. Retiro posterior: 3m desde segunda planta alta únicamente hacia donde los lotes contiguos posean retiro. Frente mínimo: $> 7m$. Altura máxima: 4 pisos, 14,4m. Coeficiente de Ocupación del Suelo: 60%. Coeficiente de Uso del Suelo: 220%. Índice de Edificabilidad: 3,6.
5. Lote no susceptible de intervención	A este tipo corresponden los lotes entre medianeras, cuyas dimensiones no cumplen con las mínimas establecidas para el lote tipo 1.
6. Lote para generación de área verde	Este tipo de lote no tiene ninguna restricción en dimensiones, siempre será colindante a un lote tipo 3 y tendrá que estar ubicado en una esquina o donde confluyen varias vías.

Tabla 2. Tipos de lotes con sus características

Fuente: Elaboración propia

CATEGORÍAS	CARACTERÍSTICAS
1. Lote individual regular	<p>Cumplen la función de conectar la red viaria secundaria entre diferentes zonas de un sector de la ciudad, en estas vías se busca facilitar el flujo vehicular. Son las únicas vías de doble sentido que tienen relación con la red viaria local. La sección mínima de este tipo de vía es 18,00m, carecen de franja de estacionamiento y están compuestas por la combinación de los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 carriles de circulación: 2 de vehículo pesado y 2 de vehículo liviano. • 2 aceras con franja de servicios y vegetación, una por cada lado de la vía. • 1 ciclovia en doble sentido (opcional en caso de que la avenida forme parte de la red integral de ciclovías de la ciudad). <p>Nota: Se implementarán franjas de frente de edificación en las aceras cuando las dimensiones de la sección de la vía lo permitan</p>
2. Vías de borde de barrio	<p>Vías unidireccionales que conforman los perímetros de las células urbanas BACS. Preferentemente estas vías tendrán al menos una acera con franja de servicios, de modo que puedan consolidar usos terciarios y actividad peatonal en los bordes de los BACS; adicionalmente dispondrán de bahías de estacionamiento para tres vehículos cada 100m de distancia. La sección mínima de este tipo de vía es 11,10m y está compuesta por la combinación de los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 carril de circulación de vehículo pesado. • 1 carril de circulación vehículo liviano. • 1 acera mínima. • 1 acera con franja de servicios y vegetación, se debe incluir bahía de estacionamiento intercalada con la franja de arbolado cada 100m de distancia. <p>Nota: si la dimensión de la sección de la vía es mayor, se implementarán aceras con franja de servicios y vegetación a cada lado.</p>
3. Vías locales de interior de barrio	<p>Vías unidireccionales de circulación al interior de los BACS, su enfoque será principalmente brindar seguridad y comodidad al peatón en el desplazamiento al interior del BACS, hacia los parques de bolsillo y a las redes de transporte alternativo. Este tipo de vía dispone de un solo un carril para vehículos livianos y de al menos una acera con franja de servicio. Adicionalmente consta de bahías de estacionamiento para cuatro vehículos por cada 100m de distancia. La sección mínima de este tipo de vía es 8,60m y está compuesta por la combinación de los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 carril de circulación de vehículo liviano. • 1 acera mínima. • 1 acera con franja de servicios y vegetación, se debe incluir bahía de estacionamiento intercalada con la franja de arbolado cada 100m de distancia.
4. Vías locales de preferencia peatonal (plataforma única)	<p>Vías de acceso para los predios se encuentran en el mismo nivel que las aceras. Se debe proponer plataforma única en aquellas calles, donde la sección no permita una correcta ampliación de aceras; de esta manera, si una vía no alcanza los 8,60m entre bordes deberá tener tratamiento de prioridad peatonal, con pavimento único. En este tipo de vías no se puede permitir el aparcamiento particular, sino únicamente carga, descarga y acceso a garajes. Las franjas de arbolado, que se implanten en estas vías, deberán dejar una distancia mínima de 5,30m de uno de los bordes para garantizar la eventual circulación simultánea, de un vehículo pesado y un peatón. La separación de la línea de árboles con al otro borde de la vía será mínimo 2,40m. La sección mínima de este tipo de vía es 7,70m. En caso de no disponer de esta dimensión, no se implantará arbolado.</p>

Tabla 3. Categorías de vías y características **Fuente:** Elaboración propia

ELEMENTOS DE CALZADA	DIMENSIONES
Carril de circulación de vehículo pesado	Ancho 3,50m.
Carril de circulación vehículo liviano	Ancho 3,00m.
Carril de circulación vehículo liviano	Ancho 2,50m, en combinación con carril de vehículo pesado.
Ciclovia unidireccional (incluido protección)	Ancho mínimo 1,65m.
Ciclovia bidireccional (incluido protección)	Ancho mínimo 2,15m.
Franja de estacionamiento en calzada	Ancho 2,10m.
Bahía de estacionamiento paralela a calzada	Ancho 2,10m.
ELEMENTOS DE ACERA	
Franja peatonal	Ancho mínimo 1,80m.
Franja de servicios y vegetación	Ancho $\geq 1,20m$ y $\leq 1,80m$.
Franja de verde con arbolado	Ancho $\geq 0,60m$ y $\leq 0,90m$, pasadas estas dimensiones se convierte en una franja de servicios.
Franja de frente de edificación	Ancho recomendado 0,60m.
TIPOS DE ACERA	
Acera mínima	Ancho 1,80m.
Acera con franja verde de arbolado	Ancho mínimo 2,40; ancho deseado 2,70m.
Acera con franja de servicios y vegetación	Ancho mínimo 3,00m.
Acera para actividades de estancia	Ancho mínimo 4,80m; ancho deseable 5,00m.

Tabla 4. Elementos tipo con dimensiones **Fuente:** Elaboración propia

CRITERIO	DIMENSION
Tamaños de copa del árbol	Árbol pequeño: tamaño de copa <5m. Árbol mediano: tamaño de copa >5m y <9m. Árbol grande: tamaño de copa >9m.
Distancias de plantación	La distancia entre árboles deberá atender especialmente al desarrollo máximo del ancho de su copa.
Distancia mínima de separación entre árboles	Pequeños: 4,50m; recomendada 6,00m. Medianos: 6,00m; recomendada 7,50m. Grandes: 10,50m.
Espacio de plantación	0,90m x 0,90m; recomendado 1,20m x 1,20m.
Separación mínima del tronco del árbol al borde de la acera	La distancia mínima del centro del tronco al borde exterior de la acera será 0,90m, siendo 1,20m lo recomendado.

Tabla 5. Normativa para la introducción de árboles en las vías **Fuente:** Elaboración propia

2.4.3. Introducción de áreas verdes.

El acceso a áreas verdes es una condición básica para una vida saludable en las ciudades, los parques urbanos son espacios que promueven una buena salud pública, ya que ofrecen experiencias de renovación psicológica, contacto social y actividad física (Nilsson et al., 2011, citado en Nordh y Østby, 2013). En la ciudad consolidada, la introducción de áreas verdes ha sido un problema difícil de abordar debido a la disponibilidad de suelo vacante, por lo que es necesario buscar nuevas estrategias que no impliquen grandes extensiones de terreno vacío. Este proyecto propone la introducción de una nueva tipología de espacio verde denominada “parque de bolsillo”.

Un “parque de bolsillo” es un espacio verde de escala barrial, en términos de ciudad. Estos espacios cumplen funciones complementarias a los parques de mayor escala, entre ellas las de brindar la posibilidad a los habitantes de los BACS de tener una relación con la naturaleza cerca a sus viviendas, contribuir a la biodiversidad urbana a través de la estructuración de una serie de espacios próximos entre sí (Jasmani, 2013: 2-3), mantener la metapoblación de especies evitando su extinción localizada y ofrecer las condiciones para descanso contribuyendo al bienestar psicológico. (Hermida, et al., 2015c)

Nordh, Østby (2013: 15-17) y Peschardt (2014: 65-73), en sus estudios sobre los parques de bolsillo con base en estudios de percepción de los usuarios, proponen recomendaciones sobre cuáles son las características deseadas

para incentivar su uso y potenciar actividades de descanso y socialización. Las condiciones más importantes de un parque bolsillo son: dotar de vegetación y superficies blandas; proveer un ambiente calmado evitando perturbaciones de alto tráfico vehicular y ruido; brindar varias opciones de lugares de estancia y una adecuada conformación espacial, para tener control visual y percepción de seguridad del entorno. (Ver Tabla No. 6)

2.5. Propuesta de normativa para el diseño de edificios.

La configuración de este modelo de vivienda tiene como punto de partida al espacio vacío y colectivo,

La importancia del espacio público es el resultado de referir entre sí los espacios privados haciendo también de ellos patrimonio colectivo. Dar un carácter urbano, público, a los edificios y lugares que, sin él, serían sólo privados constituye la función de los espacios públicos; urbanizar lo privado: es decir, convertirlo en parte de lo público. (Solá Morales, 1992: 4-5)

La normativa plantea un grupo de elementos programáticos, a nivel de organización general de la edificación, que no buscan definir especificidades funcionales sino programar la calidad espacial del vacío para potenciar la interacción, generar encuentros y contribuir a crear nuevas relaciones entre los habitantes. Para esto será necesario establecer varios niveles colectivos dentro en un mismo proyecto brindando opciones en las que el espacio es compartido y habitado. (Scheerlinck, 2012: 77) Los instrumentos programáticos se encuentran categorizados en el bloque habitable (zona residencial o ter-

CRITERIO	NORMATIVA
Ubicación, tamaño y cobertura	La ubicación debe darse en áreas de alto tráfico peatonal o en lugares de alta conectividad con otras zonas del barrio. El tamaño de un parque de bolsillo será menor a 1000 m ² . La distancia de una vivienda a un "parque de bolsillo" no debe ser mayor a 200m, ya que la principal función de este tipo de espacio público es proveer espacio verde a la comunidad inmediata. Idealmente debe existir un "parque de bolsillo" en cada bloque para que no exista conflicto entre comunidades.
Conformación espacial y conexiones	Los predios colindantes con los parques de bolsillo deben tener sus accesos desde el parque. Los "parques de bolsillo" deben ser visibles desde la calle, ya que ésta es la generadora de actividad, brindando la sensación de seguridad en el espacio. Un "parque de bolsillo" debe estar siempre conectado por una vía con arbolado a otros parques o espacios verdes de mayor escala para mantener los corredores de biodiversidad.
Componentes para socialización	Los parques deben estar equipados con mesas, bancas y otras opciones para sentarse, las cuales generarán oportunidades de interacción social. Se permitirá el uso de retiros en las edificaciones que tienen acceso desde el parque para la introducción de usos terciarios como cafés o comercios.
Componentes verdes	Debe existir variedad en la plantación de vegetación y las especies de manera que generen diversas configuraciones de espacio. Se implementará arbolado para generar sombra en los lugares para sentarse.

Tabla 6. Normativa para la implementación de parques de bolsillo **Fuente:** Elaboración propia

ciaria), el vacío (patio privado, colectivo, barrial y vacío lateral) y las conexiones (camino en planta baja, camino elevado, escalera colectiva) (Tabla 7). Las zonas residenciales corresponden a los espacios construidos, que conforman las unidades de vivienda. Las determinantes generales para este elemento se definen en relación a las condiciones básicas de habitabilidad en las unidades de vivienda: adecuada iluminación natural y ventilación cruzada.

Para establecer una normativa que defina las dimensiones de los espacios vacíos, se buscó responder a la siguiente pregunta: ¿cuál es el volumen máximo de construcción que se puede lograr, garantizando las condiciones básicas de habitabilidad de las unidades de vivienda y la calidad de los espacios vacíos? En base a esta pregunta se establecieron las dimensiones mínimas de los espacios vacíos que aseguren condiciones óptimas de habitabilidad en términos de ventilación e iluminación natural, para posteriormente proceder a plantear jerarquías, organizaciones, conexiones y secuencias de espacios colectivos. La función de las conexiones es generar un sistema que articule los espacios vacíos y los bloques habitables. La normativa propone varios tipos de circulaciones que, al estar combinadas, generarán una red de espacios colectivos a varios niveles que separen la vida pública de la privada. Todas las

actividades exteriores a las unidades de vivienda y que no requieran privacidad puedan ser visibles para todos los habitantes de las edificaciones, por esta razón se evitará la creación de núcleos cerrados de circulación vertical y pasillos interiores de acceso a las viviendas. (Ver Tabla No. 7)

Los tipos de edificios se establecieron con base en los tipos de lote. Se determinaron tres tipos de edificios: los estrechos funcionan para los lotes individuales regulares y para los lotes individuales adyacentes a parques de bolsillo; los continuos para los lotes combinados regulares; y, los porosos para los lotes irregulares de centros de manzanas. (Ver Tabla No. 8 y Figura No. 4)

3. CONCLUSIONES

Tras la aplicación en los barrios Elia Liut y La Fátima, de las normativas planteadas mediante una propuesta de diseño urbano-arquitectónico a nivel de idea, se pudo transformar barrios con calificaciones muy bajas en términos de sustentabilidad en BACS (Figura 5), logrando que los indicadores de sustentabilidad urbana mejoraran notablemente. En este análisis se utilizaron los nueve indicadores desarrollados para el cálculo del Índice de Densificación Urbana Sustentable (Hermida, et. al., 2015a).

CRITERIOS	CONSIDERACIONES
Consideraciones de habitabilidad de la zona residencial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todas las áreas de estancia deben tener acceso a luz natural. 2. Toda unidad de vivienda debe tener circulación cruzada de aire. 3. La dimensión máxima entre dos fachadas opuestas de una unidad de vivienda (profundidad) será 9m. 4. La altura mínima de los locales habitables será de 2,20m. 5. El ancho mínimo de una habitación simple será 1,80m. 6. El ancho mínimo para una habitación para dos o más personas será 2,70m. 7. La profundidad mínima de toda habitación será 2,70m.
Consideraciones de habitabilidad de las zonas terciarias	<ol style="list-style-type: none"> 1. El espacio para usos terciarios siempre debe tener acceso desde la calle o desde un espacio público. 2. Un bloque terciario puede tener iluminación y ventilación natural únicamente desde una fachada. 3. La profundidad máxima de los locales será de 12m. 4. La altura mínima de los locales habitables será de 2,40m.
Normativa para espacios vacíos privados y colectivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Patio privado. Espacio exterior para iluminación y ventilación con accesibilidad para una unidad habitacional. Área mínima de patio 9m², cuya dimensión lateral mínima es 3m. 2. Patio compartido mínimo. Espacio exterior para iluminación y ventilación con accesibilidad para dos o más unidades habitacionales. Área mínima de patio 36m², cuya dimensión lateral mínima es 4,5m. 3. Patio compartido óptimo. Como dimensión lateral óptima de patio interior se establece 6m. 4. Patio del conjunto. Espacio de aglomeración. Área mínima 90m².
Normativa para las conexiones	<p>Camino en planta baja:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El ancho mínimo de un camino en planta baja será 2,40m, lo cual garantiza hasta la circulación de dos personas en silla de ruedas y el ancho deseado es de 3m. 3. Cuando un camino en planta baja esté cubierto por un bloque habitable, su altura mínima al cielo raso será de dos pisos o 5m de altura. 3. El ancho de la franja funcional y de frente de vivienda será de 0,60m. <p>Camino elevado de circulación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Su ubicación será siempre exterior hacia los vacíos. 2. Su ancho mínimo será 1,20m; el ancho óptimo será 1,80m que incluye la franja de frente de vivienda de 0,60m. <p>Camino elevado de estancia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El ancho mínimo de un camino elevado será 3m. 2. Las unidades contiguas a los caminos elevados deberán tener su acceso principal por este espacio. 3. Los caminos elevados deberán poseer infraestructura para sentarse y para implementar vegetación. <p>La escalera colectiva:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Su ubicación será siempre exterior hacia los vacíos. 2. Su ancho mínimo será 1,20m; el ancho óptimo será 1,80m.

Tabla 7. Instrumentos programáticos **Fuente:** Elaboración propia

Se da un incremento de 242 viviendas en el barrio Elia Liut y 608 viviendas en el barrio La Fátima, por lo que la densidad sube a 40 viv/ha; se mejora la diversidad de usos del suelo pues se incrementan 33 comercios en el barrio Elia Liut y 36 en el barrio La Fátima. El porcentaje de viario dedicado al peatón aumenta significativamente y los valores con respecto a la proximidad a redes de transporte alternativo tienen un cambio radical, pues se toma en cuenta el sistema de tranvía que está en construcción, y se incorporan además ciclovías dentro de la propuesta. Con estos dos elementos, gran parte de población tienen tres opciones diferentes de transporte sustentable: bus, tranvía o bicicletas. La construcción de tres "parques de bolsillo" cambia dramáticamente el indicador de superficie verde por habitante, alcanzando más de 15 m² por habitante. Este aumento también incide en el volumen de verde, se han sembrado 189 árboles en Elia Liut y 337 en La Fátima, que ofrecen posibilidades de bienestar no sólo

para el peatón sino que abren posibilidades para la conservación de la biodiversidad urbana. De forma similar, el indicador de proximidad simultánea de tres tipos de áreas verdes presenta cambios determinantes. Al mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares, sobre todo en lo que respecta a la calidad de la vivienda y a sus servicios, se logra un impacto importante en la disminución del porcentaje de viviendas con carencias. En esta propuesta, todas las soluciones de vivienda que se plantean son de interés social para los hogares de menores recursos económicos, esto ayuda a mejorar significativamente el índice de segregación espacial.

La implementación de los BACS muestra un cambio drástico y una mejora significativa en términos de sustentabilidad, que puede apreciarse mediante la aplicación de los indicadores y el índice propuestos. No obstante, para su aplicación a escala de ciudad es imprescindible

CRITERIOS	CONSIDERACIONES
Edificios <i>estrechos</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Morfología de edificación: Sucesión de patios compartidos. 2. Modelo de implantación: Edificación entre medianeras con posibilidad a adosamiento en todas sus plantas. 3. La planta baja con frente hacia la calle no debe poseer retiro y se reserva para usos terciarios. 4. Dimensiones de patios compartidos: 4,50m dimensión lateral mínima. Cuando se utiliza esta medida, se recomienda que las funciones de los espacios en las fachadas opuestas del patio sean: área de servicio frente a área social y descanso, o área de servicio frente a área de servicio; de esta manera se favorecerá la privacidad en las unidades de vivienda. 6,00m dimensión lateral óptima. 5. Los patios compartidos se conectarán por medio de caminos en planta baja, cuyas dimensiones se establecen en la normativa de conexiones. 6. Las circulaciones verticales colectivas estarán ubicadas en los vacíos. 7. Cuando la edificación sea colindante con un parque de bolsillo el acceso principal a la edificación será por este espacio.
Edificios <i>continuos</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Morfología de edificación: Barras continuas separadas por vacíos intermedios, barra aterrazada. 2. El modelo de implantación: Edificación entre medianeras con posibilidad de adosamiento en todas sus plantas. 3. La planta baja con frente hacia la calle no debe poseer retiro y se reserva para usos terciarios. 4. Dimensión lateral mínima de vacíos entre barras: 4,50m dimensión lateral mínima. Cuando se utiliza esta medida se recomienda que las funciones de los espacios en las fachadas opuestas del patio sean: área de servicio frente a área social y descanso, o área de servicio frente a área de servicio; de esta manera se favorecerá la privacidad en las unidades de vivienda. 6,00m dimensión lateral óptima. 5. Los accesos a las unidades de vivienda con frente a calles deben ser independientes a través de caminos elevados de estancia en las plantas altas. 6. Las circulaciones verticales colectivas estarán ubicadas en los caminos elevados de estancia en el frente de la edificación hacia la calle y en las zonas posteriores en el vacío entre barras.
Edificios <i>porosos</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Morfología de edificación: Bloque masivo con sustracciones. 2. Modelo de implantación: Edificación adosada con las siguientes consideraciones: Se pueden realizar adosamientos, únicamente, a retiros de otros lotes en una longitud no mayor a 9m y una altura no mayor a 6m. Retiros laterales y posteriores de 3m desde segunda planta alta cuando no existe adosamiento de las construcciones de los lotes colindantes. 3. La planta baja con frente hacia la calle no debe poseer retiro y se reserva para usos terciarios. 4. El conjunto de viviendas deberá generar una red de espacios colectivos de distintas jerarquías, que incorporará a todos los tipos de patios establecidos en la normativa de vacíos donde al menos existirá un patio barrial. 5. Los patios se conectarán por medio de caminos en planta baja, cuyas dimensiones se establece en la normativa de conexiones 6. Las circulaciones verticales colectivas estarán ubicadas en los vacíos.

Tabla 8. Tipos de edificios **Fuente:** Elaboración propia

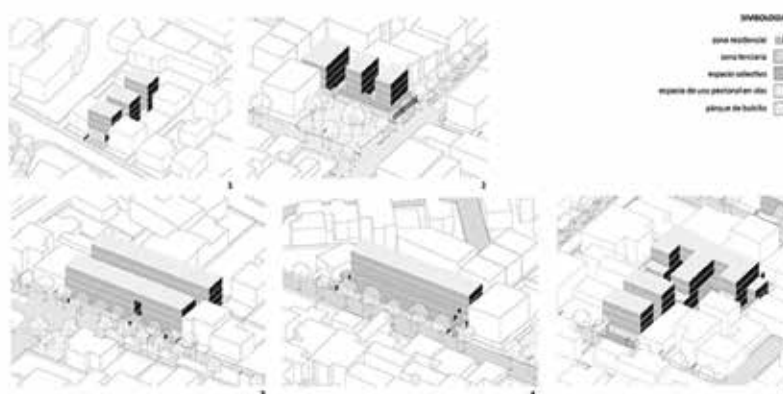


Figura 4. 1) y 2) Edificio Estrecho, 3) y 4) Edificio Continuo, 5) Edificio Poroso **Fuente:** Hermida et al., 2015c: 87-91



Figura 5. BACS en Elía Liut **Fuente:** Hermida et al., 2015c: 94

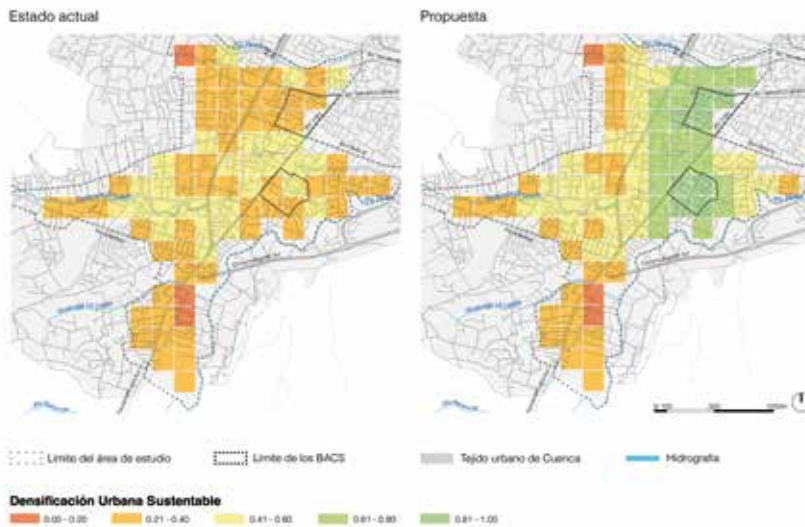


Figura 6. Índice de Densificación Sustentable aplicado a los BACS **Fuente:** Hermida et al., 2015c: 148

plantear políticas públicas adecuadas que promuevan e incentiven este tipo de propuestas. Es indispensable, que en este proceso se involucren los gobiernos locales para asegurar que, a nivel barrial, el impacto sea positivo para la comunidad. De hecho estas propuestas responden a necesidades propias de la zona estudiada y sería ingenuo pensar que la misma política se podría implementar en todos los barrios y menos aún en todas

las ciudades del Ecuador. Sin embargo, la metodología, al tomar en cuenta las particularidades locales, puede servir como herramienta de diseño que se adapte a cada lugar. En la Figura 6 se puede observar la representación espacial del índice de densificación urbana sustentable aplicada al territorio. Resulta evidente que los valores alrededor de las áreas intervenidas son sustancialmente mejores que los del resto del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Arbury, J., (2005), *From urban sprawl to compact city: an analysis of urban growth management in Auckland*. Fecha de consulta: 15 mayo 2015. Disponible en: <http://transportblog.co.nz/wp-content/uploads/2009/06/thesis.pdf>
- Arteaga, I., (2010), *Construir ciudad en territorios urbanizados, transformaciones en la primera periferia*. Fecha de consulta: 1 mayo 2015. Disponible en: <http://www.tdx.cat/handle/10803/6971>
- Barnó, S., (2011), *Células Urbanas*. Fecha de consulta: 18 mayo 2015, Disponible en: <http://www.laciudadviva.org/blogs/?p=8857>
- Boston Transportation Department, (2013), *Boston Complete Streets Design Guidelines*. Fecha de consulta: 18 abril 2015, Disponible en: http://boston-completestreets.org/pdf/2013/BCS_Guidelines.pdf
- Hermida, A., Orellana, D., Cabrera, N., Osorio, P., Calle, C., (2015), *La Ciudad es Esto. Medición y representación espacial para ciudades compactas y sustentables*, Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Hermida, A., Hermida, C., Cabrera, N., Calle, C., (2015), *La densidad urbana como variable de análisis de la ciudad. El caso de Cuenca-Ecuador*, Revista EURE, 41(124): 25-44.
- Hermida, A., Calle, C., Cabrera, N., (2015), *La ciudad empieza aquí: metodología para la construcción de barrios compactos sustentables*, Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Hillier, B., Hanson, J., (1984), *The Social Logic of Space*, Cambridge: Cambridge Press.
- Jabareen, Y., (2006), *Sustainable Urban Forms: Their Typologies, Models and Concepts*. Journal of Planning Education and Research, 26: 38-52.
- Jasmani, Z., (2013), *Small urban parks and resilience theory: how to link human patterns and ecological functions for urban sustainability*, Fecha de consulta: 15 abril 2015, Disponible en: https://www.academia.edu/9263609/Linking_Resilience_Theory_with_Urban_Green_Space
- Melia, S., Parkhurst, G., Barton, H., (2011), *The paradox of intensification*, Transport Policy, 18(1): 46–52.
- Nilsson, K., Sangster, M., Gallis, C., Hartig, T., De Vries, S., Seeland, K., Schipperijn, J., (2011), *Forests, Trees and Human Health*. Springer Science, Dordrecht, Business Media B.V.
- Nordh, H., Østby, K., (2013), *Pocket parks for people- A study of park design and use*, Urban Forestry and Urban Greening, 12: 12–17.
- Peschardt, K., (2014), *Health Promoting Pocket Parks in a Landscape Architectural Perspective*. Department of Geosciences and Natural Resource Management, Frederiksberg, University of Copenhagen.
- Scheerlinck, K., (2012), *Williamsburg New York Streetscape Territories Notebook*, Sint-Lucas School of Architecture: Gent.
- Schlack, E., (2007), *Espacio público*. ARQ (Santiago), 65: 25-27.
- Solá Morales, M., (1992), *Un nuevo reto: urbanizar lo privado, Espacios públicos y espacios colectivos*, Fecha de consulta: 18 mayo 2015, Disponible en: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1992/05/12/pagina-4/33520483/pdf.html?search=solá%20morales%20urbanizar%20lo%20privado>.
- Rueda, S., (2011), *El urbanismo ecológico*. En Ezquiaga Domínguez, González Alfaya (Eds.), *Transformaciones urbanas sostenibles* (pp. 235-267). Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

PONENCIA 20

EL PATRIMONIO CULTURAL EN LA PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL TERRITORIO

ARQ. MÓNICA PESANTES RIVERA

INTRODUCCIÓN

La ciudad y su paisaje urbano se construyen por la superposición de procesos socioeconómicos y tiempos históricos (Borja y Castells, 2004), procesos marcados por las dinámicas culturales que se entrelazan y se reflejan en el territorio a través de la aceptación, resistencia, asimilación, transformación y hasta el olvido, construyendo marcas que identifican a comunidades y sus territorios, reflejadas en sus formas de vida y donde el tiempo incluso genera vínculos emocionales y afectivos, que inciden directamente en la conformación física y social del lugar donde se habita.

De esta manera, la ciudad y su territorio tienen a la cultura como un

factor decisivo en la evolución y desarrollo y de manera directa en la construcción de su identidad. Por lo tanto, hablar de desarrollo endógeno de un territorio, como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, no es posible hacerlo teniendo a la cultura al margen de estos procesos, y es aquí donde la identidad y el patrimonio cultural, reconocidos como valores que pueden aportar cambios, son componentes imprescindibles y dinámicos en la construcción de la ciudad; por lo que no considerar a la cultura, y concretamente al patrimonio cultural, como un pilar en el desarrollo local es un error que deriva en la pérdida de oportunidades para su población.

1. Patrimonio cultural, planificación territorial y desarrollo local

La gestión¹ del patrimonio cultural, y específicamente el patrimonio inmueble, hoy en día es parte de grandes procesos de recuperación, reactivación y hasta de inserción de nueva arquitectura. La misma no se limita al manejo de los bienes de manera puntual y específica, éste es manejado de forma creativa en conexión con otras actividades, aportando a dimensiones económicas, sociales e identitarias de la ciudad y su territorio.

La presencia de ciudades históricas, de centros históricos, hace más evidente la necesidad de manejar la conservación de sus valores a través de entenderlos como un todo unitario. Su crecimiento y desarrollo exige respuestas que permitan una convivencia de las áreas antiguas con las de continuo crecimiento de la misma. La ciudad es dinámica y las respuestas deben responder a ese dinamismo y a no permitir intervenciones incongruentes que afecten la imagen o valores históricos y culturales del conjunto.

Por lo tanto, la defensa y conservación de esos bienes y valores pasan por una defensa de la ciudad, donde las manifestaciones físico-ambientales, y los valores arquitectónicos y urbanos aterrizan en determinantes como escala, morfología, usos, tipos, etc., parámetros que deben considerarse en toda actuación en estos sitios patrimoniales.

Es aquí donde la conservación se entrelaza de manera decisiva con el urbanismo y la planificación territorial. Sus bienes dejan de ser comprendidos y manejados de manera independiente y pasan a ser utilizados como partes insolubles de un todo, de una unidad que es la ciudad; permitiendo incluso que el patrimonio deje de ser un elemento de valor puntual por el que "debe ser protegido", constituyendo un pasivo; a convertirse en un elemento clave para dinamizar y potenciar un territorio, y convertirse en un valor activo. Así la gestión del patrimonio es entendida no solo desde la mirada de la conservación, es abordada en un marco más amplio, de desarrollo; donde la cultura, el patrimonio y la economía son elementos que necesariamente se dinamizan y se unifican para convertirlo en un recurso productivo, transmitiendo un mensaje positivo sobre los valores y potencialidades, generando o incrementando la cohesión

social y principalmente activando una nueva dimensión económica productiva.

Es a través de esta visión estratégica y global, que quienes planifican el desarrollo de la ciudad y su realidad, deben de considerar la gestión del patrimonio dentro de las políticas de planificación; específicamente, se debe asegurar que esos bienes cumplan un papel, un rol en el desarrollo de la ciudad. El patrimonio cultural no puede estar al margen de la vida cotidiana, debe ser parte de procesos de convivencia diaria, que estructuren procesos productivos, y no limitarse a un papel museográfico.

Los centros históricos, el patrimonio inmueble y su gestión, toman posesión de un espacio económico y contribuyen decisivamente en el desarrollo local, y es en la planificación donde se debe integrar las necesidades propias para esa gestión. Por lo tanto, es importante que los instrumentos propios de la planificación territorial posibiliten una interrelación para facilitar esos procesos, caso contrario los sitios y bienes patrimoniales están condenados a su abandono y destrucción, o en el mejor de los casos, a su museificación y terminando como un pasivo contable. Allí nace precisamente el objetivo de este estudio, evidenciar si existe o no una articulación que posibilite que la gestión del patrimonio sea parte de la planificación territorial a través de sus instrumentos técnicos y legales, vigentes y en aplicación a diciembre del 2016.

2. El Patrimonio Inmueble en el marco legal y normativo de la Planificación Territorial: Principales instrumentos

La gestión del patrimonio cultural se sustenta en un marco conceptual y jurídico de convenios internacionales existentes y se debe establecer de manera clara en leyes nacionales; así como en las competencias y facultades atribuidas a los diferentes organismos e instituciones gubernamentales que poseen sobre patrimonio cultural. Esta ponencia analiza esa realidad en el marco de normas vigentes en la planificación nacional a septiembre del 2016.

2.1 Tratados y convenios internacionales.

Está conformado por instrumentos reconocidos por el Estado ecuatoriano y por lo tanto de observancia obligatoria para el país

Convención para la Protección de Bienes Culturales en caso de conflicto armado (1954)	• Carta Internacional de Atenas (1931)
Convención contra el tráfico ilícito de bienes culturales (1970)	• Carta de Venecia (1964)
Convención de Patrimonio Cultural y Natural de 1972 y sus directrices operativas de la UNESCO	• Normas de Quito (1967)
Convenio sobre el Patrimonio Subacuático (2001)	• Carta de Burra de 1979 y su actualización de 1999
Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003)	• Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas (1986)
Convención para la protección y promoción de la Diversidad de Expresiones Culturales (2005)	• Carta de Nara (1994)
	• Carta de Florencia para la Conservación de Jardines y Sitios Históricos (1999)
	• Carta del Turismo Cultural (1999)
	• Carta de Cracovia (2000)
	• Carta de Itinerarios Culturales (2007)

Gráfico 1: Convenciones y cartas internacionales reconocidas por el Estado ecuatoriano.

Fuente y elaboración: Ministerio Coordinador de Patrimonio, (2010), Introducción a la gestión del Patrimonio Cultural en ciudades del Ecuador.

- Convención para la Protección de Bienes Culturales en caso de conflicto armado (1954)
 - Convención contra el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales (1970)
 - Convención de Patrimonio Cultural y Natural de 1972 y sus directrices operativas de la UNESCO
 - Convención sobre el Patrimonio Subacuático (2001)
 - Convención para la salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003)
 - Convención para la Protección y Promoción de la Diversidad de Expresiones Culturales (2005)
- Carta Internacional de Atenas (1931)
 - Carta de Venecia (1964)
 - Normas de Quito (1967)
 - Coloquio de Quito (1977)
 - Carta de Burra de 1979 y su actualización en 1999
 - Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas (1986)
 - Carta de Nara (1994)
 - Carta de Florencia para la Conservación de Jardines y Sitios Históricos (1999)
 - Carta del Turismo Cultural (1999)
 - Carta de Cracovia (2000)
 - Carta de Itinerarios Culturales (2007)
- a) Convención del Patrimonio Mundial de 1972²:
- II. Protección nacional y protección internacional del patrimonio cultural y natural
- Artículo 4*
Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención reconoce que es la obligación de identificar, proteger, conservar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente(...)
- Artículo 5(...)*
Adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general;
- La importancia adicional de esta Convención, es de que se convierte en una norma no solo de carácter legal, constituye el soporte conceptual que sustenta la conservación y gestión del Patrimonio Cultural en el Ecuador.

2.2 Constitución de la República del Ecuador.

La Constitución de la República del Ecuador en su Artículo 3, numeral 7, establece que es deber del Estado "Proteger el patrimonio natural y cultural del país", norma constitucional a la que se deben acoger las leyes y demás instrumentos que rigen la planificación y el desarrollo del país.

Al hablar del orden jerárquico, el Artículo 425 de la misma Carta Magna establece:

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. (...)

¿Cómo se aplica y se efectiviza ese mandato?

El patrimonio cultural, como recurso, es un pilar en el desarrollo urbano y territorial, y sin lugar a dudas puede constituir una clave en el desarrollo sustentable de un territorio. Por lo tanto, su manejo estratégico debe ser considerado en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

La planificación nacional se aplica a través del Plan Nacional de Desarrollo y sus objetivos, conjuntamente con las Estrategias Nacionales definen objetivos, políticas y lineamientos, que guiarán al país en su desarrollo económico, cultural y social.

2.3 Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 en aplicación, y que es objeto de análisis para el presente estudio, contempla doce objetivos nacionales. De ellos, uno se vincula con la identidad nacional dentro del que se encuentra implícito el patrimonio cultural, el Objetivo 5 que manifiesta, "Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad".

Este objetivo nacional genera siete políticas y 104 lineamientos a las que se deben articular la planificación seccional. Entendiéndose que el objetivo de este estudio se enmarca en establecer si existe o no alguna ruta

oficial establecida, que guíe hacia una articulación entre la gestión de manera integral de los sitios patrimoniales y la planificación territorial, se cita únicamente los lineamientos que podrían enmarcarse o estar relacionados con esos procesos:

5.1 *Promover la democratización del disfrute del tiempo y del espacio público para la construcción de relaciones sociales solidarias entre diversos.*

x. *Fomentar medidas de regeneración urbana incluyentes que fortalezcan las economías locales, a través de un diseño del espacio participativo y comunitario.*

5.2 *Preservar, valorar, fomentar y resignificar las diversas memorias colectivas e individuales y democráticas su acceso y distribución.*

e. *Mejorar la calidad de los mecanismos para la protección, la revitalización, la conservación y el manejo del patrimonio cultural tangible e intangible, con apropiación de la comunidad y para su disfrute colectivo.*

n. *Fortalecer las capacidades de los GAD para garantizar la conservación, restauración y difusión de los patrimonios.*

5.3 *Impulsar los procesos de creación cultural en todas sus formas, lenguajes y expresiones, tanto de individuos como de colectividades diversas.*

h. *Impulsar la construcción del patrimonio edificado contemporáneo, culturalmente diverso y simbólico.*

5.4 *Promover las industrias y los emprendimientos culturales y creativos, así como su aporte a la transformación de la matriz productiva.*

t. *Generar mecanismos que permitan visibilizar el aporte del uso de los patrimonios a la economía nacional.*

5.5 *Garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa.*

5.6 *Promover la integración intercultural en los procesos contra hegemónicos de integración regional.*

5.7 *Promover la interculturalidad y la política cultural de manera transversal en todos los sectores.*

g. *Desarrollar indicadores y objetivos de gestión que articulen de menor manera la gestión a la planificación nacional en materia de cultura.*

De lo citado, es evidente que no se visibiliza de manera clara un camino a través de políticas y lineamientos estratégicos establecidos a nivel nacional, que defina contundentemente la conservación del patrimonio cultural como parte integrante de la planificación territorial. Sin embargo, si posibilitan que se articulen a ellos los procesos vinculados con la conservación del patrimonio inmueble en general, concretamente la política 5.2 con sus literales e y n.

2.4 Las agendas zonales y los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Las políticas y lineamientos son rutas de carácter obligatorio a cumplir (Artículo 40 del del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo); y los gobiernos seccionales tienen que articularse a ellos a través de las agendas zonales respectivas; mismas que pretenden fortalecer y aprovechar las capacidades, que posee la ciudadanía y las potencialidades endógenas de sus territorios, en busca de conseguir un desarrollo sostenible.

Estas políticas públicas se aplicarán a través del ordenamiento territorial, que conforme lo establece el Artículo 3 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo, su objeto es:

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

De esta manera queda establecido que el ordenamiento territorial tiene dentro de sus objetivos la protección del patrimonio natural y cultural del territorio.

Al ser los Planes de Ordenamiento y los de Desarrollo Territorial, los instrumentos para el ordenamiento territorial, deben establecer las directrices que guiarán a los GAD en las decisiones estratégicas para el desarrollo de sus territorios (Artículo 41 del COPFP)³, a través de una gestión concertada y articulada del territorio, así como de obligatorio cumplimiento;

directrices que sustentarán en las políticas y lineamientos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017.

Pero su importancia trascendental para los gobiernos seccionales radica y se encuentra establecido en el Artículo 49 del COPFP, *“Sujeción a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. - Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado”*.

Adicional, conforme lo establece el Artículo 3 de los Lineamientos y Directrices para la Actualización y Reporte de Información de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD, estos instrumentos *“deberán contener al menos, los indicadores y las metas que les correspondan para contribuir al cumplimiento de las metas del PND, en el marco de sus competencias”*.

Estos indicadores y metas para las políticas del Objetivo 5, se presentan en el Cuadro 1, donde se reflejan las siete políticas definidas para este Objetivo. De ellas, una responde a la conservación del patrimonio inmueble (meta 5.5): *“Alcanzar el 50 % de bienes inmuebles patrimoniales recuperados”*, pero con la misma visión fragmentada y de intervención puntual.

Una observación importante que se debe resaltar, la meta y el indicador de esta política no tiene relación alguna con la política a la que está sujeta, *“Meta 5.5. Garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa”*. Adicional, se presentan siete políticas, pero solo seis metas, de ellas la mitad se inserta en la industria cultural, una a la participación social y otro entorno a la participación ciudadana, quedando la política *“5.7. Promover la interculturalidad y la política cultural de manera transversal en todos los sectores”* sin meta y sin indicador. (Ver Cuadro No.1)

Política	Meta	Indicadores Meta
5.1 Promover la democratización del disfrute del tiempo y del espacio público para la construcción de relaciones sociales solidarias entre diversos.	5.1 revertir la tendencia en la participación de la ciudadanía en actividades culturales, sociales, deportivas y comunitarias y superar el 14%.	Participación de la ciudadanía en actividades sociales, culturales, deportivas y comunitarias.
5.2 Preservar, valorar, fomentar y resignar las diversas memorias colectivas e individuales y democráticas su acceso y distribución.	5.2 Aumentar el porcentaje de población autoidentificada como indígena que habla lengua ancestral al 83%.	Población autoidentificada como indígena que habla lengua ancestral.
5.3 Impulsar los procesos de creación cultural en todas sus formas, lenguajes y expresiones, tanto de individuos como de colectividades diversas.	5.3 Incrementar el número de obras audiovisuales de producción nacional a 26.	Obras audiovisuales de producción nacional (largometrajes, medimetrajes y cortometrajes).
5.4 Promover las industrias y los emprendimientos culturales y creativos, así como su aporte a la transformación de las matriz productiva.	5.4 Incrementar el número de estrenos de obras cinematográficas independientes de producción y coproducción nacional a 19.	Estrenos de obras cinematográficas independientes de producción y coproducción nacional.
5.5 Garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa.	5.5 Alcanzar el 50% de bienes inmuebles patrimoniales recuperados.	Porcentaje de bienes inmuebles patrimoniales recuperados.
5.6 Promover la integración intercultural en los procesos contrahegemónicos de integración regional.	5.6 Incrementar el peso relativo de las industrias culturales con respaldo al PIB (sólo incluye los sectores libros, publicaciones y audiovisuales) al 0,95%.	Peso relativo de las industrias culturales con respecto al PIB (sólo incluye los sectores libros, publicaciones y audiovisuales).
5.7 Promover la interculturalidad y la política cultural de manera transversal en todos los sectores.		

Cuadro 1. Metas e Indicadores para el cumplimiento del Objetivo 5

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2017 **Elaboración:** Mónica Pesántes R., 2016

Bajo estas consideraciones, es necesario analizar ¿cómo incide esto en la conservación del patrimonio cultural del país?

4. La conservación de los Centros Históricos del Ecuador

Hasta la presente fecha, Ecuador tiene 38 Centros Históricos declarados Patrimonio Nacional, dos de ellos, Quito y Cuenca, son Patrimonio Mundial. Exceptuando Quito, *ninguno de los 37 GAD Municipales cuentan con modelos de gestión y sostenibilidad para mantener sus patrimonios, tampoco cuentan con planes de capacitación definidos dentro del área de conservación de sus patrimonios (Ministerio de Cultura y Patrimonio 2014);* por lo tanto, las únicas herramientas reales que disponen para la conservación de ese patrimonio son los Planes de Ordenamiento Territorial y en el caso

de tenerlos, los Planes de Ordenamiento Urbano. (Ver Cuadro No.2)

El manejo y gestión de los mismos, presentan serios problemas a pesar de haberse dado una fuerte inversión en los últimos ocho años a nivel nacional; así se encuentra establecido en el “Proyecto emblemático Ciudades Patrimoniales del Ecuador” (Ministerio de Cultura y Patrimonio. 2014:3):

La generalidad de las áreas patrimoniales, principalmente urbanas, sufren las presiones del desarrollo económico y la modernización, encontrándose sujetas a la destrucción o abandono por parte de propietarios privados y públicos, generalmente por desconocimiento de su valor y por la falta de incentivos para conservarlas.

Nro.	Provincia	Ciudad	Zona	Fecha Declaración	Identificación
1	CARCHI	SAN GABRIEL	1	11/11/92	11.11.1992
2	IMBABURA	SAN MIGUEL DE IBARRA -CARANQUI-	1	14/1/00	14.01.2000
3	PICHINCHA	SAN FRANCISCO DE QUITO	9	12/6/84	12.06.1984
4	PICHINCHA	SANGOLQUI	2	27/3/92	27.03.1992
5	COTOPAXI	SAN VICENTE MARTIR DE LATACUNGA	3	25/5/82	25.05.1982
6	CHIMBORAZO	RIOBAMBA	3	16/4/08	16.04.2008
7	CHIMBORAZO	SICALPA Y CAJABAMBA	3	14/6/84	14.06.1984
8	CHIMBORAZO	SAN PEDRO DE ALAUSI	3	25/6/04	25.06.2004
9	CAÑAR	SAN PEDRO DE PELEUSI DE AZOGUEZ	6	31/10/00	31.10.2000
10	AZUAY	NABON	6	12/8/05	12.08.2005
11	AZUAY	GIRON	6	20/12/06	20.12.2006
12	AZUAY	GUALACEO	6	31/12/02	31.12.2002
13	AZUAY	SANTA ANA DE LOS RIOS DE CUENCA	6	29/3/82	29.03.1982
14	AZUAY	SIGSIG	6	13/8/02	13.08.2002
15	AZUAY	SAN BARTOLOME	6	9/6/05	09.06.2005
16	AZUAY	QUINGEO	6	24/11/09	24.11.2009
17	AZUAY	ONA Y SUSUDEL	6	2/6/13	02.06.2013
18	LOJA	SAN PEDRO DE SARAGURO	7	15/4/83	15.04.1983
19	LOJA	LOJA	7	15/4/83	15.04.1983
20	LOJA	CHUQUIRIBAMBA	7	13/5/13	13.05.2013
21	LOJA	SAN PEDRO APOSTOL DE CATACOCHA	7	25/5/94	25.05.1994
22	EL ORO	ZARUMA	7	17/7/90	17.07.1990
23	NAPO	BAEZA	2	16/5/95	16.05.1995
24	BOLIVAR	SAN PEDRO DE GUARANDA	5	23/10/97	23.10.1997
25	BOLIVAR	SAN MIGUEL DE BOLIVAR	5	29/5/02	29.05.2002
26	MANABI	BAHIA DE CARAQUEZ	4	17/7/13	17.07.2013
27	MANABI	SAN PABLO DE MANTA	4	3/1/00	03.03.2000
28	MANABI	SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO	4	13/1/03	13.01.2003
29	MANABI	MONTEGRISTI	4	28/1/08	28.01.2008
30	SANTA ELENA	SANTA ELENA	5	9/1/98	09.01.1998
31	SANTA ELENA	ANCON	5	27/10/11	27.10.2011
32	ESMERALDAS	ESMERALDAS	1	23/7/96	23.07.1996
33	GUAYAS	GUAYAQUIL	8	22/3/96	22.03.1996
34	TUNGURAHUA	AMBATO	3	26/7/05	26.07.2005
35	EL ORO	ARENILLAS	7	4/2/05	04.02.2005
36	PICHINCHA	CAYAMBE	2	26/10/95	26.10.1995
37	IMBABURA	PABLO ARENAS	1	13/7/10	13.07.2010
38	CAÑAR	CAÑAR	6	4/1/08	04.01.2008

Cuadro2. Centros Históricos Nacionales

Fuente: Proyecto Emblemático Ciudades Patrimoniales del Ecuador. Ministerio de Cultura y Patrimonio, 2014

Elaboración: Mónica Pesántes R.

La contaminación ambiental, sonora y visual; el cambio progresivo de uso de suelo - de residencial a centros de comercio; la incorporación de nuevas tecnologías constructivas con criterios poco adaptados a las estructuras patrimoniales; la propagación de usos inapropiados e incompatibles con la conservación de áreas históricas; el hacinamiento y deterioro de las edificaciones; el inadecuado uso de espacios públicos; el incremento de riesgos y, sobretodo, la mala calidad de vida en las áreas históricas, son los problemas más acuciantes relacionados con los bienes y territorios patrimoniales”.

El mismo documento, en la búsqueda de definir qué factores inciden mayoritariamente en la pérdida y debilitamiento de la identidad de las Ciudades Patrimoniales o Centros Históricos, presenta el siguiente cuadro: (Ver Cuadro No.3)

Se analiza qué factor tiene la capacidad de influir sobre los otros mediante el cruce de sus variables. En base al puntaje acumulado y como conclusión manifiesta que:

(...) el principal problema de la destrucción de los valores culturales de identidad está relacionado con la falta de empoderamiento, conciencia y apropiación

		Factores							F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7
ENDOGENOS	F1	Desarrollo no planificado de las ciudades	X	1	1	1	0	0	1	4					
	F2	Intervenciones físicas públicas y privadas que rompen con la unidad paisajística	0	X	1	0	1	1	1	4					
	F3	Crisis de la función social de los espacios públicos	0	0	X	0	1	1	1	3					
	F4	Incipientes instrumentos normativos para el ordenamiento de ciudades.	1	1	0	X	0	1	1	4					
	F5	Falta de empoderamiento, conciencia, identidad, apropiación ciudadana frente a la ciudad.	1	1	1	1	X	1	1	6					
EXOGENOS	F6	Introducción de códigos culturales externos	0	0	1	0	0	X	0	1					
	F7	Ruptura de la relación ecosistémica de las ciudades con su entorno	0	1	0	0	0	0	X	1					

Cuadro3. Factores que inciden en el deterioro y pérdida de identidad en los Centros Históricos Nacionales

Fuente y elaboración: Proyecto Emblemático Ciudades Patrimoniales del Ecuador. Ministerio de Cultura y Patrimonio, 2014

ciudadana frente a la ciudad y sus patrimonios. En segunda posición se ubica el problema relacionado a la pérdida de activos naturales, la degradación de los ecosistemas próximos al entorno urbano y el impacto sobre los paisajes naturales y culturales. El siguiente rango de problemas tiene que ver con la escasa capacidad de los gobiernos municipales para planificar, regular, controlar y gestionar el desarrollo urbano y sus valiosos activos y potencialidades". (Ministerio de Cultura y Patrimonio-2014:7)

Adicional se puede manifestar que, de los siete factores definidos que inciden en la pérdida de identidad de las ciudades, misma que se refleja en su imagen física y de disminución de su significado cultural, cuatro son de carácter urbano-cultural (F2, F3, F4, F6), dos factores donde lo urbano predomina, y uno donde lo cultural lo hace, análisis reflejado en el cuadro 4.

Esto evidencia que la destrucción del patrimonio y la pérdida de identidad de las ciudades tiene como detonantes la falta de articulación de la cultura y del patrimonio dentro del urbanismo, y concretamente el entender que la ciudad y su patrimonio cultural son un todo y no puede manejarse su planificación sin considerar su presencia y efectos en el desarrollo local y el territorio. La conservación del patrimonio cultural se sustenta en que éste sea considerado por la planificación urbana y donde los planes territoriales, los planes de desarrollo y mucho más los urbanos, no pueden ser relegados o manejar los valores culturales como temas

marginales, son parte de la misma ciudad porque es esa cultura la que construyó su pasado, lo hace su presente y definitivamente va a incidir en su futuro.

El manejo del ordenamiento urbano de una ciudad, sin considerar su realidad patrimonial, puede llevar a la destrucción de uno de sus recursos más importantes, quitándole oportunidades para su comunidad y su desarrollo local sin contar con la afición a la calidad ambiental y pérdida de identidad de la ciudad.

Los Plantes de Ordenamiento Urbano, si bien contemplan un capítulo dedicado al patrimonio edificado, ese patrimonio es analizado de manera puntual y no como producto de una estructura orgánica, la ciudad; eso puede llevar a que su presencia se limite a puntos en el territorio y que sean interpretados de manera aislada en la ordenanza de gestión y uso del suelo. Lamentablemente esta visión hace que se "proteja" el inmueble patrimonial de su no derrocamiento, en el mejor de los casos, sin embargo, su entorno y los otros valores ambientales, sociales, históricos y hasta tecnológicos puedan ser susceptible de cualquier tipo de intervención. En ese momento se está dando paso al inicio del deterioro y posterior destrucción de valores culturales que también le son intrínsecos al bien patrimonial y que es parte de una unidad más grande. Se destruye un sitio y con ello pierde valor los bienes inmuebles quedando su presencia sin contexto que dé soporte al significado cultural y a su integridad. El entorno, el contexto social y cultural desprotegido, paulatinamente va siendo agredido y se va minando

		Factores	Urbano	Cultural
ENDOGENOS	F1	Desarrollo no planificado de las ciudades	■	
	F2	Intervenciones físicas públicas y privadas que rompen con la unidad paisajística	■	■
	F3	Crisis de la función social de los espacios públicos	■	■
	F4	Incipientes instrumentos normativos para el ordenamiento de ciudades.	■	■
	F5	Falta de empoderamiento, conciencia, identidad, apropiación ciudadana frente a la ciudad.		■
EXOGENOS	F6	Introducción de códigos culturales externos	■	■
	F7	Ruptura de la relación ecosistémica de las ciudades con su entorno	■	

Cuadro4. Pérdida de identidad en Centros Históricos: Factores urbano y culturales

Fuente: Proyecto Emblemático Ciudades Patrimoniales del Ecuador. Ministerio de Cultura y Patrimonio, 2014

Elaboración: Mónica Pesántes R.

y minimizando la presencia del patrimonio edificado hasta llegar a diluirse en una secuencia de imágenes anodinas y carentes de significado.

La presencia sin contexto, que dé soporte al significado cultural del sitio y a su integridad, afecta directamente a la identidad de la ciudad y genera que se pierda un recurso que pudo haber sido manejado estratégicamente hacia un desarrollo local en beneficio de los poseedores de ese patrimonio.

4.1 El patrimonio en la planificación urbana en la ciudad de Cañar

La ciudad de Cañar es poseedora de un Centro Histórico, adicional, su cantón es Capital Arqueológica del Ecuador. Conforme se ha establecido en la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Urbano, y la correspondiente al Uso de Suelo⁴, la zona donde se encuentra emplazado el Centro Histórico tiene como determinante en altura hasta de cinco pisos. (Ver gráfico No.1)



Fotografías 1 y 2 Autor: Mónica Pesántes R. **Fecha de captura:** Abril 2016



Fotografías 3 y 4 Autor: Mónica Pesántes R. **Fecha de captura:** Abril 2016

Esa nueva arquitectura debía considerar su entorno morfológico, funcional, estructural y tipológico, insertarse en función de los valores ambientales y culturales de la zona, y principalmente observando que su presencia pueda contribuir o ser parte como elemento de valor, que resalte al patrimonio existente sin perder su contemporaneidad. Por lo tanto, su presencia debía ser manejada en base a considerar su integración a una unidad patrimonial mucho más grande a la cual tiene que articularse de manera coherente y no romperla con pretextos de diferenciar tiempos, que no son más que producto de la falta de capacidad de entendimiento de la ciudad como un cuerpo orgánico y dinámico.

Se debe tener presente que un área histórica puede tener inmuebles sin un valor arquitectónico especial. Sin embargo, esos inmuebles pueden contribuir como elementos con valor de conjunto por su unidad orgánica, dimensiones particulares, características técnicas, espaciales, decorativas incluso cromáticas, valores insustituibles en la unidad que constituye el conjunto y la ciudad. Eso obliga a generar determinantes urbanos que posibiliten incentivar la generación de una arquitectura con lugar, donde la definición de esos determinantes es producto de un análisis y conocimiento del territorio como una construcción social, donde la cultura ha ido marcando y va marcando su presencia que direcciona, y ha construido una identidad, dejando a un lado el manejo del patrimonio arquitectónico y urbano como elementos aislados, porque incurrir en este error sería dar paso a la destrucción de un significado cultural, por el cual el sitio es Patrimonio Nacional, y con esto la pérdida de identidad y de un recurso del territorio que puede contribuir decididamente al desarrollo local.

5. La presencia de un recurso en las Agendas Zonales (2013-2017)

Ecuador posee 38 Centros y Ciudades Patrimonio Nacional, 19 sitios y parques arqueológicos, catorce espacios donde se expresa activamente el PCI, trece Rutas Históricas e Itinerarios Culturales y dos Rutas Históricas e Itinerarios Culturales. Cada sitio, conforme su categoría, debería contar con un sistema de gestión adecuado que responda eficientemente al aprovechamiento racional de esos recursos; y esté articulado adecuadamente a la planificación de su territorio y sistemas superiores.

En el caso concreto de los Centros Históricos y Ciudades Patrimonio Nacional, objeto de este estudio, su gestión efectiva está condicionada a la capacidad de acoger las exigencias propias, que tiene este recurso y su gestión, por parte de los instrumentos que rigen la planificación territorial, ya sea nacional o seccional; y en el caso del Patrimonio Inmueble, que se encuentre su presencia en las agendas zonales y concretamente en las líneas de acción⁵.

El cuadro 5 sintetiza las ciudades declaradas Patrimonio Nacional ubicadas según las zonas de planificación a la que pertenecen. Adicional se registra a) si la Planificación y Ordenamiento Territorial presentan lineamientos que establezcan la gestión del patrimonio cultural, y, b) si dentro de sus agendas zonales cuentan con líneas de acción que permitan la gestión del patrimonio inmueble. (ver Cuadro No.5)

De lo presentado se puede concluir que:

- El 42% de los Centros Históricos se encuentran concentrados en dos Zonas de Planificación: la Zona 6 y la Zona 7 (sur del país).

		Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6	Zona 7	Zona 8	Zona 9
	# DE CIUDADES PATR. NACIONAL	4	4	5	4	4	10	6	1	1
a	Presenta lineamientos de PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO T. para gestion del PC Inmueble	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	*
b	Presenta LÍNEAS DE ACCION en la conservacion y gestion del PC Inmueble	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Cuadro 5. Presencia del Patrimonio Cultural en las Agendas Zonales.

Fuente: Proyecto Emblemático Ciudades Patrimoniales del Ecuador. Ministerio de Cultura y Patrimonio, 2014

Elaboración: Mónica Pesántes R.

- De las nueve Zonas, siete son aquellas que tienen el tema del Patrimonio Cultural dentro de sus líneas de acción, siendo las Zonas 1 y 3 las que no presentan, a pesar de tener un número alto de centros históricos en sus territorios.

Finalmente, al revisar las metas a cumplir del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 y conforme lo establece el Artículo 3 de los Lineamientos y Directrices para la actualización y reporte de información de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial¹ de los GAD se observa que ninguna de las agendas zonales se alinea con el indicador “5.5.- Alcanzar el 50% de bienes inmuebles patrimoniales recuperados(…)”

6. Conclusiones

El patrimonio urbano, el patrimonio arquitectónico de una ciudad y los centros históricos deben ser entendidos en el contexto de su territorio, donde lo físico y lo inmaterial se enriquecen y conviven mutuamente; y donde el espacio público estructura esa construcción social cargada de valores simbólicos, valores identitarios y nuevas funcionalidades. Son espacios donde el uso y posesión de la vida cotidiana permite un diálogo entre los componentes arquitectónico-urbanos históricos, patrimoniales y los integrantes de la comunidad.

Su conservación pasa por identificar esas relaciones que posibilitarán la comprensión del papel de sus componentes como parte de la vida cotidiana; definiendo valores que conviven y se mantienen en su interior y que le otorgan sentido y razón social, valores por los que deben ser conservados y mantenidos como parte de la vida diaria y ser aprovechados como recursos para el desarrollo local. Esto obliga a que la planificación territorial considere a esos bienes, en su contexto espacial y social, como un todo, donde las determinantes urbanas se direccionarán a evitar el rompimiento de esa unidad social y física, facilitando la existencia y continuidad de las relaciones en el tejido social que se desarrolla en su interior. Así la conservación del patrimonio se vincula estrechamente con el hacer ciudad y contribuir al desarrollo local.

El potencial económico que tiene una gestión y manejo adecuado del Patrimonio Cultural en el país, aún no se ha estudiado y menos cuantificado, lo que no permite

visibilizar su aporte efectivo en el desarrollo económico del Ecuador. Sin embargo, es claro a nivel mundial su potencial, pero para poder dar un paso seguro en esa dirección, se debe definir la manera correcta de manejarlo, y no es precisamente a través de una visión fragmentada. El Estado ecuatoriano ha generado procesos que han visibilizado este recurso con mucho potencial, sin embargo, es necesario que los Gobiernos Seccionales asuman su responsabilidad en medida de la realidad de sus territorios.

La transferencia de competencias del patrimonio cultural a favor de los GAD sobre su gestión y manejo, han generado incertidumbre en esos organismos; ¿cómo enfrentar procesos de conservación sin herramientas que faciliten y direccionen esos procesos?

A partir de lo analizado y del conocimiento sobre la realidad que atraviesa el Patrimonio Cultural y específicamente las Ciudades y Centros Históricos Nacionales hasta la presente fecha, septiembre del 2016, se evidencia claramente que:

- Existe poca precisión en los instrumentos desarrollados que dirigen la planificación y Ordenamiento del territorio, nacional y seccional, sobre lo importante de manejar la gestión del Patrimonio Cultural de manera integral; y para el caso del patrimonio inmueble, se incentiva equivocadamente hacia un manejo al margen de la planificación de la ciudad y no articulada a una realidad más amplia como ciudad y parte de un territorio.
- Los sitios declarados Patrimonio Nacional, ya sean Ciudades o Centros Históricos al momento, no cuentan con políticas y planteamientos de gestión que asuman a la conservación de su patrimonio como clave en el desarrollo de sus territorios y por lo tanto parte integrante de la planificación y ordenamiento territorial y urbano.
- Se está generando la destrucción del patrimonio arquitectónico y urbano, mediante la aplicación de Planes de Ordenamiento Urbano que han sido generados al margen de la realidad de sus territorios. Lo más preocupante es en Centros Históricos Nacionales, frente a lo cual es necesario actuar de manera urgente para dar los correctivos necesarios como aplicación de una Política de Estado
- Los instrumentos del Ordenamiento Territorial y Urbano evidencian un claro divorcio, debilidad y descono-

cimiento sobre su importante rol en la conservación del patrimonio inmueble y su aprovechamiento como recurso, lo que genera pérdida de oportunidades para su comunidad, de identidad en el territorio y de cohesión entre su gente.

6. Recomendaciones

- Como se está evidenciando, los planes urbanos deben ser sometidos a unos procesos de revisión, la forma de abordar el espacio al margen de su realidad cultural y concretamente patrimonial, siendo indispensable e irrenunciable que los mismos pasen por una revisión de normativas y determinantes de uso y ocupación del suelo, ya que allí es donde empieza toda una cadena para la destrucción del patrimonio inmueble.
- Se debe definir de manera clara políticas nacionales que defina al patrimonio cultural como parte integrante de los Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Urbanos.
- Las políticas nacionales y, principalmente, las locales deben apuntar a la protección del valor cultural de esos bienes culturales, donde los usos originarios y los nuevos respondan y sean parte de la vida cotidiana, observando y asegurando la protección de su significado cultural.
- Es indispensable el entendimiento de que los instrumentos de planificación territorial no son instrumentos de gestión cultural. Los Planes de Ordenamiento Urbano, planes especiales, son instrumentos que deben permitir la articulación de los Planes de Gestión y Manejo. Su papel es el de dar lineamientos generales para la conservación “física”, en base a una visión de crecimiento del territorio y no de protección del bien específico; la conservación, salvaguarda y puesta en valor corresponde a los Planes de Gestión y Manejo.
- Teniendo presente que el Ecuador cuenta con 86 sitios Patrimonio Cultural del Ecuador, su gestión adecuada debe sustentarse en instrumentos técnicos muy propios y específicos, pero que respondan a una política nacional y a una visión de territorio.
- Los centros históricos son estructuras dinámicas parte de una ciudad. El patrimonio, que en él habita, está sometido a esos procesos sociales continuos y por lo tanto su tratamiento no debe verse de manera aislada sino complementaria, donde el centro histórico constituya su esencia desde la proyección de la vitalidad de la ciudad. Es irrenunciable el determinante de conservar su “significado y valor cultural”, mismo que otorga un significado y valor conjunto a la ciudad.
- La formación de profesionales gestores, tanto para el sector público como el privado, debe ser objeto de coordinación y diálogo entre la Academia y las instancias respectivas, donde se ha evidenciado las reales falencias que son muy grandes hoy en día y que puede llevar a un desperdicio de recursos económicos, técnicos y hasta operativos. Las universidades deben generar profesionales que las ciudades requieran.
- La conservación, manejo y gestión del patrimonio cultural, en este caso específico del patrimonio inmueble, debe estar en manos de personal apropiadamente formado y calificado, pero también de urbanistas que entiendan al territorio con sus potencialidades y al patrimonio cultural como uno de ellos. Por lo tanto, urbanistas y conservadores deben enrumbarse y replantearse la forma segmentada de ver estas dos disciplinas que son complementarias.
- Teniendo presente que, hoy los centros históricos nacionales no cuentan con ningún instrumento propio para su gestión, los Planes de Ordenamiento Territorial deben de asumir el papel de articulador, de puerta que posibilita una gestión adecuada. Por ello su planteamiento debe asumir procesos y propuestas que regulen y garanticen una relación coherente entre crecimiento urbano y protección del patrimonio, donde la ciudad es un todo y el patrimonio su componente que enriquece su crecimiento tanto físico como social.

NOTAS

- ¹ La gestión se compone de procesos, es “el uso juicioso de los medios para alcanzar un fin (...)”; un “sistema de gestión del patrimonio cultural” que ayuda a conservar y gestionar un determinado bien o grupo de bienes de un modo que proteja los valores del patrimonio. (Unesco, 2013, p. 25)
- ² Publicado en el Registro Oficial 581 de 25 de junio de 1974.
- ³ “Art. 41.- Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.- Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio.

Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades te-rritoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo(…)”
- ⁴ Aprobada el 29 de agosto del 2014
- ⁵ Registro Oficial, Suplemento 78 del 11 de septiembre de 2013. Art. 3.-Disponer que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados observen los lineamientos y directrices de la Estrategia Territorial Nacional y de las Agendas Zonales respectivas.
- ⁶ *Artículo 3 de los Lineamientos y Directrices para la actualización y reporte de información de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD, estos instrumentos “deberán contener al menos, los indicadores y las metas que les correspondan para contribuir al cumplimiento de las metas del PND, en el marco de sus competencias”.*

BIBLIOGRAFÍA

- BORJA J. CASTELLS M (2004) "Local y Global, la gestión de las ciudades en la era de la información". Santillana Ediciones Generales, Madrid.
- CONTI A. (2007) "El paradigma urbano en revisión". Reunión de expertos de ICOMOS y Comités Científicos Internacionales
- MINISTERIO DE CULTURA Y PATRIMONIO (2014) "Proyecto Emblemático Ciudades Patrimoniales del Ecuador". Fecha de acceso enero 2016
- <http://contenidos.culturaypatrimonio.gob.ec/wp-content/uploads/2015/ciudades-patrimoniales.pdf>
- UNESCO, ICOMOS, ICCROM (2013) "Gestión del Patrimonio Mundial Cultural" Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (2013) "Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017". Fecha de acceso Julio 2016 <http://www.buenvivir.gob.ec/>

PONENCIA 21

DESCENTRALIZACIÓN Y DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES: UNA REVISIÓN PRELIMINAR

FERNANDO CORDERO CUEVA¹

La Constitución establece que “*El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada*”. Esta categórica declaración es y será la más contundente herramienta para combatir el centralismo en todas sus expresiones. Hasta hoy no ha sido suficiente para enfrentar esa cultura “centralista” arraigada en nuestra historia institucional y en nuestras actitudes personales. Ocho años luego de vigencia de la Constitución “más descentralizadora de la historia”, podemos decir que para terminar con el centralismo no basta una Constitución y algunas leyes. Este mal endémico lo vamos a sepultar con nuestras actitudes, acompañadas de esfuerzo y compromiso para corresponsabilizarnos de los procesos de desarrollo local que siempre deberían ser endógenos y ascendentes.

Es importante tener presente que tan centralista es el que retiene competencias, decisiones o recursos, o el que se *auto declara* incompetente y confiesa públicamente que su localidad no podrá salir adelante sin el apoyo del gobierno nacional. Antes del 2008 a algunos alcaldes y concejos municipales nos hicieron falta leyes para hacer más de lo tradicionalmente asignado, hoy en muchos casos la Constitución y las leyes exceden con largueza a lo que hacen algu-

nos Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Este tema tiene múltiples lecturas y por ello en la Universidad de Cuenca estamos por iniciar un proyecto de investigación sobre “Desequilibrios Territoriales y Descentralización: análisis y perspectivas”. Esta ponencia constituye un avance, muy preliminar, derivado de las primeras investigaciones realizadas en la fase de presentación y aprobación académica del proyecto.

La Constitución ecuatoriana es pionera en articular la organización territorial del Estado con la asignación de **competencias exclusivas** en los diferentes niveles de gobierno. El Título V de la Constitución 2008 trata explícitamente en cinco capítulos y treinta y seis artículos este tema. Se busca principalmente evitar la “superposición de competencias” que se había convertido en uno de los problemas más agudos que vivió Ecuador, antes del 2007, con la llamada “descentralización a la carta”, que permitía a cualquier entidad del régimen seccional autónomo -en esos años: Consejos Provinciales y Municipalidades- asumir, indiscriminadamente, competencias del Gobierno Nacional con excepción de “(...) *la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan*”.²

En la Constitución 2008, el concepto de “competencias exclusivas” tiene como complemento el carácter obligatorio y progresivo de la descentralización. Se establece que “*El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo*”³.

Al momento en el Ecuador existen 221 municipalidades, hoy denominados “Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales” que, según la Constitución, deben ejercer catorce competencias exclusivas en forma obligatoria y progresiva⁴. Este avance descentralizador, considerado por muchos como una decisión política de vanguardia, tiene muchas dificultades para concretarse. Una de ellas y quizá la que presenta mayores obstáculos a la descentralización tiene origen en una arbitraria e improvisada creación de cantones, en la mayoría de con violaciones legales tanto en el Congreso Nacional cuanto en la presidencia de la república.

1.1 BREVE REVISIÓN HISTÓRICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES ECUATORIANAS.

Pese a que en la Constitución de 1830 se establece una división territorial en **Departamentos, Provincias, Cantones y Parroquias**, no hay ninguna relación entre estos territorios y las funciones y competencias que tendrían cada una de las entidades y autoridades de esas circunscripciones territoriales. Estaba previsto que todo resuelve el “Gobierno” que no es otro que el “Gobierno Central” -Nace así un “centralismo” que sobrevive casi intocable por más de 177 años y que la nueva Constitución quiere erradicar mediante una agresiva descentralización-⁵.

En 1835 el centralismo es todavía más evidente. y Desaparecen los Departamentos y se establece con absoluta claridad que el gobierno de las provincias reside en el Gobernador “que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo”⁶.

Para 1843 la nomenclatura de la organización y división territorial habla de los “distritos” de Quito, Guayaquil y Azuay. Casi nada nuevo establece en cuanto a competencias de las entidades y autoridades de esos territorios. Surge una intención de “desconcentrar” atribuciones del ejecutivo pero “sin perder el poder central”. Se crea

un Consejo Provincial en cada provincia, con miembros designados por el gobierno y se faculta a los gobernadores a expedir y ejecutar decretos sobre educación primaria y secundaria, policía, rentas municipales, vías de comunicación por tierra y agua, entre otros, pero siempre condicionados y sometidos a “*la aprobación de la Comisión permanente; y previo informe del Poder Ejecutivo*”⁷.

La Constitución de 1861 establece con claridad, aunque sin hablar de descentralización, un conjunto de **competencias** que debían asumir las municipalidades que para esa época eran de tres clases: **provinciales, cantonales y parroquiales**. Las competencias asignadas hacen referencia a educación, policía, mejoras materiales, fomento de los establecimientos públicos entre otras⁸.

En 1878 se vislumbra una ligera apertura en favor del régimen seccional al crear “cámaras provinciales” y “municipalidades” en todas las provincias y en todos los cantones, y establecer que la Ley determinará sus atribuciones en todo lo concerniente a policía, educación, mejoras materiales, fomento de los establecimientos públicos, entre otros.⁹

Para terminar el siglo XIX, la Constitución de 1897 da un nuevo paso hacia la asignación de competencias concretas a las municipalidades. Se establece que la Ley determinará la organización y atribuciones de las municipalidades que son las entidades administradoras de los intereses seccionales.¹⁰

Políticamente, el siglo XX inicia con la constitución de 1906 y con una primera declaración explícita, aunque incompleta de “**autonomía municipal**”. Podemos señalar que con esta constitución empieza el debate descentralizador y se dan las primeras líneas directrices al hablar por primera vez de “funciones privativas” de las municipalidades a las que, además, se las define como entidades “absolutamente independientes de los otros poderes”.¹¹

En 1929 se introduce en forma expresa el concepto de “**Autonomía Municipal**” aunque no se define cómo se cumplirá esta autonomía, especialmente en materia de recursos económicos.¹²

Llegamos a 1945, luego de la “gloriosa” de 1944 y vemos que esa constitución es la primera que define con mucha claridad objetivos y competencias tanto para

los consejos provinciales, cuanto para las municipalidades.¹³ Adicionalmente, en este año se establece con total claridad la importancia de la gestión parroquial y para ello se crea el “Consejo Parroquial”, al cual se le confiere atribuciones y competencias concretas. También es importante advertir que esta constitución señala en forma directa que los Concejos Cantonales gastarán, al menos, el 60% del presupuesto obtenido en las parroquias rurales en dichas áreas.¹⁴

En 1967 la Constituyente introduce, por primera vez, el concepto de planificación y planes de desarrollo como herramienta para reducir los riesgos de error y sobre todo para propiciar una eficaz utilización de los recursos nacionales.¹⁵ Nuevamente existen retrocesos en el proceso de descentralización ya que hay una versión dual en la que el “centralismo”, supuestamente, cede poder al régimen seccional autónomo pero por otro lado concentra y controla todas las decisiones mediante la un “estudio realizado por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación” a las propuestas y presupuestos municipales. Además consagra la ambigüedad de las competencias de los diferentes niveles del Estado y marca así el nacimiento de lo que terminará en procesos de “descentralización a la carta”, años más tarde.¹⁶

En la Constitución de 1978 y su codificación en 1997 se crean las bases para el denominado proceso de descentralización y se establece una preasignación no menor al 15% para las municipalidades. Se reconocen explícitamente la capacidad legislativa cantonal de los concejos municipales.¹⁷

En la Constitución de 1998 se crean juntas parroquiales de elección popular pero carentes de competencias y recursos. Existe un incipientemente desarrollo del concepto de descentralización. Se consagra la “descentralización a la carta” y no sólo hacia los gobiernos seccionales autónomos sino ante “otros organismos” de carácter regional, que no son gobiernos ni son elegidos por voluntad popular. Se desbarata la organización territorial al crear circunscripciones territoriales especiales.¹⁸

Como se ha podido advertir en esta breve síntesis, las constituciones, a lo largo de los 186 años de vida republicana, dan cuenta de enfoques y actitudes centralistas matizados con esporádicos episodios declarativos a favor de la descentralización.

La Constitución de 2008 propone un modelo de gestión descentralizado que llega a establecer **competencias exclusivas** para todos los gobiernos autónomos subnacionales, que son: Gobiernos Regionales, Gobiernos Provinciales, Municipalidades y Juntas Parroquiales Rurales.¹⁹ Lo más relevante de esta constitución, a más de las competencias exclusivas de cada uno de los niveles de gobierno es la determinación de doce competencias exclusivas para el Estado Central. (léase Gobierno Nacional)²⁰

12. ALGUNAS EVIDENCIAS DE LOS DESEQUILIBRIOS E INEQUIDADES TERRITORIALES Y SOCIALES.

1.2.1 HETEROGENEIDAD DEMOGRÁFICA.

El proceso establecido en la Constitución 2008, siendo conceptualmente correcto, encuentra aún sus mayores obstáculos en la dispersión e improvisación de “cantones” heredados del desordenado período republicano en el que Ecuador, no se había decidido a convertirse en un país que se gobierne descentralizadamente, pero había creado cantones y parroquias rurales, en la mayoría de casos sin estudios y con múltiples violaciones legales. En Ecuador ese fraccionamiento territorial e institucional se ha convertido en un obstáculo para asumir, efectivamente, las competencias exclusivas asignadas a todos los gobiernos municipales en la Constitución. Más allá del derecho de los pequeños centros poblados para mejorar las condiciones de vida de su población, es evidente que ese indiscriminado proceso de creación de cantones precedió a todo intento de planificación territorial y por tanto careció de relación y articulación con procesos de descentralización.

Ecuador muestra en los cantones un conjunto de heterogeneidades que distorsionan todo intento conceptual y jurisdiccional de organización territorial. En 2014 habían 221 cantones y de ellos 121 (54,7%), ubicados en la costa o la sierra, tenían menos de 50 mil habitantes, que era el mínimo que exige la Ley²¹ para crear nuevos cantones en esas regiones geográficas.

Un análisis más riguroso de las condiciones demográficas cantonales muestra que 198 de 221 cantones (89,59%) tienen menos de 100 mil habitantes, sólo once (4,97%) superan los 100mil pero tienen menos de 200mil habitantes, nueve (4,07%) superan los 200 mil pero tienen menos de 500.000 habitantes, Cuenca tie-

ne más de 500 mil pero menos de 600 mil habitantes y Quito y Guayaquil superaban los 2'200.000 habitantes (2'239.191 y 2'350.915 habitantes respectivamente). Los estadígrafos de la población cantonal comprueban la existencia de una enorme heterogeneidad. La población cantonal media en 2010 era de 65.422 habitantes, la población mínima 1.823 habitantes y la máxima 2'350.915, con una desviación estándar de 222.638 habitantes. Estos datos confirman, una vez más, la ligereza con la que actuaron el Congreso Nacional y los presidentes de la república antes del 2007.

1.2.2. TRASFERENCIAS DE RECURSOS DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO.

Al estudiar las transferencias recibidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales de Ecuador, entre el año 2000 y el 2014, en valores nominales, se observa que hay un significativo crecimiento de ellos, de manera particular en los últimos ocho años. En ese período los GAD municipales recibieron 19.194 millones

de dólares. De ese monto, 14.827 millones de dólares (77,25%) se transfirió entre 2007 y 2014, y únicamente 4.367 millones de dólares (22,75%) entre el 2000 y 2006. (Ver Gráfico No. 1)

Si se analiza la situación económica financiera general de los Gobiernos Autónomos Cantonales, se infiere que el significativo crecimiento de sus ingresos totales se debe a las transferencias del presupuesto del Estado y al incremento de los ingresos provenientes de financiamiento. Los denominados ingresos propios que podrían generarse, en base de la competencia legislativa otorgada en la Constitución²², siguen siendo mínimos y han reducido su peso relativo en el financiamiento del desarrollo local, pasando del 21,27% en el año 2000 a 19,99% en el 2014. El año con mayores ingresos propios fue el 2005 con 28,91% de los ingresos totales. Los ingresos de financiamiento se han incrementado desde 15,8% en el año 2000 a 28,23% en 2008 y volver a disminuir al 21,52% en el 2014. Vale la pena destacar que, en esos ingresos

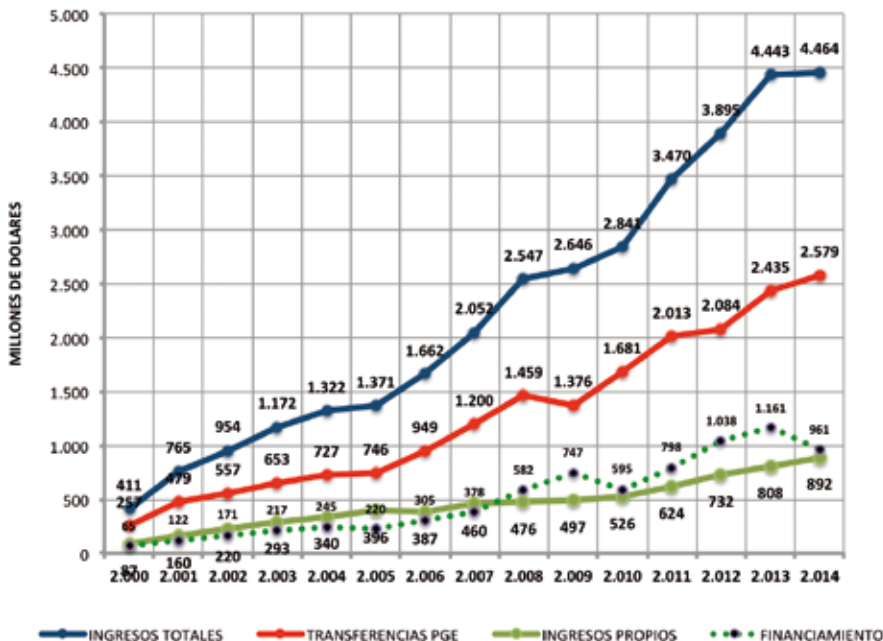


Gráfico No. 1: Ecuador: Ingresos de Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales (Municipalidades), por tipos y según años (Millones de dólares) **Fuente:** Banco del Estado y Ministerio de Finanzas. **Elaboración:** Fernando Cordero Cueva.

provenientes de fuentes financieras, el mayor aporte proviene de saldos de caja y no de crédito público. El enorme peso relativo de los "saldos de caja" muestra una enorme contradicción ya que dichos saldos no son otra cosa que recursos no usados por las municipalidades, mientras las necesidades básicas insatisfechas se mantienen extremadamente altas, especialmente en las áreas rurales.

La dependencia de las transferencias del gobierno nacional para el financiamiento municipal en Ecuador, se han mantenido muy altas, casi sin variación entre 2006 y 2017. El Gráfico No. 2 evidencia estas tendencias.

Por grupos de cantones, la situación es más dramática ya que únicamente un 9% de cantones tienen ingresos propios mayores que las transferencias que reciben del presupuesto del Estado, mientras el restante 91% depende en más del 50% de esas transferencias. En este segundo grupo hay 133 cantones (60,1%) que dependen de las transferencias del presupuesto general del Estado en más del 70% de sus ingresos totales y 28 municipios (12,6%) que depen-

den en más del 85%. Diez cantones (4,5%) dependen en más del 90% de las asignaciones establecidas en el presupuesto general del Estado. (Para ampliar ver Cuadro No.1)

VALOR AGREGADO BRUTO CANTONAL

Las posibilidades de incrementar ingresos propios, en cada uno de los cantones, están directamente relacionadas con su capacidad de generación de riqueza social. Lamentablemente este proceso también muestra una significativa heterogeneidad y un evidente desequilibrio territorial. En efecto, en valores nominales el Valor Agregado Bruto -VAB- de todos los cantones en el año 2007 fue de 41.759 millones de dólares. En el 2014 se incrementó en un 103% y pasó a 85.172 millones de dólares. La concentración de esa riqueza social prácticamente no se modificó y lo que es más grave se agudizó.

En el 2007, 34 cantones (15%) generaban el 80,3% del Valor Agregado Bruto total, mientras que en el 2014 solo 23 cantones (10,4%) generaban el 80,2%. Si comparamos el valor agregado del 2007 con el del 2014, en todos



Gráfico No. 2: Ecuador: Porcentajes de ingresos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, por tipo de ingreso y según años. **Fuente:** Banco del Estado y Ministerio de Finanzas. **Elaboración:** Fernando Cordero Cueva.

GRUPOS DE PORCENTAJE DE DEPENDENCIA DE TRANSFERENCIAS	NUMERO DE CANTONES	% de CANTONES	NUMERO ACUMULADO DE CANTONES	%A de CANTONES
25,7-30,7%	3	1,4%	3	1,4%
+30,7-35,7%	3	1,4%	6	2,7%
+35,7-40,7%	2	0,9%	8	3,6%
+40,7-45,7%	2	0,9%	10	4,5%
+45,7-50,7%	10	4,5%	20	9,0%
+50,7-55,7%	9	4,1%	29	13,1%
+55,7-60,7%	18	8,1%	47	21,3%
+60,7-65,7%	14	6,3%	61	27,6%
+65,7-70,7%	27	12,2%	88	39,8%
+70,7-75,7%	41	18,6%	129	58,4%
+75,7-80,7%	39	17,6%	168	76,0%
+80,7-85,7%	25	11,3%	193	87,3%
+85,7-90,7%	18	8,1%	211	95,5%
+90,7-95,7%	10	4,5%	221	100,0%
TOTALES	221	100,0%		

CUADRO No. 1: Ecuador: Número de Cantones según grupos de porcentajes de dependencia de transferencias gubernamentales **Fuente:** Banco del Estado y Ministerio de Finanzas. **Elaboración:** Fernando Cordero Cueva,

los cantones existentes en 2007 se observa que:

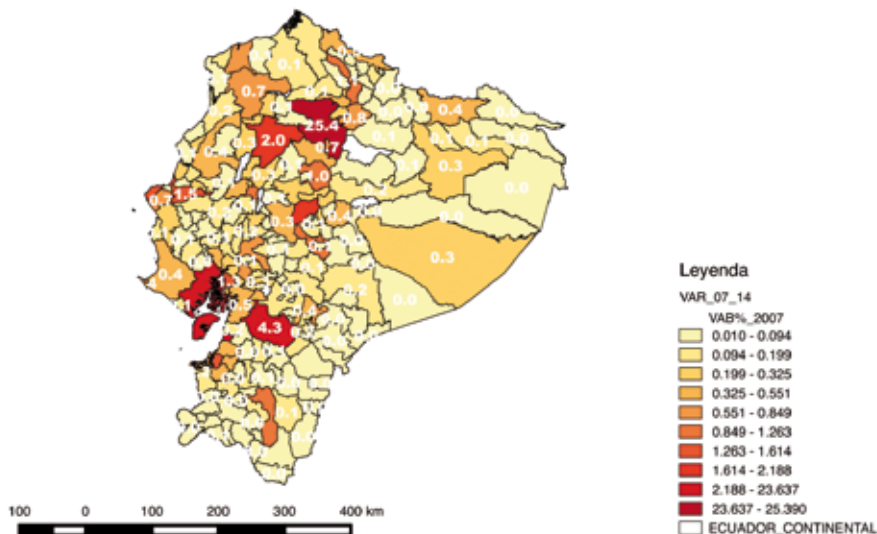
- 30 cantones (13,6%) tienen un decrecimiento de su valor agregado bruto (VAB).
- 190 cantones (86,3%) incrementaron su VAB, pero de ellos únicamente 60 (27,2%) tienen un crecimiento superior al crecimiento total del VAB que fue de 103%.
- El crecimiento observado varía entre el 0,7% en el cantón Paute, en Azuay, y 523,2% en Jaramijó, Manabí.
- El decrecimiento va del 0,4% en Olmedo, Loja, al 62,8% en Puerto Quito, Pichincha.
- Los tres cantones de mayor crecimiento porcentual de su VAB entre 2007 y 2014, Jaramijó, Samborondón y El Tambo, representan, entre todos, apenas un 0,89% del VAB total en 2014.
- Guayaquil, pese a que crece su VAB entre 2007 y 2014, reduce su aporte al VAB total del 23,6% al 23,1%.
- Quito y Cuenca incrementan su aporte al VAB total del 25,4% al 26,8% y del 4,3% al 4,7%.

- Machala y Manta muestran un incremento muy importante en su contribución al VAB total pasando de 1,6% en 2007 a 2,4 y 2,1 respectivamente en 2014.
- Santo Domingo disminuye su participación en el VAB total y baja del 2% al 1,8%.
- Incrementan su participación en el VAB total: Ambato pasando del 2,2% al 2,38%, Durán del 1,3% al 1,65%, Portoviejo del 1,5% al 1,7%, Loja del 1,3% al 1,48% y Riobamba del 1,3% al 1,46%. (ver Gráfico No.2)

NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Al revisar las necesidades básicas insatisfechas registradas en el Censo de Vivienda del 2010 se observa que apenas 11 cantones (6,79%) tienen menos de 50% de pobreza por necesidades básicas insatisfechas; 83 cantones (37,5%) tienen más de 50% y menores al 75% de pobres, y 83 (37,5%) cantones tienen más del 75% de pobres y menos de 90%. Finalmente un importante grupo de 35 cantones (15,84%) tienen más de 90% de pobres. Ver Cuadro No.2

ECUADOR 2007: PORCENTAJE DE APOORTE CANTONAL AL VAB TOTAL



ECUADOR 2014: PORCENTAJE DE APOORTE CANTONAL AL VAB TOTAL

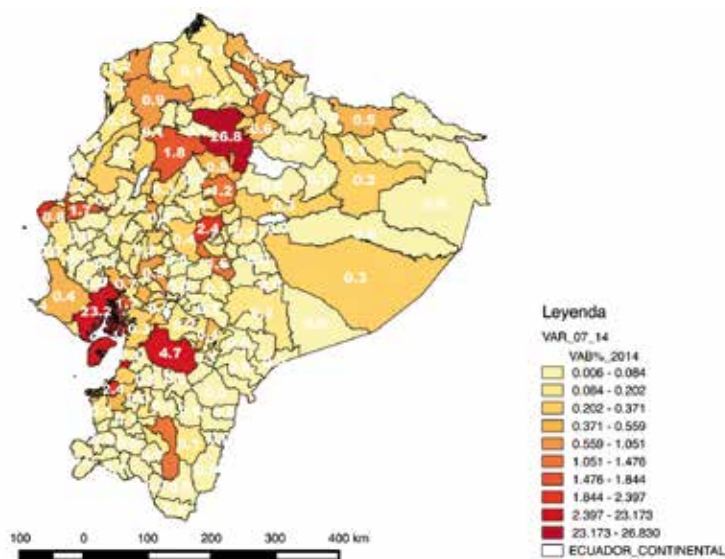


Gráfico No. 2 Fuente: Banco del Estado y Ministerio de Finanzas. **Elaboración:** Fernando Cordero Cueva.

Es importante señalar que 24 cantones con menor cantidad de pobreza no coinciden con aquellos 24 cantones que generan el 80% del valor agregado bruto, por tanto se puede inferir preliminarmente que no necesariamente la reducción de la pobreza por NBI tiene relación con el crecimiento de la riqueza social,

ya que ella en nuestro país se distribuye en forma inequitativa. Contrariamente en algunos cantones con menor VAB se observan mejores niveles de satisfacción de necesidades básicas, lo cual significaría mayores niveles de equidad pese a su menor nivel de riqueza.

NIVELES DE POBREZA POR NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS				Nº DE CANTONES	% DE CANTONES	%A DE CANTONES
	29,66%	-	34,66%	2	0,90%	0,90%
+	34,66%	-	39,66%	1	0,45%	1,36%
+	39,66%	-	44,66%	4	1,81%	3,17%
+	44,66%	-	49,66%	4	1,81%	4,98%
+	49,66%	-	54,66%	4	1,81%	6,79%
+	54,66%	-	59,66%	13	5,88%	12,67%
+	59,66%	-	64,66%	16	7,24%	19,91%
+	64,66%	-	69,66%	20	9,05%	28,96%
+	69,66%	-	74,66%	30	13,57%	42,53%
+	74,66%	-	79,66%	25	11,31%	53,85%
+	79,66%	-	84,66%	31	14,03%	67,87%
+	84,66%	-	89,66%	27	12,22%	80,09%
+	89,66%	-	94,66%	35	15,84%	95,93%
+	94,66%	-	99,66%	9	4,07%	100,00%
				221	100,00%	

CUADRO No. 2: Ecuador 2010: Cantones por porcentajes de necesidades básicas insatisfechas

Fuente: INEC, 2010. **Elaboración:** Fernando Cordero Cueva,

Entre 1990 y 2010, según la información censal la pobreza por NBI, muestra una reducción de pobreza significativa. Agrupados en quintiles, los de menor pobreza urbana en 1990 tenían entre 36% y 61% de pobres, en 2001 el quintil de cantones con menor pobreza urbana tenía entre 33% y 50% de pobres, y en 2010 el grupo de cantones ubicados en el quintil de menor pobreza por NBI mostraba porcentajes de pobres entre 22% y 37%. Resulta un evidente desequilibrio territorial el que estas mejoras en los porcentajes de pobreza por NBI se concentren en casi los mismos cantones a lo largo de estos veinte años. (Ver Gráfico No. 3)

A nivel rural la situación de pobreza es enorme. En 1990 los cantones ubicados en los dos niveles de menor pobreza rural tenían entre el 95,15% al 98,92% de pobres, en el año 2001 esos porcentajes habían disminuido muy poco y los cantones ubicados en los dos quintiles de menor pobreza rural concentraban entre el 91,28% y el 95,90% de pobres. En 2010 los niveles de pobreza rural habían disminuido en los dos quintiles de menor nivel de pobreza a valores entre 87,6% y 89,% de pobres. (Ver Gráfico No. 4)

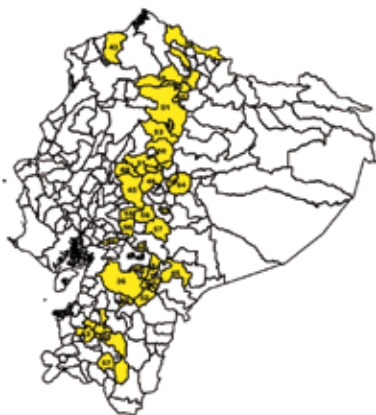
Según información estadísticas del Banco de Desarrollo, con fuente en una encuesta de empleo y subempleo entre el 2007 y el 2015, la cobertura en agua potable pasó de 73,7% a 80,4% y la de alcantarillado de 55,2% a 65%, situación que tendrá una importante incidencia en la disminución de la pobreza por NBI, especialmente en las áreas urbanas.

DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES

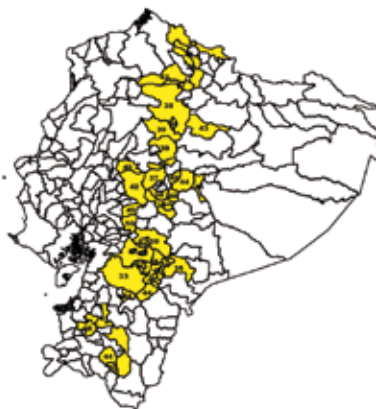
El Artículo 239 de la Constitución establece que se "(...) establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y **definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo**". Esa política y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales no existen y por ello persisten múltiples tipos de desequilibrios que se caracterizan por:

1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales son entidades totalmente heterogéneas.
2. Hay enormes brechas entre las competencias ex-

Ecuador 1990: Cantones ubicados en el quintil de menor pobreza urbana (36% a 61%).



Ecuador 2001: Cantones ubicados en el quintil de menor pobreza urbana (33% a 50%).



Ecuador 2010: Cantones ubicados en el quintil de menor pobreza urbana (22% a 37%).

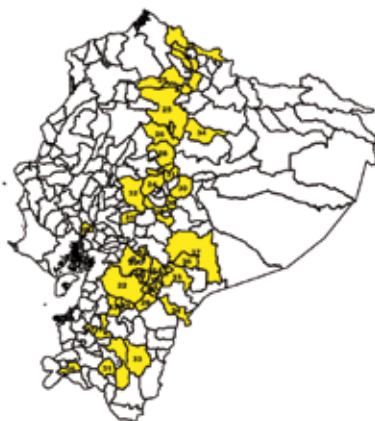
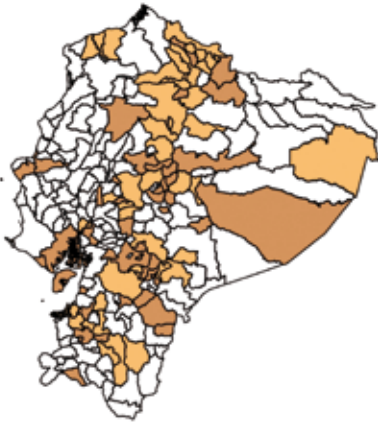


Gráfico No. 3: Ecuador 1990-2010: Cantones ubicados en el quintil de menor pobreza urbana, por años censales

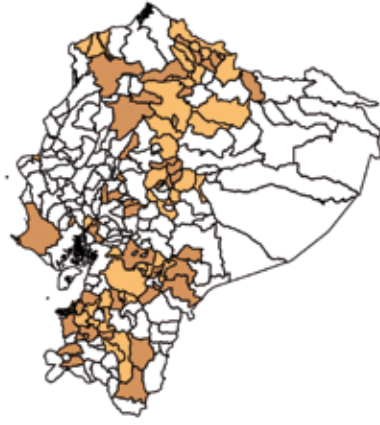
Fuente: INEC, 1990, 2001, 2010. **Elaboración:** Fernanco Cordero Cueva

- clusivas asignadas a los GAD Cantonales y su real capacidad de gestionarlas.
3. Las necesidades básicas insatisfechas -NBI- evidencian enormes diferencias entre áreas urbanas y rurales.
4. El nivel de pobreza por necesidades básicas insatisfechas se ha reducido desigualmente entre 1990 y 2010.
5. Hay síntomas de concentración de riqueza en menor número de cantones y ello incrementa los desequilibrios territoriales.
6. Pese al significativo crecimiento de ingresos municipales, los ingresos propios, para la mayoría de GAD cantonales, han perdido importancia relativa en relación a sus ingresos totales y siguen mostrando una dependencia extrema de las transferencias del presupuesto general del Estado.
7. El crédito público se ha incrementado y con ello la capacidad de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, pero también en el

Ecuador 1990: Cantones ubicados en los dos quintiles de menor pobreza rural (95,15% a 98,92%).



Ecuador 2001: Cantones ubicados en los dos quintiles de menor pobreza rural (91,28% a 95,90%).



Ecuador 2010: Cantones ubicados en los dos quintiles de menor pobreza rural (87,6% a 89,10%).

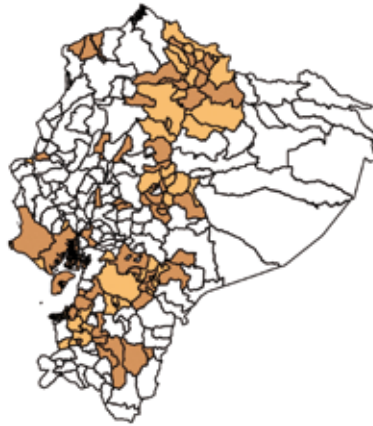


Gráfico No. 4: Ecuador 1990-2010: Cantones ubicados en los dos quintiles de menor pobreza rural, por años censales **Fuente:** INEC, 1990, 2001, 2010. **Elaboración:** Fernando Cordero Cueva

- acceso a fuentes financieras se observan significativas heterogeneidades.
- Es muy preocupante los "saldos de caja", que no es otra cosa que recursos no usados en el año inmediato anterior, siguen siendo el mayor porcentaje de las fuentes de financiamiento anual de las municipalidades. En gran medida los saldos de caja muestran las debilidades de la ejecución presupuestaria y resultan contradictorias con los altos niveles de

pobreza urbana y rural por NBI.

- Con la pretensión de gestionar todas las competencias exclusivas se ha incrementado significativamente el gasto corriente, sin contar para ello con ingresos permanentes y sin conseguir tampoco atender eficientemente sus competencias exclusivas.
- En la mayoría de cantones se observan crecimientos menores que la media nacional del valor agregado bruto.

CONCLUSIONES

La Constitución ecuatoriana es pionera en descentralización, desarrollo local, organización territorial del Estado, definición de niveles de gobierno con competencias exclusivas, transferencia de recursos del presupuesto general del Estado de los gobiernos *subnacionales*.

Complementariamente, en Ecuador se han promulgado importantes leyes que desarrollan los mandatos constitucionales y crean condiciones tecno-políticas para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en función de sus competencias exclusivas, puedan encargarse de la provisión de equipamientos, infraestructuras y servicios necesarios para garantizar adecuadas condiciones de vida e importantes actividades relacionadas con el llamado “Desarrollo Local” y su correspondiente “Ordenamiento Territorial”.

Estos importantes esfuerzos normativos han sido insuficientes para corregir la enorme heterogeneidad territorial e institucional en el ámbito de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, especialmente aquellos correspondientes al ámbito municipal o cantonal.

Tampoco ha sido posible generar un verdadero proceso planificado de reducción acelerada de la pobreza por NBI.

Si a todo lo anterior agregamos el concepto de suelo urbano, como un recurso finito que por su naturaleza no es reproducible y constituye el sustento de cualquier actividad humana: vivienda, industria, agricultura, turismo, cultura, etc., estamos frente a un verdadero fenómeno

mundial débilmente abordado y muy limitadamente resuelto. Esto es la persistencia de desequilibrios e inequidades territoriales que pulverizan, para los más pobres, el “Derecho a la Ciudad”.

Si un “desequilibrio” es la falta de equilibrio. Por tanto, “compensar desequilibrios territoriales” significará, entre otras acciones, recuperar el equilibrio perdido o alcanzarlo por primera vez. Los ejemplos de carencias, limitaciones, deficiencias o insuficiencias en cada uno de los territorios, sean estos parroquias, cantones o provincias, nos llevaría a la localización de “desequilibrios territoriales” y ello permitirá definir estrategias territoriales e institucionales para abatirlos.

Complementariamente a la débil actitud descentralizadora de los GAD y a la persistencia de rezagos centralistas es evidente que muy poco se ha logrado frente a la iniciativa constitucional de formar mancomunidades. Seguramente la tímida propuesta constitucional que establece que *“Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley”* (Constitución, 2008, Artículo 243) ha contribuido a que no se indague lo suficiente sobre esta “ventana abierta” que estableció la Asamblea Constituyente como compensación a la falta de decisión política para modificar, radicalmente, la caótica organización territorial del Estado ecuatoriano, creada en el contexto de “mayorías móviles” y extraños procesos legislativos, ilegales, que contaron con “mayoría” legislativa y aval de los presidentes de la república anteriores al 2007.

NOTAS

- 1 Arquitecto graduado en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca (1975), especializado en "Programas y Proyectos de Desarrollo Urbano" en el Instituto Brasileño de Administración Municipal (1976-1977), Master en Dirección y Gestión del Desarrollo Local en la Universidad Complutense de Madrid (2006-2007). Profesor titular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca.
- 2 **"Descentralización a la Carta"**. Por cuanto, la Constitución de 1998 establecía en su Artículo 226 que *"Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.*
- 3 En el año 2010 la Asamblea Nacional aprobó el **"Código Orgánico de Descentralización y Organización Territorial"** que desarrolló ampliamente este concepto. Ello ha permitido que el Consejo Nacional de Competencias transfiera, progresivamente, aquellas competencias que la Constitución asigna a los Gobiernos Autónomos Descentralizados pero estaban en manos del Gobierno Nacional en forma total o parcial antes de 2008.
- 4 Esas catorce competencias exclusivas de las municipalidades son las que constan en el Artículo 264 de la Constitución de 2008.
Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1) Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, 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. 2) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 3) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. 4) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5) Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. 6) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. 7) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. 8) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. 9) Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. 10) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 11) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. 12) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. 13) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. 14) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
- 5 **Constitución Política de 1830.** Art. 53.- El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada departamento reside en un Prefecto, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. El gobierno de cada provincia reside en un Gobernador: cada cantón o la reunión de algunos de ellos en circuito por disposición del Gobierno, será regido por un corregidor; y las parroquias por tenientes. Una ley especial organizará el régimen interior del Estado y designará las atribuciones de los funcionarios. La autoridad civil y militar de los departamentos y provincias jamás estará unida en una sola mano (...)
Art. 54.- Los Prefectos, Gobernadores y Corregidores ejercerán sus funciones por cuatro años, y los tenientes por dos años, pudiendo ser reelegidos según su buen comportamiento.

- 6 **Constitución Política de 1835.** Art. 82.- El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada provincia reside en un Gobernador, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. Cada cantón, o la reunión de algunos de ellos en circuito, será regido por un corregidor, y parroquias por tenientes.
- 7 **Constitución Política de 1843.** Art. 79.- El territorio de la República se divide en provincias, cantones, y parroquias. El gobierno político de cada Provincia reside en un Gobernador, que es agente inmediato del Poder Ejecutivo; cada cantón, o la reunión de algunos de ellos en circuito, por disposición del Poder Ejecutivo será regido por un Corregidor; y las parroquias por tenientes. La ley organizará el régimen interior, y designará las atribuciones de estos funcionarios, agentes naturales del Poder Ejecutivo. Art. 80.- En cada provincia habrá un Concejo compuesto de cinco a siete ciudadanos honrados e independientes por su propiedad o medios de subsistencia, que no necesiten de sueldo o remuneración por sus servicios, nombrados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Consejo de Ministros, para auxiliar al Gobernador en los casos que tenga por conveniente consultarle, y para ejercer las demás funciones que le atribuya la ley. Art. 81.- Los Gobernadores con dictamen del Concejo provincial y en observancia de las leyes vigentes podrán expedir, y hacer ejecutar decretos: Primero, sobre fomento de la educación primaria, y secundaria; Segundo, sobre policía, régimen municipal y sus rentas; Tercero, sobre facilitar y mejorar las vías de comunicación por tierra y agua; y Cuarto, sobre los demás objetos que les atribuya la ley. Art. 82.- Ningún decreto de los gobernadores de Provincia en Concejo, sobre creación de nuevas rentas municipales, o medios y arbitrios para establecimientos de utilidad pública, podrá ejecutarse sin la aprobación de la Comisión permanente; y previo informe del Poder Ejecutivo.
- 8 **Constitución Política del Ecuador de 1861.** Art. 96.- Habrá Municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales. La ley determinará sus atribuciones en todo lo concerniente a la policía, educación e instrucción de los habitantes de su localidad, sus mejoras materiales, recaudación, manejo e inversión de las rentas municipales, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos y funciones a que deban contraerse.
- 9 **Constitución Política de 1878.** Art. 104.- Para la administración de los intereses seccionales habrá Cámaras provinciales en los lugares que determine la ley, y Municipalidades en todos los cantones, sin más dependencia que la establecida por ella o por la Constitución. La ley determina sus atribuciones en todo lo concerniente a la policía, educación e instrucción de los habitantes de la localidad, mejoras materiales, creación, recaudación, manejo e inversión de sus rentas, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos a que deban contraerse. Art. 105.- No se ejecutarán los acuerdos municipales en todo lo que se oponga a la Constitución o a las leyes; y caso que sobre esta materia se solicitare alguna controversia entre la Municipalidad y la autoridad política se decidirá por la Corte Suprema de Justicia.
- 10 **Constitución de 1897.** Art. 122.- Para la administración de los intereses seccionales, habrá Municipalidades. La ley determinará su organización y atribuciones en todo lo concerniente a la educación e instrucción de los habitantes de la localidad; policía; mejoras materiales; creación, recaudación, manejo e inversión de las rentas; fomento de los establecimientos públicos y más objetos a que deban atender.
- 11 **Constitución de 1906.** Art. 114.- Las Municipalidades, en el ejercicio de sus funciones privativas, serán absolutamente independientes de los otros poderes, pero sin contrariar en ningún caso las leyes generales del país; y sus miembros serán responsables por los abusos que cometan, colectiva o individualmente, ante los Jueces competentes respectivos. Art. 115.- No se ejecutarán las ordenanzas, acuerdos o resoluciones municipales, en todo lo que se opusieren a la Constitución o a las leyes; y en caso de que, sobre esta materia, se suscitare alguna controversia entre la Municipalidad y la Autoridad política, se decidirá por la Corte Suprema.
- 12 **Constitución de 1929.** Art. 140.- Para la administración de los intereses locales, habrá Municipalidades. La Ley determinará su organización y atribuciones. Art. 141.- Las Municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones e independientes de los otros Poderes Públicos, dentro de la Constitución y

de las leyes generales del Estado, y sus miembros serán responsables ante los jueces respectivos por los abusos que cometan, colectiva o individualmente.

- 13 **Constitución de 1945.** Art. 100.- Corresponde a los Consejos Provinciales: 1. Prestar servicios públicos de interés provincial, directamente o en colaboración con las demás autoridades; 2. Realizar obras públicas de carácter provincial, especialmente las comprendidas en los planes nacionales; 3. Recaudar e invertir los fondos que la Constitución y las leyes les asignen; 4. Coordinar la acción de las Municipalidades de la provincia para fines de progreso común; 5. Vigilar la administración provincial, el funcionamiento de los servicios y la ejecución de las obras públicas provinciales, cantonales y parroquiales; 6. Indicar al gobierno central la inversión que deba hacerse a las asignaciones presupuestarias que corresponden a la provincia; y, 7. Ejercer las demás atribuciones que les señalen la Constitución y las leyes (...)

Art. 101.- Dos o más Consejos Provinciales pueden unirse, transitoria o permanentemente, para alcanzar objetivos comunes o regionales.

- 14 **Constitución de 1945.** Art. 102.- Cada cantón constituye un municipio. El gobierno principal esa a cargo del Concejo Cantonal o Municipal. Las Municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. La ley determinará sus atribuciones y deberes.

Art. 103.- En los municipios cuyas rentas excedan del límite que fije la ley podrá haber, para dirigir la gestión municipal, un Alcalde elegido por votación popular, quien presidirá el Concejo.

Art. 104.- Cada Consejo Cantonal, para crear ambiente propicio al bienestar colectivo y solucionar los problemas de la vida urbana, está obligado a tener un plan estable de urbanización, al cual ha de someterse el desarrollo de las poblaciones. La Ley de Régimen Municipal determinará la forma de las expropiaciones necesarias para estos fines y la alícuota que los Consejos han de tomar del aumento de valor que adquieran las propiedades por esas obras de urbanización. Se creará un organismo técnico de carácter nacional para coordinar estos planes .

Art. 105.- Las Municipalidades de una o más provincias podrán asociarse, transitoria o permanente-

mente, para realizar sus finalidades comunes .

Art. 106.- En cada parroquia rural habrá un Consejo Parroquial.

Art. 107.- Corresponde a los Consejos Parroquiales: 1. Atender al mejoramiento de los servicios públicos de la parroquia; 2. Procurar la realización de las obras públicas parroquiales; 3. Invertir las rentas parroquiales en la forma que la ley determine; 4. Trabajar por la cultura popular; y, 5. Ejercer las demás atribuciones que les señalen la Constitución y las leyes.

Art. 108.- Las Municipalidades y los Consejos Provinciales y Parroquiales podrán dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones, que se ejecutarán en cuanto no se opusieran a la Constitución y a las leyes.

Art. 109.- Los miembros de las Municipalidades y de los Consejos Provinciales y Parroquiales son responsables por los abusos, malversaciones o cualquier delito que cometan, individual o colectivamente, en el desempeño de su cargo. Art. 110.- Los Consejos Provinciales, para el cumplimiento de sus fines, disponen de las rentas que se les asignen y pueden contratar empréstitos y establecer impuestos especiales, de acuerdo con la ley. En título especial del presupuesto del Estado constará obligatoriamente un porcentaje de las rentas producidas por cada provincia, destinado a las obras públicas de la misma. El sesenta por ciento, cuando menos, de los ingresos municipales producidos por cada parroquia rural, se invertirá en obras de la misma. La intervención de los Consejos Provinciales y Parroquiales en la inversión de las rentas respectivas será determinada por la ley.

- 15 **Constitución 1997.** Art. 94.- Planes de desarrollo.- El Estado se obliga a velar por la eficaz utilización de los recursos nacionales, y a promover el desarrollo ordenado y sostenido de la economía. En consecuencia, sujetará su acción a un plan plurianual que comprenda las medidas coherentes para alcanzar, con la participación de todos los habitantes, los fines concretos del desarrollo económico y del progreso social .

Art. 95.- Equilibrio de los factores económicos.- Para cumplir lo dispuesto en el artículo anterior, el Estado procurará asegurar el equilibrio entre los diferentes factores de la economía: población, profesiones, empleos, capital y trabajos; tratará asimismo de obtener, mediante el perfeccionamiento

de la técnica, de los servicios y del crédito, el menor precio y el mayor salario compatibles con la justa recompensa de los otros factores de producción.

Art. 96.- Obligatoriedad de los planes.- Los planes a que se refiere este Capítulo una vez aprobados en la forma establecida por la Constitución, tendrán carácter obligatorio para el sector público, indicativo y orientador para el privado.

Art. 238.- Autoridades.- En cada provincia habrá un Gobernador; en cada cantón, un Jefe Político, y en cada parroquia, un Teniente Político. Estas autoridades serán nombradas por el Presidente de la República y ejercerán sus funciones con arreglo a la ley. Art. 239.- Consejo Provincial.- En cada provincia habrá un Consejo Provincial con sede en la respectiva capital y jurisdicción en toda ella; sus miembros serán elegidos por votación popular y directa. Estas entidades gozan de autonomía funcional y económica para el cumplimiento de los fines que les son propios. La ley determinará su estructura, integración y funcionamiento, y se encargará de dar eficaz aplicación a dicha autonomía y de propender al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial. El Prefecto Provincial elegido por votación popular y directa para el período que la ley determine, será la autoridad ejecutiva que, con solo voto dirimente, presida el Consejo. Art. 240.- Deberes y atribuciones.- Los Consejos Provinciales propenderán al progreso de las provincias y a su vinculación con los organismos centrales. Sus deberes y atribuciones se determinarán en la ley.

16 Art. 241.- Cada Cantón constituye un Municipio. El Gobierno municipal está a cargo del Concejo, cuyos miembros serán elegidos por votación popular y directa con arreglo a la ley. Para dirigir la gestión municipal habrá en los Concejos de los capitales de provincias un Alcalde, elegido por votación popular y directa, quien presidirá la Municipalidad con solo voto dirimente.

Art. 242.- Municipios.- **Los Municipios gozan de autonomía funcional y económica para el cumplimiento de los fines que les son propios.** La ley se encargará de dar eficaz aplicación al principio de la autonomía, y propenderá al fortalecimiento y desarrollo de la vida municipal; determinará las atribuciones, deberes de los municipios, y dentro de las normas constitucionales podrá establecer distintos regímenes, atendiendo a

la población, recursos económicos e importancia de cada cantón.

Art. 243.- Junta Parroquial en cada parroquia rural habrá **una Junta Parroquial, cuyos miembros serán elegidos por votación popular** y directa. Estas Juntas vigilarán los servicios públicos parroquiales, determinarán obras que interesen a la parroquia y controlarán los fondos destinados a las obras de su jurisdicción. Tales Juntas elegirán de su seno un presidente.

Art. 245.- La autonomía que esta Constitución garantiza a los Consejos Provinciales, a los Concejos Municipales y a las Juntas Parroquiales, tanto en lo económico como en lo administrativo, no obsta a su obligación de sujetarse al Plan General de Desarrollo. Art. 246.- Las obras y servicios públicos nacionales, provinciales y cantonales serán atendidos respectivamente por el Estado, por el Consejo Provincial y por el Concejo Municipal; para ello, los fondos públicos se distribuirán considerando la capacidad productiva de las correspondientes circunscripciones, sus necesidades y su coordinación con las exigencias nacionales.

Anualmente, previo estudio realizado por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación, el Congreso Nacional distribuirá los fondos públicos según la norma establecida en el inciso anterior, y esta distribución se tomará en cuenta para elaborar el Presupuesto General del Estado. En dicho presupuesto se asignarán anualmente a la Municipalidad de Quito fondos suficientes para atender sus necesidades de Capital del Estado. Esto no obstante, para garantizar la autonomía económica de la provincia y respetando las actuales participaciones en favor de otras entidades, se establece las rentas básicas que al final de este artículo se indican, sin perjuicio de las que tuviesen con arreglo a la ley. Ninguna ley posterior podrá privar total ni parcialmente de tales participaciones a las provincias, municipios o parroquias. Las rentas básicas antes mencionadas son: 1. El diez por ciento del impuesto a la renta en cada provincia, para su Consejo Provincial. 2. Impuesto a la propiedad urbana y el impuesto a las ventas finales que se realicen dentro de cada cantón, para su respectivo Concejo. 3. El impuesto predial rústico para las respectivas parroquias rurales. Si los recaudadores del Tesoro Na-

cional o las oficinas dependientes de este cobrasen las rentas antes puntualizadas, las entregarán a las entidades correspondientes en un plazo que no excederá de treinta días.

- 17 Art. 148.- El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado se establece provincias, cantones y parroquias, cumpliendo los requisitos señalados por la Ley. Las demarcaciones de provincias, cantones y parroquias no otorgan ni quitan territorio.

Art. 149.- Mediante la descentralización administrativa el Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales. En tal virtud: a) El Gobierno Central desconcentrará y descongestionará su gestión concediendo atribuciones suficientes a los representantes del Régimen Seccional Dependientes; b) Los consejos provinciales y concejos municipales constituyen los organismos del Gobierno Seccional que gozarán de autonomía funcional, administrativa y económica, en sus respectivas circunscripciones territoriales; la Constitución y la Ley señalarán las funciones y las áreas de su exclusiva competencia; c) Para hacer efectiva la autonomía económica, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a los gobiernos seccionales autónomos, destínese el quince por ciento (15%) del presupuesto del Gobierno Central en beneficio de los consejos provinciales y municipios del país; y será distribuido conforme con la Ley, en base a planes de inversión tanto provinciales como municipales; y, d) Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo. A las de la frontera y Galápagos. La Función Ejecutiva dentro de los primeros 90 días de cada año informará documentadamente al Congreso Nacional sobre la liquidación presupuestaria, del ejercicio fiscal inmediato anterior, desglosada por provincias y sectores.

- 18 Art. 231.- (...) Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.

Art. 233.- En cada provincia habrá un consejo provincial, con sede en su capital. Se conformará con el número de consejeros fijados por la ley, en relación directa con su población y desempeñarán sus funciones durante cuatro años. Los mismos serán elegidos por votación popular, directa y secreta, pudiendo ser reelegidos.

Art. 234.- Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del concejo municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del concejo municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la ley. El alcalde será el máximo personero del concejo municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley. El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.

Art. 235.- En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley.

19 **Constitución 2008. Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales**

Art. 251.- Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador. Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.

Art. 252.- Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldes o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley. La pre-

fecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.

Art. 253.- Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejales y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.

Art. 254.- Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente. Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.

Art. 255.- Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.

20 Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y orden público. 2. Las relaciones internacionales. 3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. 4. La planificación nacional. 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. 8. El manejo de desastres naturales. 9. Las que le correspondan aplicar como resultado de tratados internacionales. 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. 11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. 12.) El control y administración de las empresas públicas nacionales.

21 **Código Orgánico de Descentralización y Organización Territorial.** Art. 21.- Creación.- La creación de cantones se realizará mediante ley. El

proyecto será presentado por iniciativa del Presidente de la República. El proyecto contendrá la descripción del territorio que comprende el cantón, sus límites, la designación de la cabecera cantonal y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos.

Art. 22.- Requisitos.- Para la creación de cantones se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Una población residente en el territorio del futuro cantón de al menos cincuenta mil habitantes, de los cuales, al menos doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal; (...)

22 **Constitución de la República del Ecuador.** Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán **facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.** Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

PONENCIA 22

INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMIENTO PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

ING. WINSTON BOLAÑOS O.



En los últimos años, los Gobiernos Autónomos Descentralizados se hallan evidenciando una serie de transformaciones en el territorio, que van desde la asunción de nuevas competencias hasta el apareamiento de nuevas demandas ciudadanas. Es dentro de este contexto, que se ubican este conjunto de instrumentos alternativos de financiamiento para la gestión del desarrollo local y que por lo tanto deben ser entendidas como eso; es decir, alternativas de financiamiento enmarcadas en la Ley y que buscan potenciarse como medio para obtener financiamiento para avanzar hacia un desarrollo urbano sostenible.

Los GAD Municipales, dependiendo de sus características, demandas y tipo de territorio, podrán adecuar estos instrumentos a su verdadera capacidad de gestión. A través del presente documento, lo que se busca es destacar las fortalezas y limitaciones de cada uno de los instrumentos de financiamiento y

el cumplimiento de ciertas condiciones.

Destaca por su notoriedad y relevancia la concesión onerosa de derechos, que se constituye en un instrumento de financiamiento del desarrollo urbano y que permite la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general. Ante la ausencia de experiencias en este campo en el país, se recurre a la experiencia latinoamericana, destacándose fundamentalmente las de Chile y Brasil.

Finalmente, la obtención de fuentes de financiamiento adicionales permitirá a nuestros asociados generar desarrollo urbano sostenible, en donde las decisiones y actuaciones tanto de actores públicos y privados, se vea reflejado en el mejoramiento de las condiciones y oportunidades para el disfrute de los espacios públicos, bienes y servicios en ciudades equitativas y productivas.

PRESENTACIÓN

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas en cumplimiento de su mandato institucional, busca contribuir al progreso de sus asociados mediante el análisis y discusión de un conjunto de instrumentos alternativos de financiamiento adecuados a las características y limitaciones presentes en la administración financiera municipal.

La situación económica imperante en el país, que tiene su impacto en las finanzas de los gobiernos locales, nos obliga a identificar mecanismos alternativos a la forma tradicional de financiar las demandas ciudadanas.

La obtención de fuentes de financiamiento adicionales permitirá a nuestros asociados generar desarrollo urbano sostenible, en donde las decisiones y actuaciones, tanto de actores públicos y privados, se vea reflejado en el mejoramiento de las condiciones y oportunidades para el disfrute de los espacios públicos, bienes y servicios en ciudades equitativas y productivas.

La propuesta empieza analizando la situación financiera de los municipios a través de la generación de recursos propios y sus limitaciones en el futuro próximo. Un segundo momento se aborda la capacidad de endeudamiento y la posibilidad de captar recursos adicionales a través de la emisión de títulos valores. En tercer lugar, la utilización de uno de los modelos de gestión previsto en la Ley a fin de poder vincular a la iniciativa privada. Como penúltimo instrumento está el ejercicio de la competencia exclusiva de gestión de la cooperación internacional; y finalmente se analiza el instrumento de financiamiento de desarrollo urbano previsto en la norma que regula el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.

Este conjunto de instrumentos financieros buscan evidenciar sus fortalezas, limitaciones y complejidades en su implementación; por lo tanto, su utilización dependerá de las necesidades de financiamiento, decisiones políticas, capacidad institucional, particularidades de los territorios y condiciones a cumplir entre otros factores, por cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

INGRESOS PROPIOS

Los gobiernos municipales deben asumir una mayor res-

ponsabilidad en la generación de recursos propios para promover el desarrollo local y para atender la demanda creciente de infraestructura esencial y de servicios públicos que surgen del proceso continuo de urbanización que vive el país.

Según Corbacho et al.(2013), la mayor responsabilidad fiscal es deseable por varias razones, entre las que se pueden citar:

Primero, conduciría a que las autoridades municipales tengan mayor autonomía para tomar e implementar sus decisiones de política tributaria local;

Segundo, reduciría la dependencia de las transferencias del gobierno central; y,

Tercero, aumentaría la eficiencia y transparencia en el gasto, en razón de que el pago de impuestos induce a los contribuyentes a exigir una mayor rendición de cuentas a sus gobernantes locales.

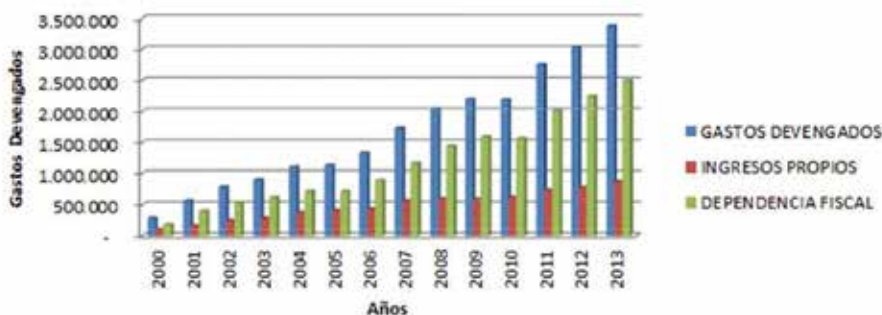
La esperada responsabilidad fiscal en los gobiernos locales, no es fácil de instrumentar y por el contrario en el período 2000-2013 se puede evidenciar una baja generación de recursos propios alentada por el crecimiento significativo de las transferencias del presupuesto del Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, situación que ha generado lo que se conoce como "pereza fiscal". (Ver gráfico 1).

La diferencia entre los gastos ejecutados y los ingresos propios recaudados genera un desbalance fiscal vertical muy abultado, creando una fuerte dependencia de las transferencias provenientes del Gobierno Central a los locales. En el período analizado la dependencia fiscal evoluciona del 64% en el año 2000 hasta ubicarse en el 74% en el año 2013, lo cual genera vulnerabilidad e incertidumbre en las finanzas municipales.

Ventajas y desventajas de la tributación municipal.

El financiamiento con ingresos propios puede asegurar a los Gobiernos Municipales ingresos suficientes y predecibles, en contraste con las transferencias provenientes del Gobierno Central, que pueden ser más volátiles (provenientes de recursos naturales-petróleo). Una base tributaria local más sólida permite formular pre-

DESBALANCE FISCAL VERTICAL
GASTOS GAD MUNICIPALES PERIODO 2000-2013
Miles USD



Fuente: Banco Central del Ecuador, A dE No 61 y 62.

supuestos más realistas y estables, así como responder más adecuadamente a las necesidades de servicios e infraestructura urbana.

Como se mencionó en líneas anteriores, la tributación local favorece, por otra parte, la rendición de cuentas a los contribuyentes, en razón de que incentiva a los ciudadanos a ejercer control sobre el uso de los recursos. Es decir, la transparencia de la gestión promueve mejoras en el ámbito fiscal y en la prestación de los servicios públicos locales.

Finalmente, la tributación local conduce a que los recursos se asignen tomando en consideración las preferencias de la comunidad.

A pesar de estas ventajas, existen obstáculos económico, institucionales y políticos que limitan la recaudación de los tributos municipales.

Obstáculos económicos: Las bases tributarias están distribuidas de forma distinta en el territorio, lo cual da origen a desigualdades entre unos GAD Municipales y

otros en cuanto a la capacidad de financiamiento y de provisión de bienes y servicios públicos.

Esta heterogeneidad muestra un evidente desequilibrio territorial que se puede identificar al analizar las Cuentas Regionales del año 2009, estudio realizado por el Banco Central del Ecuador (2014), en el que se determina que en el año 2007, 34 cantones generaban el 80,3% del Valor Agregado Bruto Total; mientras que en el 2014, solo 23 cantones generaron el 80,2%, lo que significa que la concentración de esta estructura económica y especialización productiva no se amplió sino todo lo contrario, se agudizó en pocos territorios.

Obstáculos institucionales: La gestión de recaudación de los Gobiernos Municipales se ve limitada por las capacidades de las administraciones tributarias locales y por la escasa presencia de personal calificado en el tema tributario. Se restringe aún más por los elevados costos de cumplimiento para los contribuyentes en razón de la existencia de muchos requisitos y procedimientos que deben cumplir para obtener los permisos correspondientes.

TIPO DE TRÁMITE	No. REQUISITOS	DURACIÓN DÍAS
Patentes	De 5 a 23	De 2 a 30
Permiso de construcción	De 8 a 32	De 8 a 90
Activos totales	De 1 a 9	De 1 a 18

Fuente: AME, Estudio Simplificación de Trámites, 2014.

Obstáculos políticos: Los Gobiernos Municipales rara vez están dispuestos a asumir los costos políticos y las dificultades administrativas, que implican aplicar impuestos locales y responder en forma directa a la ciudadanía por la asignación de los recursos públicos.

De conformidad con la Norma que regula el accionar municipal, los cuerpos colegiados cada dos años deben realizar la revisión de la actualización de los avalúos de los impuestos predial urbano y rural y, luego de su aprobación, deben ser publicados, como requisito previo, en el órgano oficial. No obstante aquello, muy pocos gobiernos locales actualizan y publican sus ordenanzas y asumen de esta manera su responsabilidad fiscal. (Ver Cuadro No. 2).

TÍTULOS VALORES

El nuevo marco regulatorio, que rige el destino de los GAD's, está permitiendo a los municipios del país incursionar en el mercado de valores, como otra opción de financiamiento vía emisión de Títulos Valores, mecanismo alternativo que contribuye positivamente a complementar las fuentes de financiamiento, por una parte; por

otra, a fomentar un mayor desarrollo a las actividades de identificación, ponderación y asignación de riesgos en los procesos de endeudamiento; y por otra a desarrollar una lógica económica-financiera en la preparación de proyectos de desarrollo local.

El financiamiento, que pueden obtener las municipalidades ecuatorianas a través de la emisión de obligaciones, constituye en los actuales momentos una alternativa efectiva frente al financiamiento tradicional que utiliza recursos de la banca pública y privada. Estas emisiones pueden ser utilizadas para financiar la realización de proyectos de desarrollo e innovación local. Formando parte de los títulos valor es se hallan los bonos, acciones, obligaciones, cuotas de participación, pagarés y otros valores, incluidos las titularizaciones.

En un estudio realizado por la AME en el año 2013, se determina que la capacidad de endeudamiento de los GAD's Municipales se enmarca en lo límites de endeudamiento establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; esto es, que ningún municipio supera el 200% del saldo de su deuda pública. (Ver Cuadro No. 3).

ORDENANZAS APROBADAS	BIENIO 2012-2013	BIENIO 2014-2015	BIENIO 2016-2017
Impuesto Predial Urbano y Rural	12 (5,4%)	22 (9,9%)	100 (45,2%)

Cuadro 2
Elaboración: AME.

Categoría	2007		2008		2009		2010		2011	
	No.	% Ver	No.	% Ver	No.	% Ver	No.	% Ver	No.	% Ver
0 - 50	205	93%	207	94%	187	85%	185	84%	195	88%
50 -100	15	7%	11	5%	29	13%	31	14%	24	11%
100 - 150	1	0%	2	1%	4	2%	5	2%	2	1%
Más de 200	0	0%	1	0%	1	0%	0	0%	0	0%
Total	221	100%	221	100%	221	100%	221	100%	221	100%

Cuadro 3: Categorías indicador de Endeudamiento Actual
Fuente: AME, Estudio de Capacidad de Endeudamiento, 2013.

Sin embargo, cuando se trata de determinar su desempeño financiero a través de la combinación de un conjunto de indicadores identificados en el estudio desarrollado por la AME (doce indicadores), se evidencia que el 52,9% de municipios tienen un desempeño no deseable

y su tendencia en el corto plazo es empeorar. Situación que limitaría sustancialmente su posibilidad de captar recursos internos a través de la emisión de deuda interna. (Ver Gráfico No. 2 y Cuadro No. 4).



Gráfico 2

Fuente: AME, Estudio de Capacidad de Endeudamiento, 2013.

		Tendencia		
		Empeorar	Mejorar	Total
Desempeño	Deseable	28,5%	18,6%	47,1%
	No Deseable	29,0%	24,0%	52,9%
	Total	57,5%	42,5%	100,0%

		Tendencia		
		Empeorar	Mejorar	Total
Desempeño	Deseable	28,5%	18,6%	47,1%
	No Deseable	29,0%	24,0%	52,9%
	Total	57,5%	42,5%	100,0%

Cuadro 4

Fuente: AME, Estudio de Capacidad de Endeudamiento, 2013.

GESTIÓN DELEGADA

Para el cumplimiento de sus competencias y funciones, relativas a la prestación de servicios públicos y construcción de obras y equipamientos en general, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales disponen de tres tipos de modalidades de gestión: directa, delegada y mancomunada.

Formando parte de la gestión delegada se halla el encargo a otros niveles de gobierno, la gestión compartida, la cogestión con la comunidad, la conformación de empresas de economía mixta, y, la delegación por excepción a la iniciativa privada.

En este apartado se analizará la participación de la iniciativa privada a través de asociaciones público-privadas e inversión extranjera como mecanismo financiero para la provisión de bienes, obras o servicios.

Asociaciones público privadas e inversión extranjera.

1. *Justificación para establecer asociaciones público privadas.*

En un contexto de disminución evidente de recursos fiscales, la prestación de servicios públicos y la realización de obra pública se verán afectadas negativamente. A nivel nacional, el decrecimiento del PIB y, a nivel subnacional, la disminución de las asignaciones hacia los GAD son señales firmes que el financiamiento para la gestión pública disminuirá significativamente. Frente a ésta realidad, surge la necesidad de la asociación público privada como instrumento compensatorio para enfrentar la disminución de los recursos financieros.

Hay evidencias que las asociaciones público privadas generan resultados positivos en el mejoramiento de los servicios municipales. [1]

La generación de un entorno competitivo y sostenible que facilite la generación de producción y empleo, según los teóricos de la competitividad (Porter, World Economic Forum, etc.) no se logra sin la participación del Estado y las empresas.

El nuevo marco legal, vigente desde diciembre del 2015,

permite al Gobierno Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados establecer incentivos para la ejecución de proyectos bajo la modalidad de asociación público-privada.

2. *Ventajas y limitaciones de las alianzas público-privadas para dotación de infraestructura y servicios municipales.* [2]

Los servicios y la infraestructura física, que son de competencia de los GAD Municipales, tienen una problemática que se resume en lo siguiente: cobertura limitada y de baja calidad; problemática que tiene sus causas en la escasez de recursos financieros, deficiencias en la planificación del desarrollo, gestión deficiente de los servicios, mantenimientos inadecuados de los servicios e infraestructura, técnicos municipales por mejorar su experticia, entre otras.

3. *Contribución y riesgos de las AA.PP. para enfrentar la escasez de recursos financieros de los GAD Municipales.*

Respecto de la escasez de recursos financieros, las APP contribuyen a:

- Asignación de recursos financieros adicionales para prestación de servicios e infraestructura: A través de ingresos provenientes de las tarifas a usuarios cobradas más fácilmente por actores privados, que no tienen consideraciones políticas para recaudaciones reducidas o nulas.
- Mejorar la disponibilidad presupuestaria de caja o efectivo a corto plazo: En razón de que los costos o las necesidades de capital del proyecto APP se distribuyen a lo largo del periodo de duración del proyecto.
- “Superar las limitaciones de endeudamiento del sector público: Bajo una APP, el proyecto es financiado parcial o totalmente por el sector privado en vez de utilizar recursos públicos”.
- Mayor precisión en los costos de los proyectos en razón que la negociación de los proyectos sujetos a las APP: Exigen el detalle de todos los costos en que se va incurrir en la ejecución de los mismos.

Sin embargo, la utilización de las APP también tiene riesgos para la gestión financiera:

PROBLEMÁTICA EN EL GAD MUNICIPAL	VENTAJAS DE LAS APP	LIMITACIONES DE LAS APP
<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de recursos financieros adicionales. • "Superar las limitaciones presupuestarias de efectivo a corto plazo". • "Superar las limitaciones de endeudamiento del sector público". • Mayor precisión en los costos de los proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de recursos financieros adicionales. • "Superar las limitaciones presupuestarias de efectivo a corto plazo". • "Superar las limitaciones de endeudamiento del sector público". • Mayor precisión en los costos de los proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aceptación desde los GAD's Municipales a los compromisos fiscales y riesgos que afecten una gestión prudente de sus finanzas. • Las APP no ejecutan proyectos sociales porque no presentan rentabilidad financiera. • Las APP, en ocasiones, se usan "para evitar controles de administración financiera pública" como gastar más en el presente sin considerar límites presupuestarios y no reconocer los contratos de APP como deuda pública. • Motivar a gastar más en el presente sin considerar disponibilidades presupuestarias futuras. • Creación de riesgos fiscales para el GAD Municipal por la presentación de pasivos contingentes. • Inversionistas privados sin mucha solidez de financiamiento de largo plazo. • El plazo que tienen los contratos de APP de 20 a 25 años, puede ser una limitante en los GAD Municipales y demandaría que este contrato sea muy bien consensuado política y socialmente.
<ul style="list-style-type: none"> • Deficiencias en la planificación del desarrollo y en la selección de proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y ejecución de proyectos con resultados en el mejoramiento de las condiciones de vida y financieramente viables. • Aportar ideas innovadoras para satisfacer las necesidades de infraestructura y mejoramiento de servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden presentarse distorsiones en las prioridades de inversión. • La empresa privada tiene como fin la rentabilidad financiera y no la rentabilidad social. • Estimaciones optimistas en los ingresos a obtener. • Inflexibilidad contractual de las APP no reemplaza la responsabilidad del GAD Municipal sobre la planificación del desarrollo. • Deficiencias en las negociaciones sobre costos y beneficios.
<ul style="list-style-type: none"> • Gestión deficiente de los servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia del sector privado, en base a incentivos, para cumplir los estándares de calidad y cantidad, que exige el contrato de APP, para recibir los ingresos anuales prometidos. • "Disminuir los tiempos de construcción y los sobrecostos de activos nuevos". 	<ul style="list-style-type: none"> • Dependencia con el GAD Municipal sobre la ejecución de los contratos, puede mantener los errores de la planificación inicial.
<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimientos inadecuados de los servicios e infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de inversiones a largo plazo. • Agrupar "la construcción o la rehabilitación y el mantenimiento permanente en un contrato único de la APP". 	<ul style="list-style-type: none"> • No abarca todos los programas y proyectos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. • Limitación para crear incentivos cuando las APP son pagadas por el Gobierno y están al final del plazo del contrato.
<ul style="list-style-type: none"> • Técnicos municipales por mejorar su experticia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Personal capacitado en la gestión de proyectos de servicios e infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Personal sin mayores motivaciones sociales.

- “Permitir que los gobiernos usen las APP para evaluar sus propios límites presupuestarios, creando así la tentación de gastar más en el presente”.
- “Crea pasivos contingentes para el Gobierno, el costo de los cuales puede ser más difícil de evaluar que el de los pasivos directos y los costos de capital directos que surgen de un proyecto de inversión gubernamental tradicional”.

4. Reto de los GAD Municipales para la utilización de la asociación público-privada.

Entre los desafíos identificados y a superar se encuentran los siguientes:

- Identificar los proyectos que sean susceptibles de las Asociaciones Público Privadas.
- Promoción externa para ofertar proyectos que puedan ejecutarse mediante las Asociaciones Público Privadas.
- Fortalecer su capacidad de negociación para la implementación del proyecto de Asociación Público Privada.

Complementan el desafío el emprender en un proceso de capacitación permanente relacionado con la gestión de las Asociaciones Público Privadas. Entre otros temas se debe capacitar en:

- Elementos esenciales de los proyectos APP, Estructuración de proyectos APP,
- Procedimiento de aprobación de los proyectos, Elaboración de contratos de APP,
- Modalidades de APP,
- Sistemas de evaluación y aprobación de APPs,
- Actualización de normativa e instrumentos de gestión de los GAD Municipales para la implementación de las APP,
- Aplicación de los Principios y Lineamientos de los Proyectos Públicos Bajo la Modalidad de Asociación Público-Privada,
- Procedimientos de selección del gestor privado

LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, COMO ALTERNATIVA PARA MEJORAR LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Con la Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentrali-

zación (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) se impulsa y se da mayor importancia y relevancia a la cooperación internacional, y se la determina como una de las competencias exclusivas asignadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) señalando que, con el ejercicio de las competencias exclusivas, se garantiza efectivamente la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD.

La competencia de “gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias” es transferida, desde el año 2011, a todos los niveles de los GAD a través de la Resolución No. 0009-CNC-2011, expedida el 29 de septiembre del mencionado año por el **Consejo Nacional de Competencias** (CNC). En la Resolución se señala que la competencia de la gestión de la cooperación internacional no reembolsable se transfiere a los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica, y se determina que ejercerán las cinco facultades: la rectoría local, la planificación, regulación, control y gestión, dentro de su circunscripción territorial para el cumplimiento de sus competencias, en el marco de las políticas y lineamientos nacionales. En el caso de los GAD Municipales, será el Concejo Cantonal quien apruebe las políticas públicas locales y las ordenanzas, en armonía con las políticas dictadas por el ente rector.

En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se conceptualiza a la cooperación internacional no reembolsable como el mecanismo por el cual la República del Ecuador otorga, recibe, transfiere o intercambia recursos, bienes, servicios, capitales, conocimientos y/o tecnología con el objeto de contribuir o completar las iniciativas nacionales para el logro de los objetivos en la planificación.

La gestión de la cooperación internacional no reembolsable, ejercida por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se orientará por las políticas nacionales y a los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Para los GAD Municipales, la cooperación internacional sigue siendo todavía una alternativa poco desarrollada y usada. Estamos hablando de la financiación de inversiones y otras acciones, que se pueden desarrollar con los recursos externos, aprovechando todas las modalidades

y todas las fuentes de financiamiento que las organizaciones e instituciones nacionales y, principalmente, internacionales han puesto para uso y utilización de los estados y sus gobiernos subnacionales.

Las finanzas públicas municipales, entonces, se incrementan con esta nueva alternativa de financiamiento. En este proceso de búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento a través de la cooperación nacional e internacional, también la sociedad civil participa en la definición de las políticas públicas, así como las empresas privadas están cada vez más preocupadas de demostrar su responsabilidad social. La creciente tendencia hacia las asociaciones público-privadas es un reflejo de los cambios que están ocurriendo al interior de los actores, en los cuales existe un creciente consenso en torno a la responsabilidad que comparten tanto los actores estatales y no estatales en las políticas públicas.

Se ha sostenido que las finanzas públicas están para proveer bienes públicos y propiciar equidad en el territorio. La principal justificación de las intervenciones gubernamentales -sean éstas financieras o de reglamentación- en la provisión de bienes públicos es fomentar la eficiencia en la asignación de los recursos y su distribución con equidad para la consecución de las metas, y su centro de atención son los grupos de población menos favorecidos.

La principal herramienta de apoyo externo, durante un largo período fue la asistencia oficial, es decir, las transferencias bilaterales y multilaterales de los países ricos a los países pobres. Luego en los últimos años y después de múltiples convenciones mundiales y locales, se ha logrado una gran diversificación de las fuentes y las modalidades de la cooperación internacional, permitiendo en la actualidad una apertura y mejor uso por parte de los gobiernos locales a los recursos de la cooperación.

Los actores que brindan cooperación internacional se incrementan cada vez en nuestro país, encontramos cooperación de varias agencias de los gobiernos extranjeros como USAID, la Cooperación Española al Desarrollo (AECID), la Unión Europea (UE), el Banco Mundial y sus agencias, importantes grupos de ONG's y fundaciones privadas y empresas involucradas en tareas de responsabilidad social y corporativa, fondos globales y organismos multilaterales, financieros y no financieros.

Igualmente en estos últimos años se observa, en los GAD Municipales, un proceso paulatino de gestión y utilización de esta nueva fuente de financiamiento para el cumplimiento de sus programas y proyectos, en bien de la población y del territorio cantonal.

LA GENERACIÓN DE RECURSOS A TRAVÉS DE LA APLICACIÓN DE LA CONCESIÓN ONEROSA DE DERECHOS

El cambio de énfasis, desde la planificación urbana hacia la gestión de la ciudad en los últimos tiempos, ha creado el ambiente propicio para la aplicación de instrumentos basados en la negociación y la flexibilidad de las normas existentes en materia de ordenamiento, uso y ocupación del suelo. A lo expresado se suman varios factores que contribuyen actualmente a la formulación de políticas e instrumentos que estimulan a las municipalidades a expandir sus fuentes de ingresos. Esta tendencia ha sido complementada con la presencia creciente de inversionistas privados dispuestos a promover proyectos de desarrollo específicos y que al mismo tiempo están dispuestos a dividir una parte de las ganancias derivadas de derechos adicionales de construcción y otras operaciones urbanas.

Bajo esta consideración a continuación se abordará el mecanismo legal denominado concesión onerosa de derechos.

Marco Legal.

La Constitución de la República establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tendrán, entre otras 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, la de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

Igualmente para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, asigna a los GAD Municipales la facultad de expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley, y prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en par-

ticular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.

Desde el 5 de julio de 2016, el país cuenta con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que inciden sobre el territorio, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio, y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para mejorar las condiciones de vida de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno.

Se señala que el aprovechamiento urbanístico o de suelo determina las posibilidades de utilización del mismo, en términos de clasificación, uso, ocupación y edificabilidad, de acuerdo con los principios rectores definidos en la Ley.

Igualmente se define a la **“edificabilidad básica”** como la capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo por el GAD Municipal, que no requiere de una contraprestación por parte del propietario de dicho suelo. **El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano determinará la edificabilidad básica y podrá otorgar de manera onerosa el aprovechamiento superior al básico**, a excepción de los casos obligatorios que se definan en la Ley o en la normativa secundaria.

La mencionada Ley además señala a las unidades de actuación urbanística como las áreas de gestión del suelo determinadas mediante el plan de uso y gestión de suelo o un plan parcial que lo desarrolle, conformadas por uno o varios inmuebles, que deben ser transformados, urbanizados o construidos bajo un único proceso de habilitación, con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas, y proveer las infraestructuras y equipamientos públicos. Su delimitación responderá al interés general y asegurará la compensación equitativa de cargas y beneficios.

Las unidades de actuación urbanística determinarán la modalidad y las condiciones para asegurar la funcionalidad del diseño de los sistemas públicos de soporte tales como la vialidad, equipamientos, espacio público y áreas verdes; la implementación del reparto equitativo de cargas y beneficios mediante la gestión asociada de los propietarios de los predios a través de procesos de reajuste de terrenos, integración parcelaria o cooperación entre partícipes; permitirá la participación social en los beneficios, producidos por la planificación urbanística mediante la **concesión onerosa de derechos de uso y edificabilidad**.

Para ello, los planes de uso y gestión de suelo o los planes parciales determinarán la edificabilidad relacionada con los inmuebles que formen parte de unidades de actuación y establecerán su programación temporal según los procedimientos definidos en esta Ley.

Se define como cargas, a los gravámenes, imposiciones, afectaciones y cesiones obligatorias de suelo, los pagos de las mismas al GAD Municipal, que pueden ser en dinero o en especie como el suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura.

Son beneficios, las rentas y/o utilidades potenciales generadas en los bienes inmuebles, a partir del aprovechamiento del suelo derivado de la asignación de los usos y las edificabilidades establecidas en el plan de uso y gestión de suelo y sus instrumentos complementarios.

Otro término que se debe tomar en cuenta es el referido al derecho de superficie, referido a la facultad que el Estado transfiere a favor de un tercero para edificar en suelo de su propiedad, conforme con lo establecido en el planeamiento urbanístico, incluidas las cargas propias, mediante la suscripción de un contrato que será elevado a escritura pública, debidamente registrada.

En el contrato se definirá si la transferencia es respecto de la totalidad o una fracción del bien, gratuita u onerosa, y el plazo determinado para el ejercicio de este derecho. El derecho de superficie es transable y será transmitido a los herederos en caso de muerte del derechohabiente, durante la vigencia del contrato, previa autorización del organismo público titular del dominio, caso contrario se extinguirá el derecho de superficie y el predio y lo construido pasará al Estado. Este instrumento será utilizado en

suelos declarados de regularización prioritaria o en suelos destinados a vivienda de interés social.

La Ley señala que la **concesión onerosa de derechos** es una atribución de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos para garantizar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, utilizarán la concesión onerosa de derechos por la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; la modificación de usos del suelo; o, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo.

Previo a conceder los derechos descritos anteriormente, los GAD Municipales o Metropolitanos exigirán a los solicitantes de los permisos respectivos una participación justa del Estado en el beneficio económico, que estos derechos adicionales significan.

Con este fin, estos GAD's determinarán, en el planeamiento urbanístico, la delimitación territorial y las condiciones urbanísticas, procedimentales y financieras para su aplicación. Igualmente, con la finalidad de incentivar la construcción de vivienda de interés social o de renovación urbana, el GAD Municipal o Metropolitano podrá exonerar o rebajar el pago por la concesión onerosa de los derechos descritos en la norma.

Los pagos por concepto de concesión onerosa de derechos al GAD se realizará en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas. Los recursos generados a través de la concesión onerosa de derechos solo se utilizarán para la ejecución de infraestructura, construcción de vivienda adecuada y digna de interés social, equipamiento, sistemas públicos de soporte necesarios, en particular, servicio de agua segura, saneamiento adecuado y gestión integral de desechos, u otras actuaciones para la habilitación del suelo y la garantía del derecho a la ciudad.

Casos en los que se aplicará la Concesión Onerosa de Derechos.

La norma referida determina los casos en los que se aplicará la Concesión Onerosa de Derechos; y, los ha definido

como instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano. Entre otros aspectos manifiesta que son mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, particularmente cuando:

- Se transforma en el suelo rural en urbano,
- Se transforma el suelo rural, en suelo rural de expansión urbana, Se modifican los usos del suelo; y, Se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo.

Para la aplicación de los casos citados se requiere de un conjunto de instrumentos de intervención urbanística debidamente formulados y aprobados.

De los instrumentos y herramientas para su aplicación.

Constituye de vital importancia para la aplicación de la Concesión Onerosa de Derechos el disponer de un marco institucional claro, predecible y transparente y que, además, cuente con procesos y lineamientos que viabilicen su instrumentación, entre los cuales se pueden destacar:

- El plazo del contrato de concesión.
- Los objetivos que busca éste y los plazos de ejecución. Los requisitos necesarios para la implementación.
- Definir cómo será la participación de personas tanto naturales como jurídicas.
- La renta concesional y las garantías de fiel cumplimiento del contrato.

De igual manera, se recomienda, de ser posible, disponer de los formularios para solicitar la licitación, formatos de bases y contratos para el otorgamiento de concesiones, entre otros.

Por otra parte, a nivel interno del GAD Municipal debe determinarse la necesidad de ejecutar un proceso de licitación para la concesión de uso oneroso de los inmuebles o el uso de espacios públicos para el desarrollo de proyectos específicos. Como también la necesidad de realizar un anteproyecto de acuerdo a las bases técnicas del proceso licitatorio.

En términos de estructura de la oferta, contendrá los antecedentes administrativos y legales; las bases técnicas

y otras condiciones que se establezcan en la licitación; la oferta técnica y la oferta económica; y, los documentos de garantía de seriedad de la misma.

Finalmente, es necesario suscribir un contrato de concesión, que deberá contener:

- Plazo de la concesión, en general es a largo plazo.
- Escritura pública del contrato de concesión.
- Las condiciones urbanísticas, procedimentales y financieras. En estas últimas es necesario señalar: La fórmula de cálculo, y los procedimientos a seguir.

De la garantía del Derecho a la Ciudad.

La Constitución de la República del Ecuador dispone en su Artículo 31 que,

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

Así como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, cuando se refiere a los Principios Rectores, señala que el derecho a la ciudad se comprende los siguientes elementos:

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

El 'Derecho a la Ciudad' se materializa a través de políticas públicas locales más equitativas, inclusivas,

sustentables y productivas, en donde los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial consideren a las ciudades para el bienestar de la población y la vida en común; en donde el redimensionamiento territorial se realice aplicando justicia socio-espacial/equidad territorial; la formulación de los programas y proyectos involucren enfoques con carácter social y ambiental de la propiedad; y, finalmente, los espacios públicos sean concebidos para la accesibilidad universal y la movilidad inclusiva y generen además identidad y apropiación de los entornos urbanos como medio para garantizar la sostenibilidad de los mismos.

Experiencias ecuatorianas y latinoamericanas.

Alternativas de financiamiento con este nuevo enfoque no se tiene experiencia a nivel nacional en los Gobiernos Locales, como tampoco existen procedimientos definidos para llevarla a la práctica. Se ha identificado, en el GAD Metropolitano del cantón Quito, casos que tienen que ver con el aprovechamiento de áreas mayores de construcción o edificabilidad a cambio de una retribución económica. A su vez el Distrito Metropolitano cuenta con la Ordenanza que establece el 'Régimen Administrativo de Regularización de excedentes o diferencias de superficies de terreno urbano y rural en el Distrito', provenientes de errores de cálculo o de medidas a cambio de un precio a pagar, tomando como referencia el avalúo catastral y las condiciones socioeconómicas del propietario del lote principal. Además dicha Ordenanza reduce pasos y requisitos de la tramitología municipal.

En otros países de Latinoamérica se puede identificar más fácilmente el uso aplicado de la figura legal de la Concesión Onerosa. A continuación se presentan los casos desarrollados en Chile y en Brasil.

1. Modelo de Administración para Turismo.

Gobierno de Chile: Gestión integrada y sustentable del territorio de todos los chilenos. Gestión del Patrimonio Territorial Fiscal y Turismo.

Concesiones Onerosas y en forma excepcional gratuitas:

- Se concesiona para un fin preestablecido en los documentos de planificación. En varios casos se puede

vender una superficie de terreno, para instalación de infraestructura permanente en beneficio de la población. Se considera por lo general un plazo máximo de 50 años.

- La determina la Renta Concesional variable, sobre las características del proyecto y del valor del inmueble.
- La Concesión Onerosa es transferible, prendable, no precaria.
- Permite la subcontratación por parte del concesionario, a fin de cumplir con el proyecto de la concesión.
- Permite beneficios a terceros sin que incurran a la firma del contrato.

Principales líneas de acción hacia el turismo sustentable:

- Programa Rutas Patrimoniales: Habilitar, promover y dar acceso a Bienes Fiscales de relevancia patrimonial a través de una red de rutas interpretativas.
- Promover el desarrollo local.
- Valorización del Patrimonio tangible e intangible.
- Bienes Nacionales Protegidos.
- Proteger Bienes Fiscales de alto valor patrimonial.
- Asociación público-privada para administración.
- Facilitar el acceso público.
- Planificar el Uso y Manejo de los bienes públicos.

Tipos de Concesionarios en Áreas Protegidas:

- Empresarios turísticos: Inversión en conservación y manejo de espacios naturales.
- Universidades: Desarrollo de proyectos científicos y de investigación, y el manejo experimental de los recursos.
- Fundaciones y corporaciones: Articulación de actores regionales y locales, planificación de los usos del territorio, gestionar proyectos de interés público, apalancar fondos y promover inversiones de terceros.
- Municipalidades y organizaciones locales.

2. Experiencia en Porto Alegre, Brasil.

La transferencia del derecho de construir.

La base urbanística de la operación de Transferencia del Derecho de Construir, introducida por el plan director en Porto Alegre, fue la división del territorio de la ciudad en

regiones de planeación urbana, en las que fueron establecidas actividades permitidas y densidades máximas de población. A partir de esos dos elementos de planeación, se establecieron los demás componentes de control de las edificaciones, tales como la altura máxima, los índices o coeficientes de aprovechamiento (relación entre el área edificable y el área del terreno), las tasas de ocupación, los retiros de la edificación en relación a los límites del terreno, etc. Esas densidades fueron establecidas para cada región sin descontar las áreas proyectadas para recibir vías y parques. De esta manera, siempre que se asegure la densidad máxima de cada región de planeación, las capacidades constructivas de los lotes pueden variar dentro de límites previamente establecidos para las alturas, retiros y ocupación, esto permite asegurar la posibilidad de transferir capacidad constructiva de un lote para otro, dentro de la misma región de planeación, sin alterar la densidad proyectada total de la región. La operación solo puede ocurrir si es autorizada por el municipio, basada en el interés público de adquisición de lotes o parcelas de terrenos afectados por provisiones de obras públicas que no generen densidad ocupacional (calles, plazas, escuelas).

A partir de la promulgación y entrada en vigor de la constitución brasileña de 1988, el Gobierno Municipal desarrolló legislación propia, alcanzando varios aspectos de la planeación urbana y de la tributación. Con instrumentos innovadores constituyó una verdadera "política de responsabilidad social" y, en aquello que es posible en escala municipal, creó una política de "redistribución de la plusvalía urbana". Fueron aprobadas leyes municipales que establecen alcúotas de impuesto predial territorial urbano (IPTU) progresivas sobre el valor de que "quien más tiene más paga" - y también alcúotas progresivas en el tiempo sobre vacíos urbanos. Fue también aprobada la ley de suelo creando (concesión onerosa del derecho de construir) la ley de concesión del derecho real de uso, en beneficio de habitantes irregulares que ocupan áreas públicas municipales hace décadas fueron instituidas las áreas especiales de interés social y de interés cultural, etc. La administración pública negoció con dueños de grandes proyectos inmobiliarios y comerciales que pretendían instalarse en la ciudad, buscando compensaciones para mitigar los impactos generados. Se trató de una política de redistribución de plusvalías con el objetivo de desconcentrar de las manos de los grandes inversionistas y propietarios de tierras.

La experiencia aquí relatada es la de adquisiciones de inmuebles para la ejecución de la tercera avenida perimetral de Porto Alegre, utilizando en gran escala el instrumento de la Transferencia del Derecho de Construir. La operación consiste en pagar la expropiación de un lote, o parte del mismo, tan solo con el “permiso de llevar su potencial constructivo para otro terreno”. Con la operación, la municipalidad disminuyó sensiblemente el desembolso financiero. El total de adquisiciones sin desembolsar moneda corriente alcanzó casi 26 millones de reales en valor histórico, que actualizados a noviembre de 2012, se aproxima a 52.150.000 reales o cerca de 22,8 millones de dólares. A su vez, los propietarios afectados recibieron recursos que alcanzaron valores superiores a los de sus terrenos.

Los objetivos que se buscaron:

1. Reducir el impacto financiero sobre el presupuesto del municipio. El potencial constructivo de los inmuebles de la ciudad es un recurso no presupuestal y su utilización en gran escala proporcionó una disminución de aproximadamente 50% del uso de los recursos del presupuesto en expropiaciones, superando la meta inicial que era de resolver hasta 46% de las adquisiciones con este instrumento, en el escenario optimista del plan de expropiaciones presentado al BID.
2. Asegurar la finalización jurídica de la adquisición de los inmuebles antes de la realización de la obra para garantizar que el poder público no se viera obligado a pagar un valor incrementado por los beneficios de la valorización derivada de la propia inversión pública. En esta perspectiva, el objetivo era evitar que esa valorización fuese dada por duplicado a los propietarios, resolviendo la cuestión de la indemnización amigable a través de la TDC o del pago en moneda corriente, antes del inicio de las obras.

Coefficiente de aprovechamiento.

Vale la pena resaltar que en la versión brasileña de este instrumento, el pago se vincula a la utilización concreta del beneficio, es decir, a la solicitud de realización de una construcción que sobrepase el coeficiente de aprovechamiento (CA) básico. Así, el pago corresponde a una contraprestación y no a un tributo, siendo facultativo

para el beneficiario la utilización del aprovechamiento edificatorio más allá del CA básico y en la proporción de este aprovechamiento adicional.

El instrumento aplicado en esta categoría está basado en la separación de los derechos de construcción de los derechos de propiedad, lo que permite al sector público, en este caso municipal, recuperar los incrementos del valor del suelo que resultan de derechos de desarrollo que sobrepasan la norma básica. (Smolka, 2013)

APORTES Y CONCLUSIONES

La AME considera que cada alternativa de financiamiento deberá responder y adecuarse a las características y necesidades particulares de cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

Por otra parte, el marco jurídico previsto en el país está permitiendo, actualmente, aplicar con mayor eficiencia y eficacia la obtención de fuentes alternativas de financiamiento a las tradicionales.

Debe reconocerse que la asociación público-privada dinamiza la economía a través de acuerdos contractuales, que atraen la inversión extranjera en forma eficiente más aún en momentos económicos como los actuales. Sin embargo, su aplicación conllevará algún tiempo y esfuerzos encaminados al fortalecimiento de los gobiernos locales para el desarrollo de capacidades en el mediano plazo.

Del abanico de alternativas de financiamiento presentadas, para la AME, destaca por su notoriedad, novedad y flexibilidad la concesión onerosa de derechos como el instrumento viable y oportuno a ser aplicado por los GAD Municipales para la búsqueda de financiamiento adicional. Además, la toma de decisiones en este ámbito recae fundamentalmente al interior de los organismos locales por lo que su instrumentación no está condicionada a factores externos sino únicamente a la estrategia de gestión que defina y apruebe el GAD Municipal.

De la experiencia latinoamericana en la aplicación de este instrumento sugerido, se tienen algunas lecciones que merecen destacarse:

- Reconocer que el sistema de ensayo y error es parte del proceso de refinamiento e institucionalización de cualquier instrumento de política de recuperación de plusvalías, incluyendo el de concesión de derechos, y que no existe un molde único aplicable a todos los casos;
- Crear situaciones donde todos ganen, resultantes de la generación de incrementos significativos en el valor de la tierra que reviertan sobre un área específica, como efecto de intervenciones y obras públicas.
- Documentar como la concesión onerosa de derechos ha fomentado inversiones en infraestructura y servicios urbanos, y ha mejorado el desarrollo del uso del suelo.

A manera de corolario final se puede manifestar que este conjunto de instrumentos o mecanismos alternativos de financiamiento constituyen una contribución inicial que hace la AME a sus asociados a fin de disponer de alternativas viables de financiamiento adicional a las tradicionales y enmarcadas fundamentalmente en el marco legal imperante, garantizando de esta manera el accionar institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en la búsqueda del bienestar de la población.

NOTAS

- 1 Por ejemplo, en el Distrito Metropolitano de Quito, a través de la alianza pública-privada entre la Asociación de Centros Comerciales del Ecuador (ACCECUADOR) y la Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO- EP), se llevó a cabo el proyecto 3Rs – Manejo Integral de Residuos Sólidos Urbanos que permitió la recolección de 840 toneladas de residuos reciclables diariamente, cuando antes del proyecto era de 180 toneladas. Información tomada de Pablo Pinto: “Caso de éxito de la Alianza Público – Privada entre ACCECUADOR y EMASEO. 3Rs – Manejo Integral de Residuos Sólidos Urbanos”.
- 2 Este punto se desarrolla en base al documento del BID: “Asociaciones Público Privadas: Implementando soluciones en Latinoamérica y el Caribe”; Unidades 1 y 2.

BIBLIOGRAFÍA

- AME, (2013), *Capacidad de Endeudamiento de los GAD Municipales: período 2007-2011*, Quito, Ecuador.
- AME, (2014), *Simplificación de trámites municipales*, Quito, Ecuador.
- Banco Central del Ecuador. (2012). Estadísticas de los gobiernos provinciales y seccionales en el Ecuador: 2000-2011. Apuntes de Economía No 61. Recuperado de <http://www.bce.fin.ec>
- Banco Central del Ecuador. (2015). Estadísticas de los gobiernos provinciales y seccionales en el Ecuador: 2004-2013. Apuntes de Economía No 62. Recuperado de <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/indapun.htm>
- Banco Central del Ecuador. (2014). El Banco Central del Ecuador presenta los resultados de las Cuentas Regionales del año 2009. Recuperado de <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/CuentasProvinciales/Cab2009.xlsx>
- BID. (2013). *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*. Editores Ana Corbacho, Vicente Fretes y Eduardo Lora. Recuperado de <http://www.fondodeculturaeconomica.com>
- BID, (2015), *Asociaciones Público Privadas: Implementando soluciones en Latinoamérica y el Caribe, Unidades 1 y 2*.
- *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Respuestas locales a problemas regionales*. Capítulo 4. Transferencias del derecho de construir. La Experiencia de Porto Alegre, Brasil. Néia Uzon. Pág. 37.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial No. 790, Quito, Ecuador, 05 de julio de 2016.
- ONU, (2006), *Las nuevas finanzas públicas. Respondiendo a los Desafíos Mundiales*, Editado por INGE KAUL y PEDRO CONCEIÇÃO, Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York Oxford, Oxford University Press.
- PINTO, Pablo, (2012), *Caso de éxito de la Alianza Público – Privada entre ACCECUADOR y EMASEO. 3Rs – Manejo Integral de Residuos Sólidos Urbanos*.
- SMOLKA, M., (2013), *Implementación de la recuperación de plusvalías en américa latina*, Lincoln Institute of Land Policy.

PONENCIA 23

MANCOMUNIDADES, PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, EXPERIENCIAS EN ALEMANIA

STEFAN TOMINSKI

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT
(GIZ) GMBH

PROGRAMA FORTALECIMIENTO DE BUEN GOBIERNO

B

uenas tardes estimados señores y señoras participantes. En primero lugar quiero expresar mi agradecimiento tanto por la invitación de la comisión del X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial a su evento como por su interés en las experiencias del mancomunamiento en Alemania. Espero que mi ponencia sea de utilidad para ustedes y el contexto político-cultural en el Ecuador.

Quisiera empezar con la presentación de unas fotos: ¿Qué tienen en común esta planta incineradora de residuos sólidos y una planta de tratamiento de aguas servidas? ¿Qué relación tienen las cifras de 58 000¹, €16 millones o 38 millones kWh con las mancomunidades?

Las dos plantas tienen en común que son propiedad de dos mancomunidades y son manejadas por estas mismas. La cifra de 58 000 es el número aproximado de empleados por mancomunidades en Alemania, el monto de €16 millones corresponde a las inversiones programadas del año 2015 hasta 2019 de la mancomunidad que maneja la planta de tratamiento de aguas servidas, y el valor de 38 mi-

llones kWh es la energía eléctrica producida y vendida por la planta incineradora de residuos.

Estos breves ejemplos ya transmitan una idea de la importancia de las mancomunidades en Alemania para la prestación de servicios, y el siguiente discurso estará orientado en dos preguntas principales:

- ¿Cómo logran las mancomunidades en Alemania prestar los servicios?
- ¿Cuáles son para el mancomunamiento las condiciones marco, los factores de éxito y los desafíos?

El presente texto pretende generar insumos o impulsos para el debate en el Ecuador sobre cómo el modelo mancomunado puede fortalecer los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en la prestación de servicios o cómo puede incentivarse su creación. Para responder voy a proceder de la siguiente forma:

1. La primera parte de introducción abarca reflexiones generales sobre el contexto histórico e institucional de las

mancomunidades en Alemania, así como ubicar el modelo mancomunado en el contexto de la prestación de servicios. Este primer paso tiene como fin dibujar un panorama general.

2. La segunda parte investiga principalmente factores claves del mancomunamiento entre ellos un marco legal claro, una autonomía institucional, el autofinanciamiento y la gestión con un enfoque empresarial, así como otros factores de éxito «suaves». La parte termina con detallar nudos críticos del mancomunamiento en Alemania y con reflexiones para el contexto ecuatoriano.

1. El contexto histórico e institucional de mancomunidades en Alemania

¿Estamos hablando verdaderamente de lo mismo cuando utilicemos el término «mancomunidad»? ¿Lo qué es una mancomunidad en Alemania corresponde a lo qué es una mancomunidad en el Ecuador?, afirmo que sí. En Alemania una mancomunidad es un agrupamiento asociativo de varios municipios con personalidad jurídica propia, principalmente conformada para cumplir un fin específico, en general, se refiere a la prestación de servicios públicos. En el Ecuador, las mancomunidades y consorcios también son agrupaciones de municipios que tienen propia personalidad jurídica y que tienen entre otras como finalidad "(...)" de mejorar la gestión de sus competencias (...)" (COOTAD, Art.285). Según este concepto, tanto en Alemania como en el Ecuador las mancomunidades representan un modelo de gestión para la prestación de servicios orientado hacia el bienestar de la ciudadanía.

En Alemania, las mancomunidades en especial y la cooperación intermunicipal en general tienen una larga tradición, es un modelo de gestión pública que surgió en el siglo XIX. La industrialización estaba en pleno emprendimiento, las empresas y fábricas anhelaban una fuerza laboral para seguir expandiéndose. Como consecuencia, la producción industrial creciente causó una migración de partes significantes de la población rural a las zonas industriales en la búsqueda de empleo, un fenómeno que todos conocemos como urbanización: ciudades pequeñas se convirtieron en ciudades intermedias y grandes, y centros poblados rurales se volvieron ciudades pequeñas. Este fuerte aumento de la población urbana desafió a las municipalidades y sus administraciones

en la prestación de servicios básicos (en alemán: «*Da-seinsvorsorge*»). Fue en aquella época cuando las municipalidades iniciaron a intercambiar experiencias y a colaborar entre ellas para encontrar nuevas soluciones, aún sin que existiera una base legal correspondiente (cf. Frick & Hökkeler, 2008, p.17).

Después de más de 120 años de su implementación, la cooperación intermunicipal hoy en día dispone de un marco legal establecido y de procesos institucionalizados. El modelo mancomunado y las demás formas de la cooperación entre municipios están consolidados y cuentan con estructuras, normas y competencias definidas. Las mancomunidades están principalmente formadas a nivel municipal y distrital¹, no existen a nivel de los estados federados. Los niveles de gobierno integrados en la mancomunidad dependen de las competencias que la constitución los asigna. Mancomunidades, como cada municipio están supervisados por el siguiente nivel de gobierno más alto: Una mancomunidad de municipios está supervisada por la prefectura del distrito («*Landratsamt*»), mientras que las constituidas por distritos están supervisadas por las administraciones de los estados federados, sea su Presidencia o Ministerio del Interior. Debido a la autonomía de los municipios y las mancomunidades, la supervisión se limita únicamente a cuestiones legales en el caso de competencias exclusivas. Aquí, las entidades públicas supervisoras revisan exclusivamente el cumplimiento de la legislación vigente y aprueben la conformación de mancomunidades. En caso de competencias o funciones delegadas por el nivel superior a un nivel inferior, las entidades públicas supervisoras tienen la facultad de revisar también la administración municipal o mancomunada y, en el caso necesario, emitir decretos que determinan el alcance de sus decisiones políticas. Tanto la supervisión jurídica como la supervisión administrativa de la gestión municipal o mancomunada son ejecutadas de forma preventiva o represiva, la segunda llegando a la derogación de decretos municipales o mancomunados hasta la sustitución de gerentes por funcionarios de los estados federados.

Conflictiva es la supervisión del presupuesto. Legalmente, los municipios y, por ende, las mancomunidades están obligadas a contar con un presupuesto equilibrado, por esta razón a las entidades supervisoras les compete también la supervisión presupuestaria que, al mismo

tiempo, interviene significativamente a la autonomía municipal. Otra crítica surgió frente al impacto limitado de la supervisión presupuestaria considerando el endeudamiento municipal creciente.

A parte de la supervisión, las administraciones de varios estados federados cuentan también con una oficina de fomento de mancomunidades, con la función de facilitar y promover la cooperación intermunicipal a través de la formación de redes y organización de conferencias; así como el asesoramiento a los funcionarios municipales en términos estratégicos y el impulso, de manera financiera, a la formación de modelos cooperativas y asociativas entre los municipios cooperación.

2. Mancomunidades en el contexto de la prestación de servicios

Un análisis de la prestación de servicios públicos en Alemania resulta en la afirmación que las mancomunidades son indispensables para su calidad y cobertura. Sin el modelo asociativo, sin un esfuerzo conjunto de los municipios, existiría una desigualdad territorial mucho más alta entre los distritos y las ciudades pequeñas por un lado, y ciudades intermedias, grandes y metropolitanos por otro lado. La decisión a favor del modelo mancomunado permite a los gobiernos locales organizar y gestionar de manera más eficiente los servicios básicos, conseguir créditos para inversiones altas y por ende garantizar, por ejemplo, el abastecimiento de agua potable o la recolección, y la eliminación de residuos sólidos.

La importancia de las mancomunidades se evidencia en su número al nivel nacional: Existen más que 1 000 mancomunidades en Alemania². Los sectores principales y tradicionales de mancomunidades son: Agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, residuos sólidos y transporte (Schulz-Hönerhoff, 2012, p. 64). En la actualidad se aplica el modelo mancomunado también en los sectores de turismo, planificación y ordenamiento territorial, técnicas de información y gobernanza electrónica. La decisión a favor de la cooperación intermunicipal y el modelo mancomunado se base en los desafíos que enfrentan los municipios. Un factor determinante es su situación financiera crítica; una multitud de municipios, especialmente en zonas rurales y ciudades pequeñas, sufren un endeudamiento significativo. El modelo mancomunado es una opción

estratégica para la reducción de gastos al asegurar la prestación de servicios. Otro desafío es el descenso del número de habitantes en las zonas rurales y en las ciudades pequeñas debido a un proceso de emigración y tasas de natalidad bajas. La reducción de población conlleva una disminución de los ingresos y la eficiencia en la prestación de servicios a causa de que se reduce por ejemplo la cantidad de usuarios de alcantarillado por kilómetro o la cantidad de hogares y residuos sólidos a recoger por kilómetro. Bajo estas tendencias, el modelo mancomunado y la cooperación intermunicipal en general se vuelven una opción atractiva.

Para la prestación de servicios las mancomunidades en Alemania, similar al Ecuador, disponen de tres opciones: Pueden aplicar 1) un modelo de gestión directa, 2) formar una empresa mancomunada, o 3) escoger un modelo mixto de las primeras dos opciones. En el primer caso las mancomunidades establecen una estructura operativa con direcciones correspondientes. Una mancomunidad de manejo de desechos sólidos, por ejemplo, instaura una dirección técnica para la construcción y el mantenimiento de las instalaciones y el equipamiento, así como una dirección de gestión de desechos para asesoramiento a los ciudadanos, levantamiento de estadísticas y revisión de estatutos; además establece una dirección de administración y finanzas encargada de la planificación, contabilidad, tesorería, cobra de tarifas, así como subsecretarías para sistemas de información, licitaciones públicas y contratos de trabajo. La función del gerente de la mancomunidad requiere un perfil de gestión empresarial. Además contrata ingenieros, expertos en mecánica, choferes de camiones, profesionales en gestión de residuos y todo el personal administrativo. Este modelo de la gestión directa es el modelo más establecido e implementado. Para la formación de una empresa, las mancomunidades cuentan con varios modelos en el marco del derecho privado o público; pueden crear por ejemplo una sociedad de responsabilidad limitada hasta una empresa pública o una empresa propia que no tiene personalidad jurídica. La creación de una empresa mancomunada se vuelve necesaria cuando una mancomunidad quiere prestar un servicio que no consta en una competencia municipal legalmente obligatoria o que tiene un carácter comercial. Un ejemplo es la mancomunidad Rhein-Neckar (ZRN), formada por 24 distritos, municipios y ciudades metropolitanos y tres estados federados para gestionar el transporte

público. Ésta no tiene estructura operativa sino formó en conjunto con una asociación de deportistas una empresa privada, modelo sociedad de responsabilidad limitada. También existen modelos mixtos que significa que la mancomunidad presta servicios básicos a través de sus propias direcciones operativas y para la prestación de servicios comerciales maneja una empresa. Un ejemplo es la mancomunidad de residuos sólidos Saale-Ohrla (Zweckverband Abfallwirtschaft Saale-Ohrla): La recolección de los residuos sólidos, que es competencia municipal legalmente obligatoria, es realizada operativamente por la mancomunidad. Para el manejo de una planta de aprovechamiento energético de los residuos sólidos formó una empresa propia («Eigenbetrieb») sin personalidad jurídica.

3. Factores claves del mancomunamiento en Alemania

Inicié con las preguntas orientadoras de cómo logran las mancomunidades una prestación de servicios relativamente efectiva en cuanto a la cobertura y la calidad y cuáles serán sus factores de éxito. En lo siguiente quiero resaltar los siguientes factores:

- a) Un marco legal claramente definido
- b) Una autonomía institucional y organizacional de las mancomunidades
- c) El autofinanciamiento y el enfoque de la gestión empresarial
- d) Otros factores «suaves» que contribuyen al éxito de una cooperación intermunicipal.

El marco legal de mancomunidades en Alemania.

La base del mancomunamiento en Alemania es el Artículo 28, párrafo 2 de la Constitución de la República Federal de Alemania: Garantiza la autonomía municipal y mancomunada que incluye la responsabilidad financiera propia. A parte de este artículo constitucional, los diferentes Estados Federados cuentan con una legislación propia para mancomunidades: Una ley de cooperación intermunicipal que defina diferentes formas de la cooperación de las cuales el modelo mancomunado es solo una. Estas leyes indispensables abarcan disposiciones concretas para la conformación, los órganos y sus funciones, las potestades, elecciones y votaciones, y participación ciudadana, entre otros, y forman el marco

normativo para la operatividad y el funcionamiento de las mancomunidades.

El marco normativo de las mancomunidades también está constituido a nivel nacional por la Ley de Impuestos sobre la Venta y las Leyes Sectoriales, al nivel de los Estados Federados por sus constituciones y varias leyes municipales, así como a nivel de los Distritos y Municipios por reglamentos y decretos. Gracias a estas leyes, por ejemplo, está definida bajo qué régimen las mancomunidades recaudan tasas, bajo qué condiciones pagan impuestos o bajo qué normas deben realizar licitaciones.

La autonomía institucional de las mancomunidades.

Como arriba menciono, los diferentes Estados Federados han establecido leyes de cooperación intermunicipal muy amplias abarcando varios aspectos importantes. Su extensión y consideración de muchos temas incluye disposiciones que garantizan la autonomía institucional de las mancomunidades. Para su operatividad y la prestación de servicios, esa autonomía es clave. Como cualquier otra forma de organización una mancomunidad requiere funciones, potestades y competencias básicas para poder cumplir sus fines. La autonomía institucional puede ser conceptualizada en base de cuatro dimensiones claves: la autonomía 1) estructural, 2) estratégica-política, 3) financiera, y 4) operativa.

Por su naturaleza la autonomía estructural de la mancomunidad está limitada debido a su conformación por niveles de gobierno democráticamente constituidos. Por ende los distritos y municipios deben ejercer su control a través de conformar el directorio y/o la asamblea mancomunada; además, estructurada 100% autónoma, la mancomunidad tomaría forma de un gobierno paralelo. No obstante, como cualquier otra forma de organización requiere una cierta autonomía estructural y está garantizada cuando la incidencia de instituciones estatales, de los distritos y municipios que la conforman, está limitada. En el caso de Alemania, sí existe una incidencia por parte del Estado debido a su competencia de la supervisión y fiscalización de los municipios de la que disponen los gobiernos de los estados federados. Al nivel de los municipios mancomunados, la incidencia está limitada de una cierta forma: La asamblea mancomunada no está conformada necesariamente por alcaldes o alcaldesas

sino también por concejales, tesoreros u otros delegados de los municipios.

Al nivel estratégico-político, las mancomunidades en Alemania cuentan con una autonomía significativa. La asamblea mancomunada aprueba decretos sin la necesidad de la aceptación de los consejos municipales. Estos decretos abarcan por ejemplo decisiones sobre las tasas de los servicios prestados o adhesión y dimisión de municipios. La misma autonomía existe para la planificación estratégica, operativa-anual o de inversión que no requiere la aprobación de los consejos municipales.

Las mancomunidades también son financieramente autónomas. Tienen la potestad de generar ingresos propios o conseguir otro financiamiento, pueden sancionar a los usuarios que no pagan, y administran sus propios fondos.

Al nivel operativo, las mancomunidades disponen de las potestades de adquisición de bienes, y de contratación de servicios y personal. También tienen la potestad de decidir bajo sus propios criterios si prefieren ejecutar una competencia completa o solamente servicios determinados. Así que existen mancomunidades formadas únicamente para la recolección de los residuos sólidos sin gestionar la eliminación o la reutilización.

Autofinanciamiento y gestión empresarial.

Un siguiente factor clave para el funcionamiento de las mancomunidades es el autofinanciamiento y la gestión empresarial. Aunque una mancomunidad no tiene el fin prioritario de generar ganancias sino asegurar la prestación de servicios públicos, la gerencia la maneja con una lógica empresarial: aplican varias formas de financiamiento, ya que la generación de ingresos propios es indispensable para la sostenibilidad organizacional de la mancomunidad. El ingreso principal son tasas y tarifas que recauda la mancomunidad por sus servicios prestados, por ejemplo para el consumo de agua potable, la cantidad de aguas servidas tratadas o los residuos sólidos recolectados. Otro ingreso importante es la venta de productos, como en una mancomunidad que maneja una planta de aprovechamiento energético de residuos sólidos, vende la energía producida y alimenta la red de corriente.

Una forma precisa de financiamiento para realizar inversiones son los créditos. Las obras requeridas para la prestación de servicios y encargadas por las mancomunidades, por ejemplo plantas de tratamiento de agua, construcción de tubería, construcción de rellenos sanitarios etcétera, son proyectos amplios y en términos financieros muy extendidos. El endeudamiento a través de créditos para financiar las inversiones necesarias es ineludible, ellos están refinanciados a medio y largo plazo a través de tasas y tarifas recaudadas.

Otros ingresos de las mancomunidades en cantidades menores son las tasas que cobran sus administraciones a los usuarios para trámites administrativos así como las cuotas de los municipios miembros.

Para que la mancomunidad pueda ejecutar las potestades de recaudar tasas y tarifas, conseguir créditos, administrar sus finanzas entre otros, requiere de las estructuras institucionales necesarias. Con la formación de una mancomunidad, los Municipios eliminan en su estructura orgánica las direcciones que antes fueron responsables de gestionar una competencia determinada porque transfieren a la mancomunidad todas las atribuciones, funciones y potestades relacionadas con esta competencia. Este ajuste estructural-organizacional tiene las ventajas de una reducción de gastos en los Municipios y una mejor especialización del personal, ya que la mancomunidad gestiona solo un servicio o una competencia particular y no varias como en los Municipios. Al mismo momento afecta a su personal ya que el proyecto de la conformación de una mancomunidad puede causar preocupaciones por parte de los empleados con relación a su contrato de trabajo. Así que los Municipios, desde la primera fase de iniciación de la cooperación intermunicipal, deben asegurar una comunicación transparente con los empleados y su participación en todo el proceso.

Como ya fue mencionado, las cuotas de los Municipios no son prioritarias para el financiamiento de la mancomunidad. De hecho, los Municipios transfieren cuotas solo en caso excepcionales siempre cuando la mancomunidad no pueda asegurar un presupuesto anual equilibrado. ¿Cuál es la justificación para esa práctica? La razón es clara: En tiempos de endeudamiento creciente, los Municipios estratégicamente optan a favor de la cooperación intermunicipal, incluyendo la mancomuni-

dad, con el fin de reducir gastos. Bajo esa lógica, un modelo de prestación de servicios sin el potencial de una disminución de gastos no sería una opción conveniente. Por ende, los Municipios no tienen motivos de apoyar financieramente a la mancomunidad, más bien insisten en que realice una gestión eficiente.

Esas condiciones requieren que la gerencia establezca un enfoque empresarial en sus procesos de administrar de la mancomunidad. Para este fin aplica varios instrumentos de planificación y administración financiera: a) Plan de Éxito; b) Plan de Activos; c) Programa de Inversiones y d) Cuentas Anuales. Tanto el Plan de Éxito y el Plan de Activos son instrumentos anuales que anticipan por un año los ingresos y egresos, así como las inversiones y su refinanciamiento. El Programa de Inversiones considera a largo plazo hasta un lapso de tiempo de cuatro años, las inversiones de magnitud más alta. Las mancomunidades cierran su gestión anual con la elaboración de las cuentas anuales, que incluye un balance de los activos y pasivos, así como de las ganancias y pérdidas. Estos instrumentos de gestión contribuyen al manejo eficiente de una mancomunidad y sus recursos financieros.

Factores «suaves» de éxito del mancomunamiento.

Las experiencias demuestran que el éxito de la cooperación entre municipios, y en especial de mancomunidades, nace su fase de iniciación. El proyecto de mancomunarse requiere una voluntad política de los actores claves, particularmente de los alcaldes, y su convicción de que la cooperación sea un modelo beneficioso. Desde el inicio, la construcción de una visión conjunta entre los alcaldes, superando diferencias políticas en términos de partidos, es esencial. Una visión compartida contribuye a orientar las decisiones políticas hacia una gestión mancomunada efectiva y basada en resultados, y dirigida hacia el Buen Vivir de la ciudadanía. Su construcción es un proceso constante que debe estar revisado y ajustado una y otra vez.

La visión conjunta debe estar incrustada en una estrategia mancomunada concreta: Más los municipios arrancan la cooperación con claridad sobre el fin del mancomunamiento, los miembros y aportes, las líneas de trabajo y el modelo, más exitoso operará la mancomunidad en adelante. Se requiere un debate

amplio entre los alcaldes y actores claves sobre los beneficios a generar, las expectativas de cada uno, las potencialidades hasta asuntos muy concretos como por ejemplo la ubicación de un relleno sanitario. Antes de implementar el proyecto mancomunado, las autoridades deben contar con un análisis exacto de la situación actual en el territorio con relación a las condiciones políticas, económicas, sociales y ecológicas que determinan al mancomunamiento. Estos elementos forman la base para identificar la factibilidad y viabilidad de la cooperación entre los municipios.

Otro factor de éxito es la confianza e igualdad entre las autoridades municipales. Obviamente, los Municipios representan diferentes números de habitantes y hay que tomar en consideración estas diferencias para las estructuras gubernamentales de la mancomunidad. En cuanto al régimen de toma de decisiones, algunas mancomunidades aplican un modelo de ponderación de votos en base del número sus habitantes. Otras mancomunidades consideran, para la conformación de la asamblea mancomunada, la representación proporcional de los partidos en los Municipios. No obstante, la mancomunidad es una modalidad de cooperación horizontal entre pares, en donde las decisiones se toman en conjunto bajo la lógica de negociación, por ende, es recomendable limitar jerarquías entre los municipios mancomunados.

Para el éxito de encaminar la cooperación y el mancomunamiento entre los Municipios, una comunicación transparente resultó importante con el fin de socializar el proyecto de mancomunarse y establecer respaldo por el personal. Como escuchamos antes, el encargar de la mancomunidad con la prestación de un servicio determinado implica un ajuste en la estructura orgánica de los Municipios hasta un despido posible del personal. Por lo tanto es importante construir en conjunto con el personal del municipio la cooperación intermunicipal.

El éxito de una mancomunidad depende también fuertemente de la reducción de la injerencia política. En muchos casos, las autoridades locales reconocen que la mancomunidad no es un campo político para imponer su perspectiva partidista sino una entidad encargada de prestar un servicio para la ciudadanía.

Nudos críticos del mancomunamiento en Alemania.

Las mancomunidades en Alemania por supuesto enfrentan varios retos y nudos críticos. A nivel de la operatividad y prestación de servicios, en las zonas rurales un desafío principal es la reducción de ingresos y el refinanciamiento de las inversiones debido a la disminución del número de habitantes, que pueden ser recaudados. Otro reto es asegurar la satisfacción de los ciudadanos con los servicios prestados. Las mancomunidades refinancian sus inversiones a través de subir las tasas y tarifas para los servicios. Este aumento puede causar un descontento de los usuarios si no está acompañado por un mejoramiento de calidad de servicio a corto o medio plazo.

En el nivel administrativo-político, los Municipios enfrentan dificultades para separarse de la mancomunidad. La separación implica un proceso jurídico legal relativamente largo hasta que entre en vigor. La complejidad consiste entre otros en identificar y calcular los activos de la mancomunidad, que pertenecen al Municipio. El proceso de la conformación de la mancomunidad puede estar obstaculizado por las autoridades cuando temen una pérdida de autonomía y control.

4. Reflexiones para el contexto ecuatoriano

Desde la perspectiva de la experiencia alemana, las siguientes preguntas me parecen útiles y apropiadas para reflexionar:

- ¿Las mancomunidades en el Ecuador disponen de las potestades y capacidades necesarias para aplicar una autogestión y autofinanciamiento?
- ¿De qué forma el funcionamiento de las mancomunidades requiere un ajuste o mejoramiento del marco normativo?
- ¿Qué factores a nivel nacional limitan el funcionamiento eficiente de las mancomunidades y qué estrategias son recomendables para mejorar sus condiciones marco?
- ¿Qué experiencias y mecanismos existen en el Ecuador para reducir la injerencia política en la gestión mancomunada?
- ¿Bajo qué factores y criterios el modelo de la empresa pública mancomunada es preferible en comparación a un modelo de gestión directa? ¿Cuáles

son las ventajas y desventajas de cada uno de los modelos?

- ¿Qué capacidades institucionales requieren las mancomunidades para generar ingresos propios y conseguir créditos?
- ¿Cuál es la proyección del Ecuador hacia el modelo mancomunado en el futuro?

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ La organización territorial en Alemania se diferencia de la del Ecuador. El estado nacional está organizado a través de 16 estados federados, de los cuales 13 son estados federados territoriales y 3 son estados federados urbanos que no abarcan un territorio más allá de su ciudad (Berlín, Hamburgo y Bremen). Cada uno de los estados federados territoriales cuentan con su propio parlamento y su propia constitución, están organizados a través de distritos o comarca, que abarcan varios municipios urbanos que tienen el título de 'ciudad' y municipios rurales. Un municipio en general es un centro poblado y cuenta con un alcalde.
- ² El número es un cálculo propio, debido a que no existe una estadística nacional. Por ejemplo, en los dos estados federados de Turingia y Sajonia, de 13 estados federados territoriales en total, ya existen 297 mancomunidades (Secretaría de estadísticas de Turingia, 2016, www.sachsen.de)

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional, (2010), Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Quito, Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010
- Asamblea Nacional, (2016), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Quito, Decreto Ejecutivo 489, Registro Oficial Suplemento 383 del 25 de octubre del 2016.
- Bartra, A., (2015.), Despojo y resistencia en los territorios, México, Editorial Alianza.
- Castells, M., (1976), La cuestión urbana, México, Siglo XXI.
- Davis, M., (2014.), Planeta de ciudades miseria, Editorial AKAL
- Harvey, D., (2014), Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana, España, Editorial AKAL.
- Holloway, J., (2014.), El capital se mueve. Editorial Herramienta, Buenos Aires.
- Illich, I., (2015), El silencio es un bien comunal. México, Fondo de cultura Económica. La Jornada.
- Jacobs, J., (2011.), La vida y la muerte de las grandes ciudades, Capitán Swing.
- Klein, N., (2014), Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima, Paidós Ibérica.
- Lefebvre, H., (1973), El derecho a la ciudad, Barcelona, Editorial Península. Barcelona.
- Morín, E., (1983), El método. La vida de la vida, Madrid, Cátedra. p 413.
- Mumford, L., (2014.), La cultura de las ciudades, Pepitas de calabaza.
- Negri, T. y Hardt, M., (2000.), Imperio, Grupo Planeta
- Negri, T. y Hardt, M., (2004) Multitud, Editorial Debate
- Pérez Sainz, P. y Ribadeneira, J.P., (1989.), Vivir en la Ciudad, Quito, Centro Andino de Acción Popular.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (2014), Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Versión preliminar 1.0. Quito
- SENPLADES, CONCOPE, AME, CONAJUPARE, (2010), Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Estrategias para el fortalecimiento del sistema nacional descentralizado de planificación participativa, Quito.
- Topalov, C., (1978), La urbanización capitalista, México, El Colegio de México.

PONENCIA 24

TRES ANÁLISIS SOBRE LA CONVERGENCIA ECONÓMICA TERRITORIAL EN EL ECUADOR¹

RODRIGO MENDIETA MUÑOZ²
NICOLA PONTAROLLO³



El objetivo del presente estudio es evaluar dinámicamente la convergencia/divergencia absoluta y relativa en el Ecuador a nivel cantonal. En primera instancia se estima un modelo de mínimos cuadrados no lineales (MCNL) utilizando datos transversales entre 2007 y 2012. Los principales hallazgos indican una tasa de convergencia absoluta del 1,37% anual entre municipios. Con los factores condicionantes (índice de analfabetismo, porcentaje de viviendas con red eléctrica, número promedio de hijos, producción agrícola, producción manufacturera y remesas como porcentaje del valor agregado bruto cantonal) la velocidad de convergencia se reduce al 1,12% anual, indicando que diferencias en estas variables explicarían, en buena parte, la lenta convergencia territorial en Ecuador. En segunda instancia, se analiza el proceso de convergencia de los cantones del Ecuador, durante el período 2007-2012, teniendo en cuenta el papel de los desbordamientos espaciales a través de técnicas econométricas espaciales. La importancia de utilizar esta técnica, a más de permitir el tener en cuenta la interacción de las unidades espaciales en el territorio,

permite la identificación de grupos de cantones que se caracterizan por presentar patrones espaciales similares, los cuales pueden ser interpretadas como clubes de convergencia, puesto que representan áreas con condiciones iniciales similares que, según la teoría económica, convergen a un estado estacionario de equilibrio común. Los resultados señalan que el proceso de convergencia está presente, no obstante, solo involucra al conjunto de cantones más desarrollados. Esto pondría de manifiesto varias implicaciones de política relacionadas con i) la capacidad de los cantones de tomar ventaja de la dinámica positiva de sus vecinos, ii) la persistencia de desarrollo en algunas áreas circunscritas, y iii) el desarrollo espacial desequilibrado. Finalmente, se analiza el proceso de convergencia subnacional de Ecuador durante el período 2007-2013, a través de técnicas econométricas para el tratamiento de paneles espaciales. La ventaja de emplear esta técnica es que proporciona una estimación fiable, ya que toma en cuenta la interacción espacial en el territorio. Ecuador se caracteriza por severas disparidades entre los

cantones, lo que se refleja en una geografía económica y social heterogénea, que puede obstaculizar un desarrollo equilibrado y un efecto multiplicador espacial positivo dentro del país. En este punto, se miden los efectos sectoriales sobre el crecimiento económico, lo que demuestra que a pesar de la transformación de la matriz productiva, impulsada por el gobierno, este proceso está lejos de estar completado. En particular, el Ecuador está demasiado concentrado en sectores poco productivos, lo cual dificulta el crecimiento económico, y el sector de manufactura está demasiado acumulado en pocas áreas, evitando su posible efecto positivo en toda la economía. En definitiva, haciendo uso de técnicas de análisis espacial de datos, se mide la convergencia supuesta según conjuntos de cantones, encontrándose la persistencia de clubes de convergencia y posteriormente, mediante métodos de econometría espacial, se aproximan las variables que están incidiendo en la convergencia cantonal, con especial énfasis en los componentes productivos sectoriales.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección se realiza el contraste de la hipótesis de convergencia relativa en el Ecuador a nivel cantonal, considerando un conjunto de variables explicativas. Siguiendo a Barro y Sala-i-Martin (1991) se estima un modelo de mínimos cuadrados no lineales (MCNL) utilizando datos transversales entre 2007 y 2012. En la tercera sección se analiza el proceso de convergencia de los cantones ecuatorianos durante el periodo 2007-2012, teniendo en cuenta el rol de los desbordamientos espaciales a través del uso de econometría espacial. En la cuarta sección, se analiza el proceso de convergencia subnacional de Ecuador durante el periodo 2007-2013 a través de un enfoque econométrico de panel espacial. Por último, se discuten las conclusiones de la investigación.

2. La hipótesis de la convergencia condicional en Ecuador: Un análisis a nivel cantonal

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INEC-, la República del Ecuador actualmente cuenta con una población de 16 millones de habitantes en una extensión territorial de 283,5 mil km². Política y administrativamente el país se encuentra dividido en 24 provincias, 221 municipios (también denominados cantones) y 1.228 parroquias.

A partir de la década del ochenta, el Ecuador tuvo que encarar recesiones económicas acompañadas de una severa inestabilidad social y política que estalló con la dolarización de la moneda local en el año 2000. Lo que significó la justificación propicia para profundizar políticas de austeridad del gasto público, privilegio por el pago de la deuda externa, achicamiento del Estado, flexibilidad laboral y liberalización del comercio; que además de engendrar un descalabro institucional generalizado, ahondó la desigualdad económica en medio de altas tasas de pobreza (Falconí y Muñoz, 2012). Este escenario adverso mitigó el intento de una serie de políticas y reformas de descentralización y autonomía territorial de la gestión del desarrollo implementadas en el país durante la década de los noventa (Barrera, 2007). En efecto, varios trabajos dan cuenta de profundas heterogeneidades económicas, aún persistentes entre las diferentes provincias que conforman el país (Alvarado, 2011; CEPAL; 2009). En el año 2007, el proyecto político-económico que asume el poder consigue que se apruebe una nueva Carta Magna. Desde entonces radicales cambios se han dado en el Ecuador, con hechos sin precedentes en varios campos como la inversión en infraestructura, proyectos hidroeléctricos, educación, ciencia y tecnología; aumento considerable del monto y cobertura del gasto social, que incluye un programa ícono de inclusión de personas con capacidades físicas e intelectuales; y, una nueva imagen del Estado, afianzada en una gobernabilidad e institucionalidad más eficiente. Lo que ha sido posible gracias a mayores ingresos petroleros, producto de los altos precios internacionales y de una renegociación en términos más favorables para el país; a lo que se suma la ampliación de la cobertura y mejora en la eficiencia de recaudación fiscal, y una reestructuración de los instrumentos de deuda externa. En lo referente a la territorialización de la gestión del desarrollo, también se implementan cambios con el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD- (2010), que recoge un conjunto de estrategias conducentes al reordenamiento territorial del Estado, representando el mecanismo legal que regula la ampliación de las oportunidades de desarrollo local para las diferentes instancias administrativas: regiones, provincias, municipios y parroquias; y de sus respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados -GAD-. Los efectos de estas acciones y estrategias se empezarán a notar en términos de reducción de la pobreza (Mideros, 2012) y crecimiento económico (Martín Mayoral,

2012); pero que, dado el severo deterioro estructural previo, aún no dan indicios que permitan hablar de un proceso consolidado de reducción de las desigualdades económicas a nivel territorial en el Ecuador. En efecto, trabajos recientes si bien aportan evidencia sobre la presencia de un proceso de convergencia territorial, la velocidad reportada resultaría insuficiente para cerrar las brechas en el Valor Agregado Bruto (VAB) per cápita provincial. Estos trabajos, al aceptar la hipótesis de la convergencia absoluta, no profundizan en cuanto a los factores que estarían incidiendo en la baja velocidad.

Así, en la presente sección se propone contrastar la hipótesis de la convergencia absoluta y condicional para el Ecuador a nivel municipal entre el 2007 y el 2012, siguiendo la metodología de Barro y Sala-i-Martin (1991).

2.1. Marco teórico empírico y estudios aplicados a Ecuador.

El análisis de la convergencia se deriva de la Teoría Neoclásica del Crecimiento Regional. Este enfoque, en una primera instancia, se basa en los supuestos del Modelo Neoclásico de Crecimiento desarrollado por Solow y Swan a mediados de los años cincuenta, extrapolados a niveles de análisis subnacional (Ryszard, 1994). Si se considera funciones de producción territoriales caracterizadas por rendimientos constantes a escala, productividades marginales decrecientes del capital y del trabajo, y mercados de factores y productos perfectamente competitivos, estas quedarían representadas por:

$$Y_{it} = T_{it} F(L_{it}, K_{it}) \quad (1)$$

Donde la producción del territorio i (Y_{it}) puede crecer por aumentos en la tecnología (T_{it}), la cantidad de mano de obra (L_{it}) y el stock de capital (K_{it}). Pudiendo ser escrita en términos per cápita como¹:

$$y_{it} = T_{it} f(k_{it}) \quad (2)$$

Con $y_{it} = Y_{it} / L_{it}$ (producción por habitante) y $k_{it} = K_{it} / L_{it}$ (capital por habitante). Dado que las variaciones de k se reflejan en y (al resultar una relación monótona), el modelo

neoclásico se enfoca en la dinámica de k_{it} , llegando a la siguiente ecuación fundamental como resultado (Sala-i-Martin, 2000):

$$\Delta k_{it} / k_{it} = s_{it} T_{it} f(k_{it}) / k_{it} - (\delta_{it} + n_{it}) \quad (3)$$

El término $\Delta k_{it} / k_{it}$ representa la tasa de crecimiento del capital per cápita del territorio i ; $s_{it} T_{it} f(k_{it}) / k_{it}$ la inversión neta por habitante, con (s_{it}) tasa de ahorro; y , ($\delta_{it} + n_{it}$) la tasa de desgaste del capital por habitante, denotado por la tasa de depreciación (δ_{it}) y la tasa de crecimiento de la población (n_{it}). Indicando que el crecimiento económico de cada territorio (variaciones positivas de k e y) depende directamente de su tasa de ahorro, la acumulación de tecnología y el nivel de la inversión neta, es inversamente del stock de capital, la tasa de depreciación del capital y la tasa de crecimiento de la población.

Resultando relevante la predicción de una relación negativa entre la tasa de crecimiento de un territorio específico y el nivel inicial del producto per cápita. Así, en la medida que un territorio de un país aumenta sus niveles de producción por persona, su tasa de crecimiento debería descender. Implicando que los territorios pobres crezcan más deprisa que los ricos; y que, en el largo plazo, todos converjan, en términos per cápita, a una misma tasa de crecimiento de la renta y a un mismo nivel de capital (estado estacionario), tendiendo a desaparecer la disparidad económica inicial. Esta convergencia entre territorios sería denominada como "Convergencia β absoluta" o incondicional, que es contrastada mediante el siguiente modelo econométrico de sección cruzada (Sala-i-Martin, 1994; Barro y Sala-i-Martin, 1991):

$$gy_{iT} = \alpha + \frac{1-e^{-\beta T}}{T} \ln(y_{i0}) + u_{it} \quad (4)$$

Que implica que la tasa de crecimiento promedio de la producción per cápita del territorio i en el período de tiempo T (gy_{iT}), se relaciona con su nivel de producción per cápita en el período inicial (y_{i0}). Con α Constante, β la velocidad de convergencia y u_{it} el error de estimación. Un valor negativo y estadísticamente significativo de β implica que las regiones atrasadas crecen más deprisa que las ricas, denotando aceptación de la hipótesis de convergencia absoluta².

Dado que es admisible considerar similares tasas de ahorro, tecnología, niveles de inversión, depreciación del capital, crecimiento de la población y movilidad plena de factores y productos entre los territorios que conforman un país, es altamente esperable que la hipótesis de convergencia absoluta se cumpla. Sin embargo, los resultados empíricos se contraponen. Varios estudios encuentran que las disparidades económicas entre territorios, sobre todo en muchos países latinoamericanos, persisten a lo largo del tiempo e incluso se amplían, es decir hay divergencia territorial en lugar de convergencia (Silva, 2005; Moncayo, 2004). Este rechazo a la hipótesis de convergencia fue la réplica de lo encontrado a nivel internacional entre países ricos y pobres, que motivó una profunda revisión de los supuestos del modelo neoclásico. Así, tras observar las notables tasas de crecimiento económico alcanzadas por los “tigres asiáticos”, durante la segunda mitad del siglo XX, surgen los denominados Modelos de Crecimiento Endógeno que plantean funciones de producción con rendimientos marginales crecientes para explicar tal tendencia, sosteniendo que la innovación tecnológica genera externalidades positivas en toda la economía, que impiden una relación inversa entre producto per cápita y su tasa de crecimiento futuro. (Moncayo, 2004; Rosende, 2000)

Los nuevos modelos endógenos exigieron renovar las explicaciones neoclásicas en cara a interpretar el sostenimiento de las disparidades económicas internacionales y subnacionales, dando paso a la denominada “Convergencia β condicional” (Sala-i-Martin, 1994; Barro y Sala-i-Martin, 1991). Según la cual, los territorios no convergen hacia un equilibrio económico común sino hacia estados estacionarios particulares, determinados por tasas de ahorro y niveles de inversión y tecnología específicos, producto, a su vez, de una estructura económica particular. En otras palabras, cada región tenderá, en el largo plazo, a propios niveles y tasas de crecimiento de la producción per cápita, coherente con las condiciones económicas específicas, así como de infraestructura, dotación de factores de producción, formas institucionales y estructura de los sistemas productivos locales.

Para contrastar la convergencia condicional o relativa, se adiciona al modelo (4) un conjunto de k variables (X_{i0}), que representan el estado estacionario específico de cada territorio:

$$gY_{i,T} = \alpha + \frac{1-e^{-\beta T}}{T} \ln(y_{i0}) + \sum_{j=1}^k \gamma_j X_{i0} + u_{it} \quad (5)$$

De igual manera, la hipótesis de convergencia condicional implica un valor negativo de β , denotando que cada territorio converge a su propio estado estacionario, condicionado, a su vez, por una serie de variables que determinan el crecimiento económico de largo plazo, a saber: indicadores de infraestructura, inversión pública, escolaridad, estructura productiva, entre los más relevantes. En cambio, un valor positivo de β rechazaría la hipótesis de convergencia condicional entre el conjunto de territorios analizados, denotando divergencia económica subnacional, aceptando, consecuentemente, la serie de factores por los que pueden sostenerse las disparidades; lo que exige una revisión de las políticas de desarrollo tendientes a reducir los fundamentos diferenciadores. (Cermeño y Llamosas, 2007)³

Un aspecto que resulta relevante al hacer este tipo de análisis en el Ecuador es que el VAB per cápita subnacional debe ser estimado, dado que no se cuenta con una serie larga ni continua para tal fin. Asimismo, los resultados son muy sensibles a la producción petrolera y a la inclusión de la provincia de Galápagos (Ramón et al., 2013; Ramón, 2009). Mendieta (2014) advierte que en el primer caso,

La producción de crudo se registra en las provincias amazónicas de Orellana, Pastaza y Sucumbíos; pero, el valor agregado no se queda ni retorna a estas provincias, sino se acumula en su mayoría en Pichincha (específicamente en Quito) donde realmente operan las empresas relevantes de estos sectores. En el caso de Galápagos, su singularidad geográfica y turística y el reducido número de habitantes generan un VAB per cápita muy elevado..

Aspectos que distorsionarían los resultados.

2.2 Datos y resultados.

Con los antecedentes previos, se propone un análisis que contraste tanto la convergencia absoluta como relativa; para ello se estiman los modelos no lineales representados por las ecuaciones econométricas (3) y (4) mediante mínimos cuadrados no lineales (MCNL). Se

opta por un análisis a nivel cantonal (municipal), lo que permite ampliar el número de observaciones, procurando que los estimadores no lineales resulten normales, insesgados y eficientes. La sección considerada para el análisis es 2007 – 2012 en virtud de la disponibilidad de datos.

Para la estimación del VAB cantonal del año 2012 se parte con el dato para 2007, publicado por el Banco Central del Ecuador (BCE), que se presenta por rama de actividad (14 subsectores); y, dado que las Cuentas Nacionales del BCE provee el VAB nacional a precios del año 2007 por ramas de actividad, hasta el segundo trimestre de 2013 inclusive, se procede a imputar las variaciones anuales nacionales de cada rama productiva a la base cantonal de 2007, usando el método del monto o tasa de variación Constante, mediante la siguiente fórmula:

$$VAB_{i,2012} = \sum_{j=1}^{14} VAB_{i,j,2007} (1 + r_j)^5 \quad (6)$$

Con i cantón, j ramas de actividad de la 1 a la 14, y r_j tasa real anual de variación de la rama j . Asumiendo los siguientes supuestos:

- I. Que la estructura sectorial de los cantones se mantenga igual a la de 2007.
- II: Que, a partir de 2008, la variación del VAB sectorial de cada cantón sea similar a la variación nacional correspondiente.

Con esto se estima el VAB para 2012, a precios de 2007, para 220 cantones, sin poder incluir por separado al cantón Quinsaloma de la provincia de Los Ríos, desmembrado recién en 2007 del cantón Ventanas.

En lo referente a la convergencia absoluta, el resultado se expone en el modelo (1) de la Tabla 1, indicando que, para el período analizado, la tasa de convergencia absoluta a nivel cantonal se ubica alrededor del 1,37% promedio anual, resultando incluso más lenta que la velocidad provincial encontrada para similar lapso de tiempo; lo que denota una mayor persistencia de las disparidades en niveles de desagregación territorial superior. Una vez corroborada la baja tasa de convergencia absoluta territorial en Ecuador, tanto a nivel provincial como cantonal, cabe cuestionarse qué variables económicas locales in-

tervienen en este proceso⁴. Para ello, se acoge el enfoque de convergencia beta condicional que incluye un conjunto de k variables, que representarían el estado estacionario específico de cada territorio, estimada mediante la ecuación econométrica (4). Como se dijo, la convergencia condicional implica que cada territorio tiende a un estado estacionario particular, caracterizado por estructuras productivas, niveles de inversión pública, y dotaciones de capital físico y humano propios, cuya disparidad territorial explica justamente la falta de una convergencia absoluta importante. Lo que se asume es que estas variables, en el contexto de las disparidades territoriales ecuatorianas, sirven para explicar la lenta convergencia absoluta evidenciada. (Ver Tabla No.1)

Las variables explicativas condicionantes usadas en estudios similares son aquellas relevantes para explicar el crecimiento de las economías subnacionales (Gómez-Zaldivar et al., 2010). En este sentido, las variables consideradas para el presente estudio son: índice de analfabetismo, porcentaje de viviendas con red eléctrica y número promedio de hijos, que representan niveles de capital humano, capital físico e infraestructura y tasas de natalidad respectivamente; estas variables se obtienen del INEC (2010). Adicionalmente se usa la producción agrícola y la producción del sector manufacturero como porcentajes del VAB cantonal, para aproximar las características de la estructura productiva cantonal; y, finalmente, se incluye el monto de remesas percibidas en cada cantón como porcentaje del VAB, en virtud de que éstas representan montos importantes para las economías locales como manifestación relevante del fenómeno migratorio, que históricamente viven muchas zonas del Ecuador. Estas tres variables se obtienen de información disponible en las fuentes del BCE.

Siguiendo a Gómez-Zaldivar et al. (2010), los modelos (2) al (7) de la Tabla 1 contrastan la convergencia condicional introduciendo una a una las variables explicativas. En todos los casos se encuentra convergencia entre cantones con velocidades que van desde el 1,03% hasta el 2,01% anual. Centrando el análisis en la tasa de convergencia, es posible manifestar que salvo en el caso del porcentaje de viviendas con red eléctrica, la introducción de todas las variables provocan una ralentización de la convergencia (reducción del coeficiente β), es decir, diferencias en cuanto al índice de analfabetismo, número promedio de hijos, peso del sector agrícola

	Coef.	Coef.	Coef.	Coef.	Coef.	Coef.	Coef.	Coef.
α	0.1237***	0.0913***	0.1139***	0.1082***	0.1228***	0.1194***	0.1167***	-0.0054
	(6.51)	(4.24)	(6.32)	(3.97)	(6.42)	(5.80)	(6.23)	(-0.17)
β	-0.0137***	-0.0103***	-0.0201***	-0.0125***	-0.0134***	-0.0131***	-0.0129***	-0.0112***
	(-5.40)	(-3.76)	(-7.45)	(-4.28)	(-5.20)	(-4.71)	(-5.18)	(-3.29)
Índice de analfabetismo (2010) ^b		0.0007***	0.0007***					
		(3.01)	(3.42)					
Porcentaje de viviendas con red eléctrica (2010) ^b		0.0006***	0.0008***					
		(5.13)	(6.02)					
Número promedio de hijos (2010) ^b		0.0022	0.0111***					
		(0.80)	(3.61)					
Sector agrícola como porcentaje del VAB (2007) ^b		-0.00003	-0.0001					
		(-0.54)	(-1.42)					
Sector manufacturero como porcentaje del VAB (2007) ^b		-0.00007	0.00003					
		(-0.56)	(0.22)					
Remesas como porcentaje del VAB (2007) ^b		0.00009***	0.00005**					
		(3.12)	(2.10)					
R2	0.128	0.167	0.231	0.131	0.130	0.129	0.170	0.341
Obs.a	200	200	200	200	200	200	200	200

Tabla 1: Resultados del modelo de Convergencia β absoluta y condicional por MCNL. Ecuador a nivel cantonal. Sección 2007 - 2012.

* Se excluyen los cantones de las provincias de Galápagos, Pastaza, Orellana y Sucumbíos por las razones expuestas en el punto 3. Además, a los cantones Girón (Azuay) y Baños (Tungurahua) por presentar un inusual VAB en el subsector de suministro de electricidad y agua para el período analizado.

** Corresponde al año de la variable.

Nota: *** significativo al 1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%, estadístico t en paréntesis.

y manufacturero, y remesas como proporción del VAB, estarían coadyuvando a sostener la baja velocidad de convergencia entre cantones.

Al incluir todos los factores condicionantes, el modelo (8) muestra que la tasa de convergencia cae al 1,12%

promedio anual, corroborando que las variables incluidas coadyuvan para que esta velocidad sea insuficiente en resolver las asimetrías económicas territoriales en Ecuador, aunque los pesos de los sectores agrícola y de manufactura sean estadísticamente no significativos.

3. Convergencia Cantonal en Ecuador: Una perspectiva econométrica espacial

La historia económica reciente de Ecuador se ha caracterizado por graves inestabilidades que fueron el resultado de políticas ineficientes e ineficaces, que causaron fallos estructurales cuya magnitud han puesto en peligro el logro de mayores niveles de desarrollo. Uno de ellos está representado por las graves disparidades provinciales que aún persisten en el Ecuador, que se reflejan en una geografía económica y social heterogénea, que representa provincias con características asimétricas en términos de productividad y competitividad, así como en términos de población diferenciada. Estas asimetrías entre las zonas *subnacionales* pueden inhibir el crecimiento de la producción nacional y contribuir a su inestabilidad, convirtiéndose en un problema de causalidad circular que puede socavar el desarrollo futuro de todo el país. Este proceso de crecimiento desequilibrado justifica la aplicación de políticas territoriales compensatorias, cuyos efectos tienen que ser probados en vista de los últimos avances de las teorías económicas y *econométricas*. La teoría del crecimiento endógeno, en particular, pone énfasis en el papel de los efectos secundarios con el fin de determinar el patrón de crecimiento de una economía. Estos efectos secundarios, llamados externalidades dinámicas, pueden tener diversas fuentes y, a menudo, están directamente relacionadas con las economías de aglomeración. En contraste con las economías de localización y urbanización tradicionales, las externalidades dinámicas explican tanto la formación de áreas urbanas y el desarrollo económico local a través del tiempo. Bajo un punto de vista metodológico, se evaluará la convergencia cantonal en Ecuador por medio de herramientas de la econometría espacial, una técnica que tiene en cuenta explícitamente la primera ley de la geografía, según la cual todo está relacionado con todo lo demás pero las cosas cercanas están más relacionados que las cosas distantes. Este concepto es trasladado a un indicador estadístico llamado I de Moran, el cual relaciona el valor de una variable con los valores de la misma variable en las locaciones vecinas. En la literatura se demuestra que las variables socioeconómicas están fuertemente correlacionadas con su ubicación relativa en el espacio creando dependencia espacial, es decir, agrupaciones espaciales con valores homogéneos. La dependencia espacial tiene implicaciones para las estimaciones de

los parámetros en los modelos de regresión básicos. En particular, si la estructura espacial se encuentra en los residuos en un modelo de regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios, esto conducirá a estimaciones ineficientes de los parámetros, que a su vez significa que los errores estándar de los parámetros serán demasiado grandes. Cuando la estructura espacial está en los datos, el valor de la variable dependiente en una unidad espacial se ve afectada por las variables independientes en las unidades cercanas. En este caso, las suposiciones de términos de error no correlacionados, así como de observaciones independientes, son infringidas. Como resultado, las estimaciones de los parámetros son tanto sesgadas como ineficientes. El análisis tiene en cuenta explícitamente la *autocorrelación* espacial, alcanzando una doble ventaja: obtenemos resultados fiables y tenemos en cuenta el papel del espacio en el crecimiento económico, que, de acuerdo con la literatura reciente, no se puede descartar. Además, en relación con el problema de la heterogeneidad espacial, determinamos regímenes espaciales de acuerdo con el I de Moran, lo que se interpreta como clubes de convergencia espaciales (Ertur et al., 2006), de tal forma que se tenga en cuenta el patrón de polarización territorial observada en los cantones del Ecuador.

3.1 Desde la Teoría del Crecimiento Endógeno a efectos secundarios espaciales.

El crecimiento económico y la convergencia es un tema que ha sido ampliamente estudiado por los académicos en las últimas décadas. Los aportes teóricos se han basado en la contribución de Barro y Sala-i-Martin (1991) y Mankiw et al. (1992), y han examinado el papel de los diferentes factores en la determinación del nivel de estado estacionario del ingreso per cápita y en el fomento del crecimiento. Los modelos basados en supuestos neoclásicos, no consideran explícitamente el papel de la geografía como un factor crucial que puede afectar la senda de crecimiento de regiones y naciones. Esto es puesto de relieve de forma explícita por Rey y Montouris (1999, página 144), que indica que,

a pesar del hecho de que los mecanismos teóricos de la difusión tecnológica, la movilidad de los factores y la transferencia de pagos que se argumentan para conducir al fenómeno de convergencia regio-

nal tienen componentes geográficos explícitos, el papel de los efectos espaciales en los estudios regionales prácticamente se ha ignorado.

Bajo un punto de vista teórico, estas evidencias empíricas pueden ser consideradas como una confirmación de la Teoría del Crecimiento Endógeno. De acuerdo con Martin y Sunley (1998, p 208.): *“Hay dos tipos diferentes de teorías del crecimiento endógeno que contemplan diferentes tipos de rendimientos crecientes: los modelos endógenos de capital amplio y modelos endógenos de innovación”* (Crafts, 1996). Los modelos endógenos de capital amplio pueden ser subdivididos en dos grupos: los que simplemente muestran la inversión de capital, como externalidades generadas, y los que hacen hincapié en el capital humano y relacionan el cambio tecnológico al “aprender haciendo” y los “desbordamientos de conocimiento”. El segundo tipo, la Teoría del Crecimiento Endógeno de la innovación ha sido denominada *schumpeteriana* porque hace hincapié en que los rendimientos de las mejoras tecnológicas surgen de la innovación deliberada e intencional de los productores.

La Teoría del Crecimiento Endógeno hace énfasis en el papel de los desbordamientos, con el fin de determinar el patrón de crecimiento de una economía. Estos desbordamientos, llamados externalidades dinámicas, pueden tener diversas fuentes y son a menudo directamente relacionada con economías de aglomeración⁵. En contraste con las economías de localización y urbanización tradicionales, las externalidades dinámicas explican tanto la formación de áreas urbanas y el desarrollo económico local a través del tiempo.

Podemos mencionar tres teorías principales sobre las externalidades dinámicas que tienen en cuenta su diferente naturaleza y origen. Marshall-Arrow-Romer-MAR- externalidades (Marshall 1890; Arrow 1962; Romer 1986) surgen de la difusión de conocimientos dentro de la industria (Glaeser et al., 1992). El aumento de la concentración de las empresas de la misma industria dentro de una región facilita la difusión de conocimientos, que a su vez aumenta la productividad. En este sentido, el monopolio local se beneficia de las innovaciones fomentando el crecimiento. Porter (1990) concuerda con la teoría de MAR, pero sostiene que un mayor grado de competencia local induce a las empresas a innovar para seguir siendo competitivos.

Por último, en contra de las externalidades MAR, las denominadas externalidades *Jacobianas* hacen hincapié en los derrames de conocimiento entre la industria (Jacobs, 1969); entonces la diversidad entre las empresas es beneficioso y la competencia, y como las externalidades de Porter, es bueno para el crecimiento económico.

Estos tipos de factores externos tienen una dimensión espacial explícita porque la intensidad y la magnitud de la transferencia de conocimientos dependen de la proximidad de las empresas y / o regiones a las que pertenecen las empresas. Esta idea se refiere a la conocida primera ley de la geografía declarado por Tobler (1970) según la cual *“todo está relacionado con todo lo demás, pero las cosas cercanas están más relacionados de lo que las cosas lejanas”*, que, siguiendo a Ertur y Koch (2007), podemos escribir formalmente por medio de una función estándar de producción Cobb-Douglas, que incluye externalidades espaciales:

$$Y_t = A_t K_t^\alpha L_t^{1-\alpha} \quad \text{with } 0 < \alpha < 1 \quad (7)$$

Donde Y_t es el producto, K_t es el insumo capital, L_t es el insumo trabajo y el nivel agregado de la tecnología A_t se define como sigue:

$$A_{it} = \Omega_t k_{it}^\theta \prod_{j \neq i}^N A_{ji}^{\rho W_{ij}} \quad (8)$$

Donde Ω_t es el stock de conocimiento que crece $\varepsilon \Omega_t = \Omega_{t-1} e^{\varepsilon}$. Este factor refleja el progreso del conocimiento debido a la pertenencia a un grupo determinado de país. En el nivel de tecnología A_t está dada por dos términos adicionales: el capital físico y el stock de conocimiento en las regiones vecinas. El peso del capital físico se determina por θ , que varía entre 0 y 1. El exponente W_{ij} es la matriz de ponderación espacial que mide la fuerza de la proximidad de cada par de ubicaciones. Por último, ρ determina la fuerza de los desbordamientos espaciales tecnológicos debido a la proximidad a otras regiones y se supone que varían entre 0 y 1.

3.2 Estimación econométrica de los desbordamientos espaciales.

3.2.1 Matriz de pesos espaciales.

La afectación que una región puede tener debido a desbordamientos espaciales depende de su localización espacial relativa, es decir, de su distancia promedio a otras regiones, la cual es fundamental para medir la posibilidad de difusión de los factores de crecimiento. En este contexto, como lo menciona la primera ley de geografía, la definición de distancia es crucial. De acuerdo con la literatura, la noción de distancia se puede referir a un amplio rango de definiciones alternativas, siendo la más usual la distancia física; y que, a su vez, tiene diferentes dimensiones.

- Distancia física: Basada en las características físicas de un territorio.
- Distancia socioeconómica: Basada en la proximidad cultural o económica de algunos territorios.
- Distancia mixta física-socioeconómica: Basada en una muestra ponderada de los dos conceptos previos.

La distancia física tiene varias dimensiones. Entre las más usadas están el criterio de Torre y Reina, la cual considera dos localizaciones como vecinas si es que estas tienen al menos una frontera y un punto en común, respectivamente. Además, tenemos el criterio *k-medias* donde el número de vecinos cercanos es fijado a priori, y la distancia basada en *kerne*⁶, en la cual los vecinos son ponderados en función de su distancia física (lineal o kilómetros de recorrido, millas o tiempo de viaje) desde la región de estudio⁷.

La distancia socioeconómica es poco usada en análisis económico. Podemos mencionar los estudios de Moreno y Lopez-Bazo (2007), y Pontarollo y Ricciuti (2015), quienes adoptan una distancia basada en la inversa de la diferencia absoluta entre la densidad de la población como una *proxy* para las economías de aglomeración de cada par de regiones. La idea es que cuanto más homogéneas son las economías de dos locaciones, mayores son sus pesos.

Mayor énfasis se pone en la distancia concebida como una mezcla de factores físicos y socioeconómicos. La función típica es de la forma:

$$\begin{cases} w_{ij} = y^\alpha d_{ij}^{-\gamma} & \text{if } d_{ij} < h_{ij} \\ w_{ij} = 0 & \text{if } d_{ij} \geq h_{ij} \end{cases} \quad (9)$$

Donde y es una variable socioeconómica relacionada a la región vecina (Fingleton, 2001; Moreno y López-Bazo, 2007) o una interacción entre variables (Montresor et al., 2011). La variable d_{ij} es una medida de la separación geográfica de las locaciones i y j , y h_{ij} es la distancia límite. Los coeficientes α y γ reflejan el peso atribuido a y y h_{ij} , con $\alpha=0$ corresponde a un efecto puro de la distancia, y $\gamma=0$ corresponde a un efecto económico puro. Las dificultades para estimar estos coeficientes hacen que en la práctica se asignen valores a estos coeficientes a priori. Ejemplos de este enfoque están en LeSage y Pace (2008), Fingleton y Le Gallo (2008) y Arbia et al. (2010).

Una vez definida la distancia, se crea una matriz cuadrada de conectividad en donde la diagonal es escrita como cero, ya que una región no es vecina de sí misma. En las otras celdas, el valor de cero se escribe en el caso en el que una región no es vecina de otra, y 1, o el peso apropiado, en caso contrario. La matriz se estandarizada a continuación, generalmente por fila, tomando el nombre de matriz de peso espacial y es convencionalmente escrita como W_{ij} .

Con el fin de resumir, el concepto de matriz de peso espacial es bastante complejo y sigue siendo debatido en la literatura puesto que i) el concepto de vecindad no es único, y, ii) la práctica ampliamente aceptada de utilizar un esquema de peso binario no incluye información tal como el grado de proximidad y/o de disimilitud entre economías regionales. La fuerza de los desbordamientos espaciales, entonces, es debido a la ruta de enlace determinada por W_{ij} que, en investigaciones empíricas, tiene que ser profundamente entendido y relacionado al contexto particular del análisis.

Análisis Exploratorio de Datos Espaciales -ESDA-

El Análisis Exploratorio de Datos Espaciales es usado para medir la fuerza de la dependencia espacial. El indicador más conocido es la I de Moran (MI) (Moran, 1950). Básicamente, relaciona el valor de una variable seleccionada con su rezago espacial, es decir, el valor de la misma variable en las áreas vecinas, y está definida como:

$$MI = \frac{N \sum_i \sum_j w_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\sum_i \sum_j w_{ij} \sum_i (x_i - \bar{x})^2} \quad (10)$$

Dónde N es el número de unidades espaciales indexados por i y j ; x es la variable de interés; \bar{x} es la media de x y w_{ij} es un elemento de la matriz de pesos espaciales W_{ij} .

El valor esperado de I de Moran bajo la hipótesis nula de no autocorrelación espacial es:

$$E(MI) = -1/(N-1) \quad (11)$$

La I de Moran calculada para autocorrelación global varía entre -1 y 1. Un coeficiente positivo indica una autocorrelación espacial positiva, es decir, un clúster de valores similares puede ser distinguido en el mapa. El caso contrario representa regímenes de asociaciones negativas, es decir, valores *disimilares* pueden ser distinguidos como *clústeres* en el mapa. Un valor de cero indica un patrón espacial aleatorio. Para probar hipótesis estadísticas, los valores de I de Moran pueden ser transformados a puntuaciones Z, en el cual los valores mayores que 1.96 o menores que -1.96 señalan autocorrelación espacial que es significativa a un nivel del 5%.

La ventaja de esta estadística es que puede ser visualizada en un diagrama de dispersión, el llamado Diagrama de Dispersión de Moran (figura 1), en el cual el rezago espacial de la variable (estandarizada) está sobre el eje vertical y la variable original (estandarizada) está en el eje horizontal. En consecuencia, cada uno de los puntos en el diagrama de dispersión representa una combinación de un valor de locación y su rezago espacial correspondiente.



Figura 1: Diagrama de Dispersión de Moran

Fuente: Elaborado por los autores

3.2.2 Regresiones Espaciales.

El problema con los análisis empíricos tradicionales, que ignoran la influencia de la localización espacial en el proceso de crecimiento, es que estos pueden producir resultados sesgados, llevando a conclusiones engañosas. Para abordar este problema, se sugiere acomodar la heterogeneidad espacial y dependencia en especificaciones de crecimiento regional, según sea el caso. Si la estructura espacial se encuentra en los residuos de un modelo de regresión MCO, esto conducirá a estimaciones ineficientes de los parámetros, lo que a su vez significa que los errores estándar de los parámetros serán demasiado grandes; esto conduce a una incorrecta inferencia sobre significativas estimaciones de parámetros. Cuando la estructura espacial está en los datos, el valor de la variable dependiente en una unidad espacial está afectada por las variables independientes en unidades cercanas. En este caso el supuesto de términos de error no correlacionados, así como de observaciones independientes son incumplidos. Como resultado, las estimaciones de los parámetros son tanto sesgadas como ineficientes. Algunos autores, entonces, de forma explícita incluyen efectos espaciales en modelos de crecimiento.

El modelo que considera dependencia espacial en la variable dependiente se conoce como rezago espacial y su especificación de corte transversal es la siguiente:

$$y_i = \rho W y_i + \alpha + \psi X_i + u_i \quad (12)$$

with $u_i \sim i.i.d(0, \sigma^2)$

Dónde en la parte izquierda de la ecuación (12) tenemos la variable dependiente y_i , en la parte derecha un conjunto adicional de variables explicativas X_i , y el rezago espacial de la variable dependiente, $W y_i$ y el parámetro ρ asociado a ser estimado. La especificación de rezago espacial incluye el hecho que la variable en cada locación, por ejemplo crecimiento económico, está potencialmente afectado por la misma variable en sus vecinos. Reescribiendo en forma matricial por conveniencia tenemos:

$$Y = (I - \rho W)^{-1} [\alpha I + X\psi + u] \quad (13)$$

Donde Y es un vector $1 \times n$, X es la matriz $k \times n$ de las variables explicativas adicionales y ψ es el vector de coeficientes.

De este modo el valor de Y es:

$$E[Y] = (I - \rho W)^{-1} [\alpha I + X\psi] \quad (14)$$

Ya que los errores tienen media cero. El término matriz inversa es denominado multiplicador espacial e indica que el valor esperado de cada observación Y dependerá de una combinación lineal de valores X tomados por las observaciones vecinas, escalado por el parámetro de dependencia ρ . La presencia del parámetro autoregresivo ρ hace que la estimación de la ecuación (12) por MCO sea inconsistente (Anselin, 1988). Esto implica que un enfoque de máxima verosimilitud tiene que ser usado:

$$\ln L(\rho, \psi, \sigma^2) = -\frac{N}{2} \ln 2\pi - \frac{N}{2} \ln \sigma^2 + \ln |I - \rho W| - \frac{1}{2\sigma^2} u'u \quad (15)$$

Donde: $u = (I - \rho W)Y - [\alpha I + X\psi]$

N es el número de observaciones y $|I - \rho W|$ representa el determinante de la matriz. Los parámetros con respecto a los cuales esta verosimilitud tiene que ser maximizada son ρ , ψ y σ^2 .

La interpretación de la ecuación (12) no es sencilla debido a la presencia del parámetro autoregresivo; a este respecto es conveniente usar notación matricial (13) para considerar la expansión asintótica de la relación inversa del multiplicador espacial (Debreu and Herstein, 1953):

$$(I - \rho W)^{-1} = I + \rho W + \rho^2 W^2 + \rho^3 W^3 + \dots + \rho^N W^N \quad (16)$$

Lo que hace posible reescribir la ecuación 13 de la siguiente forma:

$$Y = (I + \rho W + \rho^2 W^2 + \rho^3 W^3 + \dots + \rho^N W^N) [\alpha I + X\psi + u] \quad (17)$$

Donde tenemos un efecto directo cuando el término I en el primer paréntesis de la parte derecha de la ecuación (17) esta multiplicada por los términos en el segundo paréntesis. En este caso la interpretación, como en los modelos de MCO, es la derivada parcial de la variable independiente con respecto a la variable dependiente. El efecto indirecto de primer orden, ρW , es el efecto debido al cambio en los valores de las variables en las áreas contiguas; el efecto indirecto de segundo orden, $\rho^2 W^2$ es debido a un cambio de la variable independiente en el vecino de las regiones vecinas, etc. En consecuencia, como se ha señalado por Anselin (2003), la estructura espacial en (12) está relacionada a la presencia de externalidades globales en el proceso de crecimiento. Un shock en una región i es transmitida a sus vecinos por el parámetro ρ que, sucesivamente, a través de la matriz de pesos espaciales W es transmitida de nuevo a la región i , reiniciando el proceso hasta que el efecto se vuelva insignificante para N que tiende al infinito.

De acuerdo con Fingleton y López – Bazo (2006), otro modelo ampliamente utilizado en la estimación de convergencia económica es el que considera dependencia espacial en el error que se especifica en la ecuación:

$$y_i = \alpha + \psi X_i + u_i \quad u_i = \lambda W u_i + v_i$$

with $u_i \sim i.i.d(0, \sigma^2)$ (18)

o, alternativamente, en forma matricial:

$$Y = \alpha I + \beta y + X\psi + (I - \lambda W)^{-1} v \quad (19)$$

Con la complete matriz varianza-covarianza:

$$E[v'v] = \sigma^2 (I - \lambda W)^{-1} (I - \lambda W) \quad (20)$$

El modelo de error espacial tiene un valor esperado igual al modelo de regresión estándar. Mientras que en muestras grandes las estimaciones de los parámetros y la regresión MCO serán las mismas, en muestras pequeñas puede haber un problema de eficiencia si la dependencia espacial, en el término error, no es correctamente especificada.

El modelo de error espacial es estimada a través de máxima verosimilitud como el modelo de rezago espacial. (Anselin, 1988)

Asumiendo normalidad para el término de error y usando el concepto de una Jacobian para este modelo, así como el log-verosimilitud, puede ser obtenido como:

$$\ln L(\lambda, \psi, \sigma^2) = -\frac{N}{2} \ln 2\pi - \frac{N}{2} \ln \sigma^2 + \ln |I - \lambda W| - \frac{1}{2\sigma^2} v'v \quad (21)$$

donde $v = (Y - [\alpha I + X\psi]) (I - \rho W)$

En este caso, un shock aleatorio i afecta la tasa de crecimiento en esa región y adicionalmente impacta todas las otras regiones a través de la transformación espacial (Fingleton y López-Bazo, 2006). Como resultado, el modelo (20) reconoce la presencia de externalidades globales asociadas únicamente con shocks aleatorios (Anselin, 2003), y la derivada parcial es equivalente a una regresión MCO estándar.

Empezando desde la ecuación (20), es posible desarrollar el multiplicador espacial $(I - \lambda W)^{-1}$ en orden a obtener un modelo con rezago espacial tanto de variable dependiente, como de la variable independiente (LeSage and Pace, 2009), denominado modelo espacial Durbin. El modelo no restringido es como sigue:

$$y_i = \rho W y + \alpha + \psi X_i + \varphi W X_i + u_i \quad (22)$$

con $u_i \sim i.i.d(0, \sigma^2)$

Tal como es señalado por LeSage y Fischer (2008), el modelo de error espacial usado en muchos estudios de crecimiento espacial puede surgir solo si hay variables explicativas no omitidas, o si éstas no están correlacionadas con variables explicativas incluidas, ambas circunstancias parecen altamente improbables en la práctica.

La interpretación del modelo espacial Durbin es análoga a la del modelo de rezago espacial, pero en este caso tenemos que el efecto indirecto es debido a el rezago, tanto de la variable dependiente como de la variable independiente.

El último modelo, ampliamente descuidado por econométristas espaciales pero de extremo interés porque es capaz de tener en cuenta efectos desbordamientos locales, es el modelo de rezago espacial de X (SLX). El modelo de rezago espacial incluye solo el rezago de la variable independiente y es definido como sigue:

$$y = \alpha + \psi X_i + \varphi W X_i + u_i \quad (23)$$

with $u_i \sim i.i.d(0, \sigma^2)$

La metodología de estimación es la clásica MCO y los efectos marginales son como los usuales. La particularidad de este modelo es que no tiene en cuenta desbordamientos globales, pero si los locales. El multiplicador espacial global de rezago espacial y modelo espacial Durbin, en la otra mano, requiere que las regiones sean más bien homogéneas dentro de cada *cluster*, es decir, áreas en el *cluster* con elevado (reducido) valores tienen que estar rodeados por otras áreas con valores muy similares. Esta precondition permite que los shocks económicos se propaguen sobre una gran área, auto

reforzándose así mismos debido a las características similares de las regiones en esa área.

La elección entre los modelos espaciales puede seguir dos enfoques: un enfoque específico a lo general, y un enfoque de lo general a lo específico. En el primer caso la selección entre el retardo espacial y el modelo de error espacial se realiza a través de una prueba (robusta) Multiplicador de Lagrange (LM) (Anselin y Rey, 1991 y Florax y Folmer, 1992) realizado en estimaciones de MCO.

El segundo enfoque es de lo general a lo específico. En este caso un test de Lagrange Ratio (LR) y de Wald se realiza para investigar si el modelo espacial Durbin (con retardo espacial de ambas variables dependientes e independientes) se puede simplificar a un modelo de retardo espacial, modelo de error espacial (Mur y Angulo, 2006) o un modelo de SLX.

3.3 Estimación Empírica: El caso de Ecuador.

La historia reciente de Ecuador se caracteriza por las crisis económicas severas, que han sido acompañados por la inestabilidad política, social e institucional, y se asocia con la volatilidad de los precios y la producción de petróleo, el principal producto de exportación desde 1974. Esta inestabilidad ha causado un mapa territorial heterogéneo, con profundas asimetrías económicas y sociales a nivel subnacional.

El análisis de la convergencia con respecto al caso de Ecuador se realiza con información de 214 cantones,⁸ durante el período 2007-2012, utilizando datos proporcionados por el INEC. El análisis se realiza a través de una matriz de contigüidad basada en un criterio reina, en donde las islas se han conectado al cantón Guayaquil.⁹ A continuación, se estandariza la matriz por fila; esto permite leer el retardo espacial como una media ponderada de los valores de las variables en los cantones vecinos.

Siguiendo a Barro y Sala-i-Martin (1991), el proceso de convergencia de los cantones del Ecuador es contrastado de acuerdo a la siguiente especificación:

$$\frac{1}{T} \ln \left(\frac{y_{iT}}{y_{i0}} \right) = \alpha + \beta \ln(y_{i0}) + \psi X_i + u_i \quad (24)$$

with $u_i \sim i.i.d(0, \sigma^2)$

Donde en el lado izquierdo de la ecuación (24) tenemos la media de crecimiento del VAB per cápita entre el período 0 y T, y, en el lado derecho su nivel inicial, y_{i0} , y un conjunto de variables explicativas adicionales X_i . En el caso en el que el parámetro β es estadísticamente significativa y negativa, sostiene la hipótesis de convergencia: las economías pobres tienden a crecer más rápido que las economías más ricas. Finalmente, α es una Constante, y ψ un parámetro que se calcula. En el caso en el que no se añadan variables adicionales X_i al modelo o si no son estadísticamente significativas hay convergencia absoluta, que significa que todos los cantones convergen al mismo estado estacionario. Convergencia absoluta necesita que todos los cantones tengan la misma función de producción y acceso a la misma tecnología, que requiere un contexto socioeconómico homogéneo y bien conectado.

La estimación estándar de Mínimos Cuadrados Ordinarios de la ecuación (24), la cual está en la Tabla 2, muestra que la convergencia es estadísticamente significativa y la tasa¹⁰ es de alrededor de 2,72%. No obstante, la probabilidad de que sólo la convergencia absoluta esté presente es baja debido a que Ecuador tiene un contexto heterogéneo y muy polarizado, donde hay varios cantones periféricos y desconectados en el que el nivel de industrialización es aún muy bajo. La segunda motivación que lleva a excluir la convergencia absoluta es el R cuadrado bajo, lo que significa que la regresión está mal especificado.

Variable	
Constante	0.177 (0.067) ***
log(GVA/person)	-0.025 (0.009) ***
AIC	-580.945
R2 (adj.)	0.038 (0.033)
F-test (p-value)	8.410 (< 0.01)
Moran's I on residuals (p-value)	0.167 (< 0.01)
Breush Pagan test (p-value)	8.052 (< 0.01)

Tabla 2: Estimación de MCO

* Significativo al 1%, ** significativo al 5%, *** significativo al 10%. Error estándar entre paréntesis.
Fuente: Elaboración propia sobre la base del INEC.

En el Tabla 2 se observa que el I de Moran es muy significativo, lo que señala que la dependencia espacial en

los residuos está presente. La prueba de Breush Pagan de *heterocedasticidad* también es importante, porque la varianza del error también podría verse afectada por la dependencia espacial en los datos. Esto implica que, en presencia de autocorrelación espacial, las pruebas de *heterocedasticidad*, en realidad, revelan autocorrelaciones también, lo que señala que necesitamos mayor investigación para entender qué tipo de regresión espacial es la más adecuada. Los resultados del enfoque específico a lo general se muestran en la tabla 3. De acuerdo con las pruebas LM tenemos que tanto los modelos de retardo espacial y de error espacial son elegibles. Esto requiere que las versiones robustas de pruebas LM que excluye a ambos modelos espaciales. La prueba espacial Durbin, de todos modos, es la más significativa llevando a la elección de este modelo. El problema relacionado con este resultado es que, como el modelo espacial Durbin puede ser una derivación del modelo de error espacial, este puede ser la mejor opción, simplemente, porque da cuenta de la posible mala especificación de la regresión estimada, una muy posible situación por lo explicamos en la sección anterior y para lo que se muestra por Fischer y LeSage (2008).

Test	
LM error	9.899 (<0.01)
LM lag	8.931 (< 0.01)
Robust LM error	1.357 (0.244)
Robust LM lag	0.390 (0.532)
LM SARMA	10.289 (< 0.01)

Tabla 3: Enfoque de lo específico a lo general

En los valores de p entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INEC.

El siguiente paso se prueba cual es el mejor modelo de acuerdo con el enfoque de lo general a lo específico (Tabla 4). Seguramente podemos excluir que el modelo espacial Durbin se pueda simplificar en un modelo SLX, ya que ésta es la única prueba significativa. Las pruebas de retardo espacial y error espacial son ambos no significativos, señalando que el modelo espacial Durbin puede simplificarse aún más. La prueba menos significativa es el de error espacial que nos lleva a elegir como el mejor modelo. La elección tiene que hacerse no sólo sobre la base de las pruebas estadísticas, sino también

en relación con el contexto y la literatura anterior. En este punto, sabemos que: i) es muy posible que el modelo beta convergencia absoluta esté mal especificado, ii) Fingleton y López-Bazo (2006) señalan que los autores que utilizan modelos de beta convergencia absolutos tienden a preferir las regresiones de error espacial, iii) Ecuador no es un país homogéneo, por lo que los efectos secundarios globales son poco probables.

Test	
LR lag	1.328 (0.249)
Wald lag	1.341 (0.247)
LR error	0.411 (0.521)
Wald error	0.402 (0.526)
LR SLX	9.441 (< 0.01)

Tabla 4: Enfoque de lo general a lo específico En los valores de p entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INEC.

Los resultados de los modelos de regresión espaciales se presentan en la Tabla 5. Todos los coeficientes relacionados a la dependencia espacial son significativos en alrededor de 0.025. La velocidad de convergencia es de 2.77% en el caso del modelo de error espacial y 2.53% para el modelo de rezago espacial. La comparación de la AIC con la estimación OLS muestra que ha habido un aumento de la eficiencia en el uso de modelos espaciales, pero la fuerte presencia de *heterocedasticidad* en los residuos señala que un problema de mala especificación aún está presente.

Variable	Error espacial	Rezago espacial
Constante	0.179 (0.067) ***	0.179 (0.067) ***
log(GVA/person)	-0.026 (0.009) ***	-0.024 (0.008) ***
λ	0.253 (0.080) ***	
ρ		0.238 (0.080) ***
AIC	-588.450	-587.410
Wald test (p-value)	3.16 (< 0.01)	8.936 (< 0.01)
Breush Pagan test (p-value)	8.974 (< 0.01)	7.835 (< 0.01)

Tabla 5: Modelos espaciales

En los valores de p entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INEC.

La posibilidad de clubes de convergencia diferenciadas se puede tener en cuenta mediante el diagrama de dispersión de Moran, con el fin de determinar el grupo de cantones que muestran las condiciones iniciales similares de la forma propuesta por Ertur et al. (2006). En este punto, cada cuadrante es reconocido como un centro de convergencia debido a que el diagrama de dispersión de Moran ilustra las complejas interrelaciones entre la autocorrelación espacial global y la heterogeneidad espacial en forma de regímenes espaciales.

El análisis de regresión presentado en la Tabla 6 muestra que la autocorrelación espacial está ausente (cuadrantes 2 y 4) o es muy baja (cuadrantes 1 y 3), y el análisis de regresión espacial no se requiere según las pruebas LM. Sólo en el cuadrante 1 y 3, de alto-alto y bajo-bajo, respectivamente, tenemos tasas de convergencia significativas. El primer club converge a una tasa del 6,22%, y el tercero a 5,73%; éste no es un resultado despreciable por lo menos por dos razones. La primera se refiere al hecho de que el conjunto de cantones más desarrollados convergen a un ritmo mayor que los menos desarrollados, y la segunda es que 75 de 214, el 35% no está convergiendo, originando un problema de sostenibilidad del crecimiento económico en el largo plazo dentro del país. (Ver Tabla No.6)

4. La convergencia territorial en Ecuador, el papel de los sectores económicos y los desbordamientos espaciales

Este estudio se centra en el papel de los sectores económicos sobre el crecimiento económico de los 221 cantones del Ecuador utilizando herramientas de econometría espacial. Ecuador se caracteriza por una relativamente fuerte participación de los servicios no financieros y la agricultura, mientras que en general se diferencian en términos de manufactura, con algunos cantones y provincias en las que está muy concentrado. Por otra parte, en Ecuador el nivel de infraestructura sigue siendo escaso en algunas zonas del país, lo que representa un problema al momento de establecer vínculos territoriales lo que, en última instancia, obstaculiza la difusión espacial de los fenómenos económicos. En principio, las amplias diferencias entre ubicaciones vecinas podrían impedir y/o hacer relativamente complicada la aplicación de políticas debido a que sus efectos pueden estar confinados a una dimensión espacial muy limitada. En este sentido, para probar la existencia de desbordamientos espaciales y el papel de los sectores económicos, en el contexto del objetivo del “Cambio de Matriz Productiva”, la metodología adoptada es una estimación de datos de panel espacial. (Elhorst, 2009)

Variable	Cuadrante 1	Cuadrante 2	Cuadrante 3	Cuadrante 4
Constante	0.404 (0.195) **	0.021 (0.337)	0.231 (0.193) *	-0.987 (0.222)
log(GVA/person)	-0.054 (0.024) **	-0.003 (0.046)	-0.050 (0.027) *	0.009 (0.038)
AIC	-141.480	-111.179	-242.084	-82.873
R2 (adj.)	0.082 (0.065)	9.7e-05 (-0.028)	0.042 (0.030)	0.003 (-0.025)
F-test (p-value)	4.922 (0.031)	0.003 (0.953)	3.545 (0.063)	0.115 (0.736)
Moran's I on residuals (p-value)	0.201 (0.040)	-0.050 (0.525)	0.142 (0.055)	0.228 (0.102)
Breush Pagan test (p-value)	0.494 (0.482)	2.417 (0.120)	2.196 (0.138)	0.084 (0.772)
LM error	2.333 (0.127)	0.066 (0.798)	2.032 (0.154)	1.264 (0.261)
LM lag	1.550 (0.213)	0.066 (0.797)	2.393 (0.122)	1.365 (0.243)
Robust LM error	2.020 (0.155)	0.060 (0.806)	0.786 (0.375)	2.301 (0.129)
Robust LM lag	1.236 (0.266)	0.061 (0.805)	1.146 (0.284)	2.402 (0.121)
LM SARMA	3.569 (0.168)	0.127 (0.938)	3.178 (0.204)	3.666 (0.160)
Número de Cantones	57	38	82	37

Tabla 6: Modelos Espaciales. En los valores de p entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INEC.

4.1. Aproximación a las disparidades económicas subnacionales en el Ecuador.

En los últimos años, de acuerdo con el PNBV, con el fin de mitigar las brechas territoriales, muchas estrategias se han implementado, tales como un nivel sin precedentes nivel de inversión pública desplegados en todo el país, especialmente en carreteras, proyectos hidroeléctricos y en diversas áreas entre las cuales están la salud y la educación, lo cual fue posible a partir de los significativos ingresos del gobierno derivados principalmente de los altos precios del petróleo, y de una recaudación fiscal más eficiente. También, a través del Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD- en vigor desde 2010, varios mecanismos institucionales que promueven la descentralización de la gestión y tienen por objeto ampliar la capacidad de autonomía y el desarrollo local, se han implementado.

Estas acciones y estrategias comienzan a mostrar sus efectos en términos de crecimiento económico Martin (2012) y la reducción de la pobreza (Mideros, 2012). Los datos del Banco Mundial, por otro lado, ponen de manifiesto que, de 2006 a 2011, la tasa de pobreza extrema se redujo de 16,9% a 7% y el índice de Gini se redujo de 54% a 48,7%. En este sentido, el crecimiento económico puede considerarse inclusivo, de acuerdo con el informe de Boston Consulting Group, según el cual, de 2006 a 2012, Ecuador fue el país petrolero que mejor transformó su riqueza petrolera en el bienestar (Beal et al., 2012).

¿Pero estos aparentemente resultados positivos fueron distribuidos por igual dentro del país? ¿es posible hablar de resultados equilibrados? ¿fueron estos resultados acompañadas de un proceso de convergencia territorial?

Los resultados señalan que la estructura productiva ha cambiado muy poco tanto a nivel nacional como subnacional. Los principales puntos críticos son la importancia persistente de los sectores agrícolas y no financieros, que se caracterizan por una baja productividad y menores habilidades laborales, así como la excesiva concentración del sector manufacturero.

Además, de acuerdo con el aumento del gasto del gobierno central, sectores como la administración pública, la educación y la salud han aumentado en los últimos

años. Su magnitud, de todos modos, parece no ser suficiente para crear un efecto multiplicador con el fin de empujar el cambio a una estructura más productiva. Por el contrario, las provincias con menor densidad de población y VAB per cápita producen una gran parte del Valor Agregado Bruto, tanto en 2007 como en 2013.

Si, por un lado, los efectos del sector público y de las actividades relacionadas pueden verse obstaculizados por la escasa concentración poblacional (es decir, ausencia de economía de escala), por otro lado, su potencial impacto positivo estaría determinado por la capacidad de los hacedores locales de políticas para adaptar las políticas relacionadas a la especificidad de cada territorio (Barca et al., 2012). Esta eventualidad, teniendo en cuenta el reducido desempeño de las provincias poco pobladas y de la estructura económica invariable, no se ha logrado, con el riesgo de socavar sus perspectivas de desarrollo a largo plazo.

La brecha económica subnacional es evidente sobre todo entre las capitales de provincia y otros cantones. La mayor parte de estas capitales tienen tanto un mayor nivel promedio del Valor Agregado Bruto per cápita, como una mayor tasa de crecimiento. De acuerdo con lo anterior, Quito, Guayaquil y Cuenca, capital de Pichincha, Guayas y Azuay, respectivamente, que representan en conjunto más del 45% del VAB producido, muestra el mejor rendimiento. Del mismo modo, las capitales más pobres corresponden a las provincias más atrasadas. Por lo tanto, detrás de la relación negativa entre el VAB cantonal inicial por persona y el crecimiento, lo que significa que la convergencia está presente, hay un problema fuerte relacionada con la falta de resultados de crecimiento de la mayoría de los cantones avanzados. Además, como se muestra en Mendieta (2015b), este proceso no se corresponde con una disminución de los niveles de disparidad.

El crecimiento cantonal bajo o negativo está a menudo relacionada con la fuerte dependencia de materiales (esencialmente productos agrícolas y del petróleo), que está sujeto a las fluctuaciones de los precios internacionales. Además, estos cantones y los cantones aledaños a menudo han crecido por los servicios y los productos provistos por los trabajadores que migran de otros cantones; esto crea una "burbuja" que involucra de forma particular a determinados sectores de la construcción,

servicios agrícolas y no financieros, que crean empleo pero que no son la base para un crecimiento duradero. Como consecuencia, las fluctuaciones de los precios de materias primas afectan la economía de dos maneras: la primera se refiere a los diversos sectores relacionados directa e indirectamente, y la segunda se refiere al efecto multiplicador en cantones vecinos.

En esta base, en el siguiente punto se profundiza sobre la convergencia subnacional ecuatoriana y los roles de la estructura sectorial.

4.2. Convergencia y modelo econométrico.

La especificación del modelo empírico para las regresiones de crecimiento bajo la estructura de panel:

$$gr_{it} = \alpha + \beta \ln(y_{i,t-1}) + \delta \text{sectores}_{i,t-1} + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (25)$$

Donde el variable dependiente gr_{it} representa la tasa de crecimiento anual de los cantones Valor Agregado Bruto per cápita; α es un término constante; μ_i son variables dummy específicas para el cantón i , lo que controla por los factores invariables que determinan las diferencias en los estados estacionarios a través de cantones.¹¹

Como se observa por Elhorst (2009), a menudo una débil evidencia a favor de los efectos de interacción espacial es encontrada cuando los efectos fijos del período de tiempo también se tienen en cuenta. Esto es mucho más válido cuando se trata de un país en el que la mayoría de las variables tienden a aumentar y disminuir juntos en diferentes unidades espaciales, porque sigue la evolución nacional a través del tiempo. $y_{i,t-1}$ es el VAB per capita en el cantón i , de los cuales hay 221, en el período de 2007 a 2013¹²; β , si es negativo, es el coeficiente relacionado con la tasa anual en la que una economía converge al estado estacionario de largo plazo. Las variables adicionales $\text{sectores}_{i,t-1}$ representan el peso relativo del VAB producido por los diferentes sectores económicos, que asumen un papel importante a la luz del plan del “Cambio de la Matriz Productiva” y que, en el caso de que sean conjuntamente significativos, significa que cada economía converge a su propio estado estacionario, ya que cada uno tiene diferentes características estructurales y función de producción. En

este último caso hablamos de convergencia condicional. Por el contrario, es decir, si las variables adicionales no son significativas, hay una convergencia absoluta: todas las economías convergen al mismo estado estacionario debido a que no son estructuralmente diferentes.

Cuando se trata de datos a nivel regional o subnacional, los modelos de regresión de crecimiento estándar pueden sufrir de problemas de mala especificación (McMillen, 2003; Fingleton y López-Bazo, 2006). Un número de factores ya sea por no ser observables relacionados, por ejemplo, a la cultura, el capital social y las características institucionales, puede afectar al desempeño regional. Estos factores, a menudo correlacionados espacialmente, es decir, con valores similares en el espacio, pueden conducir a errores correlacionados espacialmente en modelos de regresión que, si se ignoran, pueden dar lugar a resultados sesgados y de ahí conclusiones engañosas. Con el fin de hacer frente a este problema, Fingleton y López-Bazo (2006) muestran que los estudiosos tienden a utilizar modelos de crecimiento que incorporan dependencia espacial, ya sea como término autoregresivo o error espacial.

Otra posibilidad, según LeSage y Fischer (2008), con el fin de abordar la cuestión de la presencia de dependencia espacial y de las variables omitidas que exhiben correlación con variables incluidas, es el uso de un modelo espacial Durbin.

Como se muestra por los resultados del análisis en la sección following, las pruebas ad hoc para comprobar que es el modelo para utilizar en este contexto confirmar que el marco propuesto por LeSage y Fischer (2008) es la correcta.

Como muestran los resultados del análisis, las pruebas ad hoc para determinar cual es el modelo a utilizar, en este contexto confirman que el marco propuesto por LeSage y Fischer (2008) es la correcta.

El modelo de regresión, a continuación, se convierte en:

$$gr_{it} = \rho Wgr_{it} + \alpha + \beta \ln(y_{i,t-1}) + \eta W \ln(y_{i,t-1}) + \delta \text{sectores}_{i,t-1} + \eta W \text{sectores}_{i,t-1} + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (26)$$

Donde W representa la matriz de pesos espaciales que, como es habitual en la literatura, utiliza un criterio reina estandarizada por fila y la λ velocidad de convergencia se determina a partir de la siguiente relación:

$$(\beta + \varphi)/(1 - \rho) = (1 - e^{-\lambda^*T})$$

De acuerdo con Elhorst (2009), el modelo econométrico espacial para un panel de N observaciones durante T períodos de tiempo que puede ser estimada a lo largo de las mismas líneas que el modelo de sección transversal, es decir, utilizando máxima verosimilitud (ML), a condición de que todas las notaciones se ajustan de una sección transversal a T secciones transversales de n observaciones.

La interpretación de la derivada parcial del modelo espacial Durbin, dada la presencia del parámetro autorregresivo espacial, no es directa. A diferencia de los modelos de regresión lineal la derivada parcial de la variable dependiente con respecto a la variable explicativa, los efectos marginales se describen como siguen:

$$\frac{\partial gr_{i,t}}{\partial \log(y_{i,t-1})} = (\mathbf{I} - \rho \mathbf{W})^{-1}(\mathbf{I}\beta - \mathbf{W}\varphi) \quad (27)$$

La variable clave a través de la cual se transmiten los efectos de los desbordamientos espaciales es ϱ : expresa la relación entre la variable dependiente y su retardo espacial.

De acuerdo con Fischer et al. (2009), las estimaciones de los efectos indirectos, que se corresponden con los desbordamientos espaciales, pueden interpretarse de dos maneras.

4.3. Resultados

Los resultados de la estimación se presentan en la Tabla 7, que se ha realizado con el método estándar y con la técnica de panel espacial, tanto en crecimiento como en nivel. Para probar la hipótesis de si el modelo espacial Durbin se puede simplificar a un modelo de error espacial se debe realizar una prueba de Wald o LR. Los resultados reportados por las dos regresiones confirman la elección del modelo espacial Durbin tanto con la prueba de Wald como con la prueba de LR. Del mismo modo, la hipótesis de que el modelo espacial Durbin se puede simplificar al modelo de retardo espacial debe rechazarse tanto por la prueba de Wald como por la prueba de LR.

Esto implica que el error espacial y el modelo de retardo espacial deben rechazarse en favor del modelo espacial Durbin. En cuanto a la elección de efectos fijos, los resultados de la prueba de especificación de Hausman indican que el modelo de efectos aleatorios debe ser rechazado en todos los casos a favor de efectos fijos.

Como se señala en el párrafo anterior, el Cuadro 3 no permite leer los efectos parciales de las variables del modelo de espacial Durbin, pero informa al menos otros dos resultados importantes: la primera es la significación estadística conjunta de los regresores relacionada con la estructura sectorial de la regresión decrecimiento (prueba F = 4,52, con valor de $p < 0,01$), lo que implica que existe una convergencia condicional, y la segunda es la significación estadística y la magnitud del parámetro de retardo espacial, que da información sobre los desbordamientos espaciales. El término autorregresivo espacial ϱ es igual a alrededor de 0,27 en ambos casos. El efecto multiplicador, por lo tanto, es de alrededor de 1,40, lo que significa que el 40% del crecimiento (VAB per cápita) ya se refleja en el crecimiento de su entorno (VAB per cápita), a través de efectos indirectos de reacción de los vecinos que depende de la interacción entre los cantones del país.

Como se muestra en la Tabla, no tener en cuenta esta redundancia llevaría a que las estimaciones MCO de los impactos directos (marginales) estén sesgadas, debido a que el modelo está mal especificado por omisión de los desbordamientos espaciales. El modelo espacial Durbin tiene en cuenta la redundancia inducida por la autocorrelación espacial en las variables explicativas, así como los efectos indirectos (interacciones) entre los cantones que conducen a la interdependencia en el comportamiento de los cantones. (Ver Tabla No.7)

La Tabla 8 presenta los efectos directos, indirectos y totales estimados de la regresión de crecimiento, los mismos que muestran que la convergencia se produce y la tasa media es de 9,59%, con una vida media de sólo 7,22 años.¹³ Como los valores reportados se refieren a la convergencia condicional, esto significa que los cantones ecuatorianos están muy cerca de su propio estado estacionario, lo que significa que, con el fin de garantizar un crecimiento duradero, es extremadamente urgente intervenir con el fin de aumentar los niveles de tecnología y hacer más eficiente la estructura productiva

	Regresión de Crecimiento				Regresión de nivel			
	Efectos Fijos		Sp. Durbin Efectos Fijos		Efectos Fijos		Sp. Durbin Efectos Fijos	
VAB/pop	-0.558646 (-19.0563)	***	-0.484414 (-14.89264)	***				
Agricultura	-0.660982 (-4.76412)	***	-0.623907 (-4.267607)	***	-0.323446 (-2.639105)	***	-0.422615 (-3.320153)	***
Minas	-0.18782 (-0.89808)		-0.116192 (-0.542392)		-0.301372 (-1.714591)	*	-0.317334 (-1.767734)	*
Manufactura	0.004634 (0.058346)		0.032708 (0.389477)		0.02471 (0.329596)		0.012859 (0.163173)	
Agua	-0.638562 (-2.62580)	***	-0.505776 (-2.017313)	**	0.150382 (0.721993)		0.143614 (0.672185)	
Construct.	-0.345284 (-2.18238)	**	-0.32589 (-1.888022)	*	-0.773991 (-5.52865)	***	-0.996743 (-6.696764)	***
Servicios Básicos	-0.399461 (-2.99249)	***	-0.311218 (-2.235447)	**	-0.479902 (-4.042562)	***	-0.56558 (-4.605736)	***
Servicios Financieros	-276.394 (-3.32684)	***	-0.919766 (-1.037408)		-3.702141 (-5.679752)	***	-3.240.624 (-4.688952)	***
Administración Pública	-0.891434 (-4.43791)	***	-0.596144 (-2.798952)	***	-1.987847 (-11.73778)	***	-2.170.926 (-12.350536)	***
Enseñanza	-0.721497 (-3.26248)	***	-0.155097 (-0.633182)		-3.209762 (-17.75647)	***	-3.493.777 (-18.240437)	***
Salud	-0.841962 (-2.35733)	**	-0.45467 (-1.22645)		-2.094742 (-7.068351)	***	-2.150.659 (-7.04409)	***
WxVAB/pop			-0.088618 (-1.616013)					
WxAgricult.			-0.063956 (-0.253164)				0.68959 -3.153.001	***
WxMinas			-0.093373 (-0.521087)				0.016743 (0.109976)	
WxManuf.			-0.140098 (-1.020512)				-0.043021 (-0.333831)	
WxAgua			-0.089434 (-0.197299)				0.006115 (0.0158)	
WxConstruct.			-0.094116 (-0.336522)				1.091.239 -449.605	***
WxServ. Bás.			-0.307921 (-1.257106)				0.670966 -3.113.458	***
WxServ. Fin.			-556.791 (-3.593327)	***			-0.434561 (-0.353163)	
WxAdm. Pub.			-0.14004 (-0.369571)				1.392.347 -4.278.844	***
WxEnseñanza			-1.284.715 (-3.071721)	***			2.522.441 -730.082	***
WxSalud			-0.615525 (-0.925208)				0.412515 (0.740366)	
q			0.263962 -7.929.891	***			0.278986 -9.125.238	***
R-cuadrado	0.2645		0.4433		0.4141		0.9467	
corr-cuadrado	0.2589		0.3115		0.4106		0.4357	
sigma^2	0.0175		0.0182		0.0164		0.017	
N° obs								
log-verosimilitud			869.78				1049.37	
F-test reg. cond.			4.52 (p-val. < 0.01)					
Wald rezago sp.			48.87 (p-val. < 0.01)				82.55 (p-val. < 0.01)	
LR rezago sp.			55.44 (p-val. < 0.01)				93.64 (p-val. < 0.01)	
Wald error sp.			52.25 (p-val. < 0.01)				38.30 (p-val. < 0.01)	
LR error sp.			62.35 (p-val. < 0.01)				44.19 (p-val. < 0.01)	
Test Hausman			383.39 (p-val. < 0.01)				630.05 (p-val. < 0.01)	

Tabla 7: Resultados de la Estimación. Significativo al 1 % , ** significativo al 5 % , *** significativo al 10 % . t -stat entre paréntesis. **Fuente:** Elaboración propia.

cantonal. Además, en la medida en la que convergencia condicional está presente, los cantones alcanzarán un estado de equilibrio muy diferenciada debido a que cada economía individual convergerá a su propio estado estacionario. Como resultado de este proceso, la desigualdad incrementa en el país, lo que es exactamente lo que el PNBV está tratando de evitar.

Los signos relacionados con los sectores importantes son negativos. La agricultura, que tiene un papel preponderante en la creación de Valor Agregado Bruto en Ecuador, también se caracteriza por una baja productividad y esto se refleja en su contribución al crecimiento (Hausmann et al., 2010). Como era de esperar, tiene un efecto global, lo que significa que afecta a todo el país a través del efecto multiplicador. Provisión de agua, así como la construcción sólo tienen un efecto estrictamente directo, lo que probablemente está relacionado con el hecho de que estos sectores están bien desarrollados sólo en algunos cantones, que se encuentran principalmente en la provincia de Zamora y en los cantones donde la minería y grandes infraestructuras públicas, como Hidroeléctrica, han sido construidas.

Los servicios básicos, así como la agricultura, son sectores de productividad muy baja, lo cual no solo caracteriza a los cantones de menor desarrollo. Esto se demuestra por el efecto indirecto y total significativo, lo que prueba que los efectos negativos se extienden a toda la economía superando las fronteras cantonales. Los sectores financieros tienen un impacto indirecto y total negativo, lo cual puede estar relacionado con la falta de servicios financieros en muchos cantones y a la concentración en sólo algunos de ellos. Esto provoca que los cantones menos dotados sufran la competencia de los cantones vecinos mejor dotados que explotan los recursos de los más débiles. El impacto negativo de la administración pública y la enseñanza está relacionada con el elevado peso de estos sectores en bajas zonas productivas, donde están mucho más concentrados. En este sentido, en base a lo mencionado, podemos medir la ineficacia de estos sectores en la promoción del crecimiento en dos alcances: el primero es en el fracaso en la promoción del cambio de la matriz productiva y el segundo en ser productivos por sí mismos.

	Directo		Indirecto	Total	
VAB/pop	-0.500575 (-15.45896)	***	-0.282579 (-4.620095)	-0.783155 (-11.72415)	***
Agricultura	-0.641355 (-4.285698)	***	-0.292135 (-0.910377)	-0.93349 (-2.514647)	**
Minas	-0.129515 (-0.58713)		-0.177567 (-0.702314)	-0.307082 (-0.771559)	
Manufactura	0.020931 (0.255783)		-0.16579 (-0.967374)	-0.14486 (-0.753326)	
Agua	-0.521766 (-2.032121)	**	-0.292607 (-0.502003)	-0.814373 (-1.205938)	
Construct.	-0.337087 (-1.98465)	**	-0.241795 (-0.69636)	-0.578882 (-1.494991)	
Servicios Básicos	-0.342233 (-2.413002)	**	-0.508159 (-1.660662)	-0.850392 (-2.383499)	**
Servicios Financieros	-132.613 (-1.518299)		-7.485.566 (-3.870734)	-8.811.696 (-4.102852)	***
Administración Pública	-0.61922 (-2.831179)	***	-0.401273 (-0.828133)	-1.020.493 (-1.822438)	*
Enseñanza	-0.245075 (-1.019649)		-1.718.108 (-3.487147)	-1.963.183 (-3.738077)	***
Salud	-0.50816 (-1.376327)		-0.957237 (-1.133507)	-1.465.397 (-1.445231)	

Tabla 8: Estimación de los efectos de regresión de crecimiento Significativo al 1 % , ** significativo al 5 % , *** significativo al 10 % . t -stat entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Los resultados del primer estudio aportan evidencia a favor de la convergencia absoluta a nivel cantonal en el Ecuador, que se estaría dando en el período 2007-2012, a una tasa promedio anual del 1,37%. Sin embargo, más allá de la aceptación de la hipótesis de convergencia absoluta, se ha argumentado que lo relevante es que las velocidades estimadas no se compadecen con el grado de heterogeneidad económica territorial que persiste en el Ecuador. En otras palabras, la convergencia sería insuficiente para cerrar las brechas subnacionales incluso en el largo plazo.

Con esta evidencia surge la pregunta de cuáles serían las variables que estarían condicionando para que la convergencia se mantenga en niveles insuficientes. Para ello, y a diferencia de estudios previos, se estima un modelo de convergencia β condicional utilizando un conjunto de variables explicativas asociadas al capital humano y capital físico de cada cantón, así como otras que representan la estructura productiva local. Se encuentra que todas las variables incluidas coadyuvan a sostener la baja velocidad de convergencia entre cantones, ya que ésta se reduce hasta el 1,12% promedio anual. Sin embargo, al hacer un análisis variable por variable se observa que la inclusión del índice de analfabetismo, número promedio de hijos, peso económico del sector agrícola y manufacturero, y monto de remesas como porcentaje del VAB cantonal, provocaría una ralentización de la convergencia. Mientras que el porcentaje de viviendas con red eléctrica la aceleraría, llegando a superar el 2% promedio anual.

Dado que el período de análisis coincide con la gestión del actual Gobierno, y relacionando los resultados con la serie de estrategias y políticas económicas y sociales implementadas desde 2007, podría advertirse que la inversión en capital físico, específicamente en infraestructura a nivel nacional, estaría provocando que las asimetrías económicas entre las diferentes provincias y cantones se reduzcan. Sin embargo, no podría decirse lo mismo de los esfuerzos en el campo educativo, que aún no estarían generando los beneficios deseados en términos de reducción de las disparidades territoriales. Asimismo, la dependencia de un sector agrícola poco productivo de parte de algunos territorios pobres y la polarización industrial en pocos cantones ricos (Quito,

Guayaquil y Cuenca), estaría coadyuvando a sostener la divergencia, alertando que hace falta introducir mayores criterios de convergencia territorial en las políticas y proyectos de reconversión productiva que se están implementando en el país. Finalmente, los resultados obtenidos con la inclusión del monto relativo de las remesas enviadas por los migrantes, dan cuenta de que estas beneficiarían más a los territorios con mejor posición productiva y económica que a los cantones deprimidos, lo que induce a pensar que el efecto de las remesas no necesariamente se estaría dando en el lugar a donde son enviadas.

La segunda parte del estudio, repasa la motivación teórica y empírica para la inclusión de la dimensión espacial en el análisis del crecimiento a nivel subnacional. La justificación teórica se debe principalmente a los posibles derrames de conocimiento causados por la proximidad en el espacio, con el apoyo también de la literatura empírica que encuentra cuestiones de autocorrelación espacial involucradas dentro de la senda de convergencia. Los resultados ponen de manifiesto que la autocorrelación espacial en los cantones del Ecuador no es muy alta, pero significativa. La distribución espacial del Valor Agregado Bruto en 2007 y 2012 es bastante persistente y heterogéneo. El crecimiento promedio no está muy extendido en el territorio y a menudo los cantones que más crecen se encuentran cerca de los cantones ya desarrollados. El análisis de regresión muestra que el proceso de convergencia absoluta está presente y la tasa de convergencia es un poco más alta que la estimación MCO correspondiente. Los resultados, en cualquier caso, tienen que ser refinado mediante la adición de otras variables explicativas debido a que el modelo de error espacial elegido podría señalar problemas de mala especificación. La identificación de clubes de convergencia a través del diagrama de dispersión de Moran permite la estimación de una sola ecuación para cada club. La convergencia se descubre en los grupos de cantones más desarrollados y menos desarrollados, respectivamente, mientras que los otros no son capaces de converger, lo que abre varias implicaciones para las políticas relacionadas con i) la capacidad de los cantones de tomar ventaja de la dinámica positiva de los vecinos, ii) la persistencia de desarrollo en algunas áreas circunscritas, y iii) el desarrollo espacial desequilibrado. Estos problemas son muy importantes si tenemos en cuenta que el 35% de los cantones no convergen y que esto po-

dría inhibir el crecimiento equilibrado en un país ya que se caracteriza por diferencias geográficas persistentes y creciente desigualdad territorial.

En la tercera sección se examina la convergencia cantonal utilizando un enfoque econométrico del panel espacial que permite dar cuenta de los problemas relacionados con la dependencia espacial, que es un problema típico cuando se utilizan los datos regionales o subregionales. Además, se comprueba el papel de la estructura económica sectorial con el fin de producir crecimiento y desbordamientos espaciales.

Los resultados apoyan la importancia de considerar las relaciones espaciales en el análisis de desarrollo subnacional en Ecuador, que parece asimétricamente distribuida en el espacio, donde las zonas más desarrolladas absorben los sectores potencialmente más productivos, como manufactura. En el período 2007-2013 la tasa de convergencia condicional cantonal es 9.59% anual; esto implica que cada cantón converge a su propio estado estacionario, que se caracteriza por grandes diferencias relacionadas con la estructura de producción local específica. La alta tasa de convergencia, por otra parte, significa una vida media de sólo 7,22 años, lo que demuestra que los cantones ecuatorianos están muy cerca de su estado estacionario volviendo crucial para mejorar y modificar eficazmente la estructura productiva de la economía.

A pesar del proyecto del Gobierno Central para cambiar la Matriz Productiva, el peso del sector no financiero y agrícola es todavía demasiado fuerte y representa casi el 40% del Valor Agregado Bruto, alcanzando, en algunas provincias, el 41% de la producción. El auge de la construcción reciente, que involucra el trabajo de obra no calificada, puede explicar con más detalle la pérdida de VAB per cápita del país. En este contexto, el sector público no es capaz de generar un efecto multiplicador, tanto por su probable falta de eficacia, como por la falta de un contexto desfavorable. En este punto, el demasiado énfasis en los sectores de menor productividad, que desalientan el crecimiento del VAB per cápita, extiende sus efectos negativos en todo el país a través del multiplicador espacial. El multiplicador, si se compara con otros contextos como el europeo, es muy bajo y, como consecuencia, la magnitud de los efectos indirectos es más bajo que los efectos directos. Teniendo en cuenta que los efectos indirectos corresponden a la contribu-

ción media de los cantones vecinos (y del vecino de los vecinos), es indicativo que los desbordamientos espaciales son muy bajos y sus efectos están fuertemente agrupadas en el espacio. Esto se debe a un crecimiento heterogéneo que, por las limitaciones estructurales debido, entre otras causas, a la estructura de producción heterogénea, no permiten explotar las potenciales endógenas cantonales y las economías de escala.

Aquello tiene algunas implicaciones de política importantes y suscita varios problemas para los objetivos de la PNBV. El bajo valor del multiplicador espacial significa que una intervención política en un cantón determinado tiende a extenderse y reforzar sus efectos generando un efecto indirecto sólo en una medida limitada, agotándose después de una cierta distancia. Esto hace que las localidades y su interacción sea mucho más importante para el crecimiento económico y la prosperidad, lo que implica que las políticas adaptadas a la especificidad de cada territorio son fundamentales. (Barca et al., 2012)

Los objetivos prioritarios de estas políticas tienen que ser múltiples. La primera de ellas es la descentralización del sector de manufactura y/o la creación de incentivos relacionados con la creación de servicios colaterales y producciones con el fin de explotar el máximo de los sectores de manufactura existentes. Esto requiere un análisis en profundidad de la situación actual con la participación de los agentes institucionales y actores territoriales.

El segundo punto es el de reforzar las redes locales invirtiendo tanto en infraestructura “pesada” (es decir, rutas) como en infraestructura “liviana” (capital humano y capacidad de investigación). El tercer punto es añadir una dimensión espacial explícita a los objetivos de la política; además de la reducción de las disparidades existentes, el objetivo debe ser el eludir los desequilibrios territoriales tanto de las políticas sectoriales, que tienen una repercusión territorial, y la política subnacional más coherente a través de una mejor integración territorial y la cooperación.

El caso de Ecuador demuestra que el desarrollo económico de las zonas rezagadas no es un proceso automático, sino que implica una amplia variedad de aspectos relacionados con las peculiaridades de cada territorio que no pueden ser ignorados

- ¹ Este documento ha sido preparado para la ponencia del mismo nombre presentada en el X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial; siendo un resumen de los siguientes trabajos: Mendieta Muñoz, R., (2015), La hipótesis de la convergencia condicional en Ecuador. Un análisis a nivel cantonal. *Revista Retos*, 9(1), pp. 13-25. Mendieta Muñoz, R., y Pontarollo, N., (2015), *Territorial Convergence in Ecuador: The Role of Economic Sectors and Spatial Spillovers*, XLI International Conference on Regional Science, Spanish Regional Science Association (AECR), Reus España. Diciembre 2015. Mendieta Muñoz, R. y Pontarollo, N., (2016), *Cantonal Convergence in Ecuador: A Spatial Econometric Perspective*, *Journal of Applied Economic Sciences*, Volume XI, Issue 1(39), pp. 107-126.
- ² Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y Grupo de Investigación en Economía Regional, Universidad de Cuenca, Ecuador.
- ³ Departamento de Economía, Universidad de Milan, Bicocca, Italia, y Grupo de Investigación en Economía Regional, Universidad de Cuenca, Ecuador.
- ⁴ Los rendimientos constantes a escala implica que, si por ejemplo, se duplicasen los factores de producción también se duplicaría la producción: $2Y_{it} = T_{it} F(2L_{it}, 2K_{it})$ (nótese que la tecnología no necesita replicarse para generar $2Y_{it}$, ya que a diferencia del capital y del trabajo, que son bienes rivales, el conocimiento tecnológico es no rival). Lo que puede generalizarse mediante: $\lambda Y_{it} = T_{it} F(\lambda L_{it}, \lambda K_{it})$. Si se considera $\lambda=1/L_{it}$ se llega a (2).
- ⁵ El concepto de Convergencia β guarda estrecha relación con la denominada "Convergencia σ " que evalúa la dinámica de convergencia/divergencia mediante la evolución de la desviación estándar del logaritmo natural del producto per cápita territorial (Sala-i-Martin, 1994).
- ⁶ Esta forma de contrastar la convergencia ha recibido algunas críticas. Por un lado, se advierte que cualquier distribución del ingreso per cápita sufre de regresión a la media (falacia de Galton), lo cual no implica necesariamente convergencia (Quah, 1993 citado en Rodríguez et al., 2012). Asimismo, los modelos no permiten discernir entre las economías que convergen de las que no lo hacen (Cermeño y Llamosas, 2007). Finalmente,
- algunos autores aducen que los resultados obtenidos son sensibles al conjunto de variables utilizadas para caracterizar la estructura económica inicial. (Gómez-Zaldívar et al., 2010 en referencia a Levine et al., 1992)
- ⁷ Generalmente la convergencia condicional se evalúa en el escenario de no convergencia absoluta (Barro y Sala-i-Martin, 1995; 1991). Sin embargo, una baja tasa de convergencia absoluta justifica incluir en el modelo, variables que podrían explicar el sostenimiento de las disparidades (Gómez-Zaldívar et al., 2010).
- ⁸ Para una revisión de los modelos de crecimiento y aglomeración ver Baldwin y Martin (2004).
- ⁹ Los kernels más comunes son la función Gaussiana y la función bisquare, evaluada únicamente para los N vecinos más cercanos cuya distancia es menor que la distancia límite d_r . Caso contrario $w_{ij}=0$.
- ¹⁰ En el caso del criterio de k-medias y de la distancia basada en un kernel Gaussiano, la distancia es calculada con respecto a los centroides de los polígonos. El centroide o centro geométrico de una región bidimensional es la media aritmética, o promedio, de la ubicación de todos los puntos en la figura.
- ¹¹ Se excluyeron los cantones de Putumayo, Shushufindi, Cuyabeno, Orellana, La Joya de los Sachas, Las Golondrinas, El Piedrero, Sevilla de Oro, Quinsaloma y Manga del Cura por la ausencia de datos debido a que son valores atípicos en los que el VAB dada por la minería.
- ¹² En principio, es posible utilizar matrices de ponderaciones espaciales con ubicación sin vecinos, pero esto no se utiliza generalmente en la literatura, ya que complica la interpretación de los resultados y porque las islas no están desconectados del continente bajo un punto de vista socioeconómico.
- ¹³ La velocidad de convergencia es calculada como $\frac{-(1-e^{-\lambda\tau})}{\tau}$
- ¹⁴ Como se observa por Elhorst (2009), a menudo una débil evidencia a favor de los efectos de interacción espacial es encontrada cuando los efectos fijos del período de tiempo también se tienen en cuenta. Esto es mucho más válido cuando se trata de un país en el que la mayoría de las variables tienden a aumentar y disminuir juntos en diferentes unidades espaciales, porque sigue la evolución nacional a través del tiempo.
- ¹⁵ En la literatura Henley (2005) utiliza el VAB per cápita para medir la convergencia de las regiones del Reino Unido.
- ¹⁶ La velocidad de convergencia implícita se calcula como $\lambda = -\ln(1 - (\beta + \phi)/(1 - p))/T$. El tiempo τ que se necesita para mover a la mitad de la trayectoria del crecimiento equilibrado se calcula como la de tiempo $\tau = -\ln(0.5)/\lambda$.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, R., (2011), *Measuring the competitiveness of the provinces of Ecuador*, Universidad Católica del Norte. MPRA Paper No. 34244, posted 22.
- Anselin, L., (1988), *Spatial econometrics: Methods and models*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Anselin, L., (2003), *Spatial externalities, spatial multipliers and spatial econometrics*, International Regional Science Review, 26(2): 153-166, DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0160017602250972>
- Anselin, L.; Rey, S., (1991), *Properties of tests for spatial dependence in linear regression models*. Geographical Analysis, 23(2): 112-131, DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1538-4632.1991.tb00228.x>
- Arbia, G.; Battisti M.; Di Vaio G., (2010); *Institutions and geography: Empirical test of spatial growth models for European regions*, Economic Modelling, 27(1): 12-21. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.econmod.2009.07.004>
- Arrow, K. J., (1962), *The economic implications of learning by doing*, Review of Economic Studies, 29(3), 155-172. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2295952>
- Asamblea Nacional, (2010), "*Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*", Quito, Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.
- Baldwin, R.E., Martin, P., (2004), *Agglomeration and regional growth*. In Henderson J.V., Thisse J.-F. (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4. Elsevier, Amsterdam: 2671-2712.
- Barrera, A., (2007), *Agotamiento de la descentralización y oportunidad-des de cambio en el Ecuador*. En: Fernando Carrión (Comp.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (pp. 175-206). Quito: FLACSO.
- Barrera Guarderas, A., (2007), *Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador*. En Fernando Carrión M. (eds.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito, FLACSO sede Ecuador, 175-206.
- Barro, R.J., Sala-i-Martin, X., (1991), *Convergence across states and regions*, Brookings Papers on Economic Activity, 1: 107-82.
- _____ (1995). *Economic Growth*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Pose, A., (2012), *The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches*, Journal of Regional Science, 52: 134-152.
- Beal D., Rueda-Sabater E., Espirito Santo T., (2012), *From wealth to well-being. Introducing the BCG sustainable economic development assessment*, The Boston Consulting Group.
- Carrión, M.F., and Dammert, M., (2007), *La descentralización en el Ecuador: un tema de Estado*. En Carrión M.F. (eds.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito, FLACSO sede Ecuador, 9-17.
- CEPAL, (2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe, desigualdades y políticas*, Santiago de Chile, ONU.
- Cermeño, R., Llamosas, I., (2007), *Convergencia del PIB per cápita de 6 países emergentes con Estados Unidos: un análisis de cointegración*, EconoQuantum, 4(1), 59-84.
- Crafts, N., (1996), *'Post-neoclassical endogenous growth theory': what are its policy implications?*, Oxford review of Economic Policy, 12(2): 30-47. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/oxrep/12.2.30>
- Debreu, G., Herstein, I. N., (1953). *Nonnegative square matrices*, Econometrica, 21(4): 597-607. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/1907925>
- Durlauf, S. N., Johnson, P., (1995), *Multiple regimes and cross-country growth behavior*, Journal of Applied Econometrics, 10(4): 365-84. DOI: <http://dx.doi.org/10.1002/jae.3950100404>
- Elhorst, J.P., (2009), *Spatial panel data models*. En Fischer, M.M., Getis, A., (eds.) *Handbook of applied spatial analysis*. Springer, Berlin, Heidelberg and New York: 377-407.
- Elhorst, J. P., (2010), *Applied Spatial Econometrics: Raising the Bar*, Spatial Economic Analysis, 5(1), 9-28. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/17421770903541772>
- Ertur, C., Le Gallo, J., Baumont, C., (2006), *The European regional convergence process, 1980-1995. Do spatial regimes and spatial dependence matter?*, International Regional Science Review, 29(1): 3-34. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0160017605279453>
- Falconí, F., Muñoz, P., (2012), *Ecuador: De la Receta*

del Consenso de Washington al Posneoliberalismo. En: Mantilla, S., y Mejía, S., (Coord.), *Balance de la Revolución Ciudadana* (pp. 75-96). Quito, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, Editorial Planeta del Ecuador.

- Fingleton, B., (2001), *Equilibrium and economic growth: Spatial econometric models and simulations*, Journal of Regional Science, 41(1): 117-47. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/0022-4146.00210>
- Fingleton, B., Le Gallo, J., (2008), *Estimating spatial models with endogenous variables, a spatial lag and spatially dependent disturbances: Finite sample properties*, Papers in Regional Science, 87(3): 319-339. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1435-5957.2008.00187.x>
- Fingleton, B., López-Bazo E., (2006), *Empirical Growth Models with Spatial Effects*, Papers in Regional Science 85(2): 177-198. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1435-5957.2006.00074.x>
- Fischer, M.M., Bartkowska, M., Riedl, A., Sardadvar, S., Kunnert, A., (2009), *The impact of human capital on regional labour productivity in Europe*, Letters in Spatial and Resource Sciences, 2: 97-108.
- Florax, R.J.G.M., Folmer, H., (1992), *Specification and estimation of spatial linear regression models*, Regional Science and Urban Economics, 22(3), 405-432. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/0166-0462\(92\)90037-2](http://dx.doi.org/10.1016/0166-0462(92)90037-2)
- Glaeser, E.L., Kalla, I. H.D., Scheinkman, J.A., Shleifer, A., (1992), *Growth of cities*, Journal of Political Economy, 100(6): 1126-1152. DOI: <http://dx.doi.org/10.1086/261856>
- Gómez-Zaldívar M., Laguna, E., Martínez B., Mosqueda, M., (2010), *Crecimiento relativo del producto per cápita de los municipios de la República Mexicana, 1988-2004*.
- Hausmann, R., Klinger, B., (2010), *Structural transformation in Ecuador*. Inter American Development Bank, Country Department Andean Group (CAN). Policy Brief No. IDB-PB-112.
- Henley, A., (2005), *On regional growth convergence in Great Britain*, Regional Studies, 39: 1245-1260.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), (2010), *Censo de Población y Vivienda 2010*.
- Jacobs, J., (1969), *The economy of cities*, Random House, New York.
- Ketels, C., (2013), *Recent research on competitiveness and clusters: what are the implications for regional policy?*, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 6(2): 269-284. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/cjres/rst008>
- LeSage, J., Fischer, M., (2008), *Spatial growth regressions: model specification, estimation and interpretation*, Spatial Economic Analysis, 3(3): 275-304. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/17421770802353758>
- LeSage, J., Pace, K., (2008), *Spatial econometric modeling of origin-destination flows*, Journal of Regional Science, 48(5): 941-967.
- LeSage, J.P., Pace, K. (2009). *Introduction to spatial econometrics*. CRC Press Taylor & Francis Group, Boca Raton.
- López-Bazo E., Vayà E., Mora, A., Suriñch, J., (1999), *Regional economic dynamics and convergence in the European Union*, Annals of Regional Science, 33(3): 343-370. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s001680050109>
- Mankiw, N.G., Romer, D., Weil, D.N., (1992), *A contribution to the empirics of economic growth*, Quarterly Journal of Economics, 107(2): 407-437. <http://dx.doi.org/10.2307/2118477>
- Martín Mayoral, F., (2012). *El Desempeño de la Economía Ecuatoriana durante el gobierno del Economista Rafael Correa*. En: Mantilla, S., y Mejía, S., (Coord.), *Balance de la Revolución Ciudadana* (pp. 237-266). Quito, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, Editorial Planeta del Ecuador.
- McMillen, D.P., (2003), *Spatial autocorrelation or model misspecification?*, International Regional Science Review, 26: 208-217.
- Moran, P.A.P., (1950), *Notes on continuous stochastic phenomena*, Biometrika, 37, 17-23. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2332142>
- Moreno, R., López-Bazo, E., (2007), *Returns to local and transport infrastructure under regional spillovers*, International Regional Science Review, 30(1): 47-71. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0160017606296728>
- Marshall, A. (1890). *Principles of economics*, Mac-

- millan, London.
- Martín Mayoral, F., (2012), *El Desempeño de la economía Ecuatoriana durante el gobierno del Economista Rafael Correa*. En Mantilla S. and Mejía SA. (eds.) *Balance de la Revolución Ciudadana*. Quito, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, Editorial Planeta del Ecuador, 237-266.
 - Martin, R., Sunley, P., (1996), *Slow convergence? Post-neoclassical endogenous growth theory and regional development*, ESRC Centre for Business Research.
 - Martin, R., Sunley, P., (1998), *Slow convergence? The new endogenous growth theory and regional development*, *Economic Geography*, 74(3): 201-227. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1944-8287.1998.tb00113.x>
 - Mendieta Muñoz, R., (2014), *Disparidades económicas territoriales en Ecuador. ¿Convergencia o divergencia?* En: *El Buen Gobierno desde una perspectiva Iberoamericana. Un especial análisis del caso ecuatoriano*. A ser publicado por la Universidad de Cuenca y la Universidad de Alicante. En prensa.
 - Mendieta Muñoz, R., (2015a), *Remesas y disparidades económicas territoriales: El caso ecuatoriano*. 1st ed. Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Cuenca. México.
 - Mendieta Muñoz, R., (2015b), *La hipótesis de la convergencia condicional en Ecuador. Un análisis a nivel cantonal*, *Revista Retos*, 9(1), 13-25. DOI: DOI: <http://dx.doi.org/10.17163/ret.n9.2015.01>
 - Mideros M., A., (2012), *Ecuador: Definición y medición multidimensional de la pobreza, 2006-2010*, *Revista CEPAL*, 108: 51-70.
 - Montresor E., Pecci, F., Pontarollo, N., (2011), *The Convergence Process of the European Regions: the Role of Regional Policy and Common Agricultural Policy*, *Studies in Agricultural Economics*, 113(2): DOI: 167-177. <http://dx.doi.org/10.7896/j.1112>
 - Pontarollo, N., Ricciuti, R., (2015), *Railways and the Productivity Gap in Italy: Persistence and Divergence after Unification*, CESIFO WORKING PAPER NO. 5438.
 - Porter, M., (1990), *The competitive advantage of nations*, Macmillan, London.
 - Ramón, M., (2009), *Convergencia y di-vergencia regional en Ecuador* (Tesis de maestro en Economía Urbana y Regional), Universidad Nacional Autónoma de México.
 - Ramón Mendieta, M., (2009), *Convergencia y divergencia regional en Ecuador*, Universidad Nacional Autónoma de México.
 - Ramón, M., Ochoa, S., Ochoa, D., (2013), *Crecimiento, Aglomeración y Convergencia en el Ecuador: 1993– 2011*, *Perspectivas desde la ciencia* pp. 5-6. Departamento de Economía- UTPL. Publicado también en el libro: *Regional Problems and Policies in Latin America*. Ed. Springer-Verlag. 2013.
 - Rey, S., Montouri, D., (1999), *US Regional Economic Convergence: A Spatial Econometric Perspective*, *Regional Studies*, 33(2): 143-156. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/00343409950122945>
 - Romer, P., (1986), *Increasing returns and long-run growth*, *Journal of Political Economy*, 94(5): 1002-1037. DOI: <http://dx.doi.org/10.1086/261420>
 - Rosende, F., (2000), *Teoría del crecimiento económico: Un debate inconcluso*, *Estudios de Economía*, 27(1), 95-122. Junio.
 - Ryszard Rózga, L., (1994), *La polarización espacial en las teorías de desarrollo regional*, *Gestión y Política Pública*, III(1). México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
 - Sala-i-Martin, X., (1994), *La riqueza de las regiones. Evidencia y teorías sobre crecimiento regional y convergencia*, *Moneda y Crédito*, 198, 13-80.
 - _____. (2000). *Apuntes sobre crecimiento económico*. España: Antoni Bosch editorial.
 - Tobler, W., (1970), *A computer movie simulating urban growth in the Detroit region*, *Economic Geography*, 46: 234-240. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/143141>
 - Valdiviezo, R., C.d.R., (2013), *Contribución del capital, trabajo y tecnología a la generación de procesos de convergencia en el Ecuador: 1993 – 2012*, Universidad Técnica Particular de Loja.

PONENCIA 24

LAS MANCOMUNIDADES EN EL ECUADOR, INSTRUMENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD DEL BUEN VIVIR

LUIS VICENTE SOLÓRZANO

ING. AGRÓNOMO, ABOGADO

MANCOMUNIDAD DE MUNICIPALIDADES DEL SUROCCIDENTE DE LA
PROVINCIA DE LOJA -BOSQUE SECO-

Presentación



El presente documento intenta dar algunos elementos teóricos, y ciertas reflexiones para fortalecer el conocimiento sobre las mancomunidades en Ecuador, ligado al Marco Normativo existente respecto a éstas y otras formas de organización. También compartir la experiencia del proceso mancomunado que están llevando seis municipalidades que, libre y voluntariamente, tomaron la histórica decisión de crear y ser parte de la Mancomunidad de Municipalidades del Sur Occidente de la provincia de Loja denominada “Bosque Seco” (MBS) para, desde allí, seguir impulsando un nuevo modelo de gestión territorial, mediante la implementación de la política pública, las competencias exclusivas y concurrentes en el proceso de descentralización y desconcentración a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM).

En Ecuador estamos viviendo un proceso histórico y socio-político importante en el marco de las reformas constitucionales y normativas. En ello se inscriben las

mancomunidades de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) (antes gobiernos seccionales), gestados desde hace una década, que se constituyen en una alternativa viable para enfrentar articuladamente los problemas y encarar desafíos de manera concertada. Esta capacidad mancomunada expresa una práctica asociativa y solidaria de trabajar y vivir para la realización de planes, programas y proyectos en función de objetivos e intereses comunes. Es decir, lograr las ventajas de escala *-lo que no se puede lograr solos, si es posible entre varios-*, con ello también se logra mayor eficiencia en la gestión pública, se optimiza los escasos recursos económicos y se potencia las capacidades humanas, además se excluye al individualismo, al protagonismo y al egoísmo. La mancomunidad, en sí, no es el fin; sino el medio para lograr el desarrollo local hacia la construcción del *Sumak Kawsay*.

Finalmente, como fruto de todo este análisis y reflexión se dejan planteados algunos elementos que nos permitan seguir profundizando y enriqueciendo el conocimiento sobre el tema de mancomunidades.

1. Descripción y análisis

1.1. ¿Qué es la mancomunidad?

Es un concepto político que se sustenta en la noción de asociatividad, es decir, en la voluntad política de asociarse para desarrollar acciones colectivas concertadas bajo compromisos y entendimientos de complementariedad y solidaridad, con el criterio de integración como posibilidad de reagrupar lo dividido frente a la creciente fragmentación de territorios y jurisdicciones político-administrativas. Cuando hablamos de mancomunidad estamos haciendo referencia a una unión de diferentes territorios que se juntan en pro de objetivos comunes de acuerdo a sus competencias exclusiva, concurrentes y también de sus funciones.

1.2. Objetivos que promueven la conformación de una mancomunidad.

Dependiendo de la realidad territorial y los fines, los objetivos más comunes que persigue una mancomunidad son:

- a. Obtener ventajas de escala, lo que no se puede lograr en forma individual, si es posible entre varios.
- b. Lograr la integración de los GAD y sus territorios hacia el desarrollo *microregional*, representando uniformemente y con criterios de equidad a sus miembros.
- c. Identificar, elaborar, promover y gestionar proyectos de inversión, planes y programas de desarrollo, en forma directa o conjuntamente con otros entes públicos o privados, para lo cual, la mancomunidad podrá formar o participar en cualquier tipo de sociedades, asociaciones o suscribir convenios enmarcados en la legislación y sus reglamentos internos.
- d. Establecer mecanismos de asesoramiento, capacitación y consulta para fortalecer la capacidad institucional de los GAD participantes, relacionada con el accionar de la mancomunidad.
- e. Potenciar los procesos articulados de planificación y ordenamiento territorial.
- f. Gestionar, monitorear y evaluar programas, proyectos y acciones que posibiliten el desarrollo integral de los territorios en el marco de sus competencias.
- g. Integrar acciones en el proceso de elaboración e implementación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT), en todos los niveles de

gobierno; así como diseñar y ejecutar planes estratégicos tendientes a su fortalecimiento y desarrollo institucional.

1.3. Ventajas y oportunidades del proceso mancomunado.

- **Ventajas políticas**, que se traduce en un mayor peso político y representatividad.
- **Ventajas económicas**, la escala abarata costos, genera ahorros y promueve la eficiencia.
- **Ventajas socio-culturales**, brinda la oportunidad de integrar identidades *microregionales*.
- **Ventajas ambientales**, que pueden superar limitaciones administrativas en parroquias, cantones y provincias, como es el caso del manejo de cuencas, áreas protegidas, bosques, etc.
- **Ventajas institucionales**, facilita el fortalecimiento y desarrollo de instituciones locales; da sostenibilidad y mejora la capacidad de gestión y negociación frente a organismos del gobierno central, sector privado, cooperación internacional, etc.

1.4. Desventajas y limitaciones.

Como en toda organización, existen desventajas y/o limitaciones, sean estas de orden institucional, legal o técnico. Las más comunes son:

- Conflictos de “poder” entre las autoridades por mantener liderazgo político.
- No transparentar los intereses al integrarse a la mancomunidad.
- Crear expectativa en la población, más allá de lo que realmente está en capacidad de ofrecer como organización.
- Proceso “lento”, porque funciona con dinámicas de decisión política.
- Bajo nivel de legitimidad en la población.
- Temor que se vuelva en un organismo paralelo a las municipalidades.

1.5. Estructura orgánica y funcional de la mancomunidad.

No existe una estructura institucional ideal de las mancomunidades, pues se debe conformar en función de las necesidades, dinámicas y contextos locales, de los nive-

les de ejecutividad, operatividad, participación, equidad que se le quiera dar. Lo importante es que la estructura no sea muy complicada para dar orientaciones y tomar decisiones, y no se vuelva un ente burocrático y competitivo con las instancias locales de desarrollo¹.

En este sentido, la mancomunidad es una institución con vida propia², pero ello no significa que es una súper estructura y pueda ser una amenaza para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La mancomunidad es únicamente una instancia de gestión y no un nivel de gobierno.

Por ejemplo, para el cumplimiento de sus fines, objetivos, funciones y obligaciones, la Mancomunidad “Bosque Seco”, cuenta con una estructura orgánica que está implementada en los siguientes niveles:

- a. El Directorio.
- b. Presidencia.
- c. Coordinación Técnica.
- d. Unidad de Apoyo: Administrativo, legal, financiero y comunicación.
- e. Áreas técnicas:
 - Recursos Naturales y Ambientales.
 - Desarrollo Económico Solidario.
 - Conectividad (Vialidad).

1.6. Marco jurídico de la conformación de mancomunidades.

El proceso mancomunado en el país se configura desde aproximadamente una década, aún cuando en Ecuador no existía una ley y reglamento específico para mancomunidades que determine su funcionalidad. Sin embargo, las normativas existentes, Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) y las experiencias externas, nos han permitido tener mayor conocimiento para construir, consolidar y dar vida a las existentes.

Desde que el pueblo ecuatoriano aprobó la Constitución de la República en 2008; y con la promulgación del COOTAD en (2010) se han dado avances muy importantes para las iniciativas de *mancomunamientos*, dando claridad con bases jurídicas a los proceso de creación de las mancomunidades.

Expresamente, la Constitución del 2008 en el Art. 243 determina que, *“dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley”*.

La sección tercera del COOTAD determina las formas de mancomunamiento y consorcios, al respecto el Art. 285 señala que,

“los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afro ecuatorianas y montubias podrán formar mancomunidades entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código”.

Al respecto, el Plan Nacional de Buen Vivir (PNBV) en la Política 1, en el lineamiento estratégico 1.1., inciso e) determina que, *“el estado promoverá la constitución de consorcios y mancomunidades que generen complementariedades, para la solución de problemas comunes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”*.

Por el hecho de ser la mancomunidad una entidad pública, la resolución de los concejos municipales se ampara en el Art. 225 de la Constitución de la República, inciso 4, que determina que son instituciones del Estado, *“las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos”*.

Entre una de las atribuciones que les otorga el COOTAD a los Gobiernos Autónomos Descentralizados es el *“decidir la participación en mancomunidades o consorcios”*, a nivel Regional en el Art. 34, inciso p); Provincial, Art. 47, inciso p); y, Metropolitano Municipal, Art. 57, inciso q). En el caso de los Gobiernos Parroquiales, el Art. 67 inciso i) establece que *“al no tener la función de emitir ordenanzas,” puede “solicitar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos, Municipales y Provinciales la creación de empresas públicas del Gobierno Parroquial Rural o de una mancomunidad de los mismos, de acuerdo con la Ley”*.

Con más claridad el COOTAD en los Artículos 285 al 293 da mayores argumentos jurídicos para actuar en un proceso mancomunado, sin embargo sigue siendo limitado el marco normativo.

2. Las mancomunidades en el marco de la división político-administrativa del territorio, la planificación, las funciones y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales en Ecuador

2.1. Niveles de Gobiernos Descentralizados Autónomos.

Históricamente, el Ecuador presenta características centralistas, derivadas de todo el proceso de colonización, continuadas en la independencia, con importantes avances desde 2008 en las reformas de la organización del territorio. La Constitución de la República del Ecuador, al referirse a la Organización Territorial y Descentralización, establece una nueva división político-administrativa del país, definiendo jurisdicciones territoriales del régimen descentralizado autónomo en los niveles parroquial rural, cantonal, provincial y regional; y régimen especial, como los distritos metropolitanos autónomos; las circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas, las cuales para su funcionamiento constituyen sus respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados, que permitirá ejercer sus competencias territoriales, mismas que se irán transfiriendo progresivamente desde el Estado Central, de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Descentralización (2012). Por otra parte, los GAD son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera.

2.2. La asociatividad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el contexto local.

Al calor de los procesos de descentralización, que desde hace varios años se impulsa en América Latina y particularmente en Ecuador, nace el interés en los decisores políticos (alcaldes, concejales) de asociarse entre Gobiernos Autónomos Descentralizados (municipalidades), caracterizadas por una búsqueda de concertar intereses, coordinar acciones e interactuar entre los actores locales involucrados, para fortalecer la gestión del desarrollo de sus territorios en procura de lograr un alto grado de bienestar de sus poblaciones y el fortalecimiento de la capacidad institucional de sus instituciones.

Tanto el proceso de descentralización, como los procesos de gestión y operación efectiva, exige mayor capacidad institucional y un nuevo papel de los GAD en la promoción y facilitación del desarrollo local. Por ello es pertinente una innovación o "reingeniería" de sus estructuras como de sus procedimientos técnicos y administrativos. En este sentido su asociativismo aparece como una estrategia viable para enfrentar los retos de este proceso.

La asociatividad o mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en algunos casos, contribuye a la superación de la administración tradicional y al desarrollo de un nuevo enfoque de administración pública local con objetivos, roles, principios y valores renovados, debido a que los GAD se constituyen crecientemente en centros de poder y más cercanos con la sociedad civil que gobierna.

ENTIDAD TERRITORIAL	GAD	RÉGIMEN ESPECIAL	
Región	Gobierno Regional		
Provincia	Gobierno Provincial	Galápagos	Circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias
Cantón	Gobierno Cantonal	Distritos metropolitanos autónomos	
Parroquia	Junta parroquial		

Tabla 1: Niveles de gobierno y entidad territorial

Fuente: IAEN, 2010

Por ejemplo, las asociaciones de municipalidades han asumido un rol de *rearticuladores* del territorio, más aún cuando algunas de ellas carecen de capacidad institucional (técnica, tecnológica, logística, económica y legal) para llevar adelante acciones efectivas en respuesta a una demanda local. En ese sentido se aloja en estas asociaciones la posibilidad de articular recursos técnicos y concertar programas, proyectos y acciones colectivas, que permitan avanzar en procesos de integración territorial y descentralización.

Las mancomunidades que generalmente aprovechan mejor su asociatividad son aquellas conformadas por municipalidades rurales “pequeñas”, con bajo presupuesto del estado e ingresos propios, y con altos índices de pobreza e insatisfacción de necesidades básicas en la población. La apuesta es que las actuaciones de las mancomunidades se orienten a contribuir a la disminución de la pobreza, apoyando acciones que respondan a la problemática territorial en lo económico, social, político, cultural, ambiental y generando un potencial que permita a los territorios un desarrollo sustentable con mayor equidad.

2.3. El rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el desarrollo local.

La Constitución y el COOTAD les transfiriere y asigna mayores funciones y competencias hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, lo que implica necesariamente redefinir sus actuales estructuras administrativas, de tal manera que puedan cumplir con eficiencia y eficacia los nuevos desafíos en respuesta a las demandas de sus respectivas comunidades.

El mecanismo para fortalecer la intervención institucional de los GAD en sus territorios; es la planificación estructurada sobre la base de una amplia participación y concertación Estado-sociedad civil. Esta etapa del proceso administrativo local no puede asumirse como un hecho puramente técnico y puntual, sino como un proceso político y social. Esta concepción exige una fuerte acción de fortalecimiento de la capacidad institucional municipal (técnica, tecnológica, logística, económica y legal) y la puesta en marcha de nuevas estructuras para una adecuada gestión institucional, generación de nuevos espacios de diálogo, consulta y concertación con sus comunidades, dentro de un esquema de responsabilidad

social e institucional compartida, que convierta a la población en la gestora de su propio desarrollo como elemento de sostenibilidad.

En Ecuador, el nuevo contexto político, social, económico e institucional; otorga mucho liderazgo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Cumple un papel de facilitador de procesos y servicios, es eje articulador de las demandas ciudadanas, operando todo ello no como un fin; sino como un medio para impulsar su deber ser. Para alcanzar estos objetivos, deberá diseñar modelos de coordinación con los entes de planificación y asistencia técnica, mirando inclusive a los sectores urbanos y rurales, y definir mecanismos encaminados a ampliar los procesos de participación de la ciudadanía con el fin de lograr *actoría* social y acuerdos colectivos, en los que se coordinen y concierten acciones para responder a sus iniciativas e intereses. Este escenario se presenta en la construcción y/o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT).

Constitucionalmente, en sus diferentes niveles, los GAD tienen la competencia de planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad, plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.³

Los PDyOT son instrumentos fundamentales para la planificación y el desarrollo local (regional, provincial, cantonal, parroquial), y para la articulación de ésta con la planificación nacional. Su proceso de construcción y/o actualización resulta imprescindible para definir los siguientes elementos:⁴

- Estudio integral de la situación actual del cantón e identificación de problemas a ser solventados y potencialidades a ser aprovechadas en cada territorio.
- Definición de programas, proyectos y agenda regulatoria para la implementación de la política local y asignación de recursos del Gobierno Central, de la banca pública y de la cooperación internacional.
- Definición de indicadores y metas para el seguimiento y evaluación de la gestión de los GAD en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

- Establecimiento de los mecanismos de coordinación y articulación entre los GAD y el Gobierno Central.
- Definición de los mecanismos de participación ciudadana para ejercer el control social a la gestión del desarrollo de los territorios.
- Formulación de presupuestos participativos en el marco de las prioridades definidas en los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, según lo establecido en el Artículo 8 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

El rol de las mancomunidades en estos procesos de planificación, ya sea en la elaboración, actualización e implementación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, es de fundamental importancia, ya que desde un enfoque y visión de territorio mancomunado se puede acompañar a los GAD, técnicamente, para implementar metodologías y estrategias a fin de contar con un PDyOT que responda a una visión de desarrollo del territorio más allá de los límites políticos parroquiales, cantonales o provinciales en determinados ámbitos y competencias como, por ejemplo el manejo de las cuencas y *microcuencas*, sistemas productivos, conectividad, turismo sostenible, servicios públicos, gestión de riesgos, entre otras. Con estas acciones se puede reagrupar lo dividido por los límites políticos territoriales.

Esta dinámica de planificación desde un enfoque mancomunado contribuye a:

- Armonizar las metodologías, estrategias y visiones del desarrollo.
- Generar y desarrollar capacidades humanas institucionales y de la sociedad civil.
- Optimizar los recursos económicos y las capacidades humanas con que cuentan los GAD (resulta mucho más económico).
- Es más efectiva y eficiente la implementación del PDyOT, ya que es una continuación del proceso de planificación.

Un caso importante se dio en la Mancomunidad “Bosque Seco” (de octubre 2014 a marzo 2015), en base a una propuesta a las municipalidades se acompañó técnicamente desde la mancomunidad para realizar la actualización de varios PDyOT. El objetivo fue tener planes que lógicamente respondan a una problemática

y demanda de cada cantón, y también a una visión de desarrollo territorial mancomunado en ámbitos como:

- Manejo de las fuentes hídricas en las *microcuencas* del territorio mancomunado.
- Control de la calidad de agua de consumo humano.
- Programa de restauración forestal (forestación, reforestación).
- Gestión integral de los residuos sólidos a través de la Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral “Bosque Seco” EMMAI-BS-EP.
- Desarrollo económico de las familias de la zona a través de los emprendimientos productivos, turismo sostenible, producción limpia.
- Mejoramiento vial a través de la implementación de la planta de trituración y asfalto para la mancomunidad.
- Implementación del modelo de gestión de la Reserva de Biosfera del Bosque Seco para contribuir a la conservación de los recursos naturales y el desarrollo humano del territorio mancomunado.

2.4. Las mancomunidades frente a la descentralización.

El Ecuador ha sido desde sus orígenes un país centralizado, por ello el Gobierno Nacional utiliza diversas estrategias para enfrentar esta situación. Una de ellas es la descentralización, proceso con limitados resultados en la implementación y transferencia de competencias y recursos económicos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Este proceso tiene la premisa que los GAD, desde sus territorios, puedan atender las demandas ciudadana y brinden respuestas efectivas a las múltiples necesidades de la población de manera más oportuna y eficiente. Sin embargo, los resultados, en términos económicos, evidencian que han despuntado ciertas ciudades, provincias y regiones; con una fuerte tendencia de un *bicentralismo*.

El COOTAD en el Art. 105 define a la Descentralización como el proceso de “*transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados*”. En tanto que, el Artículo 106 del mismo cuerpo legal establece su finalidad en el sentido que,

“a través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía”.

Dentro de los grandes objetivos de la descentralización están promover el desarrollo económico, reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida de los habitantes en base a sus preferencias y potencialidades, fortalecer la democracia, la gobernabilidad y la participación ciudadana. El saldo es alentador pero falta mucho por fortalecer estos procesos en Ecuador.

Sin embargo, la ejecución de la descentralización ha demostrado la gran debilidad institucional, que caracteriza a la mayoría de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el momento de asumir mayores responsabilidades en la gestión pública para el desarrollo local. Las limitantes institucionales de los Gobiernos Provinciales, Municipalidades y Juntas Parroquiales, en cuanto a talentos humanos y recursos técnicos en la mayor parte de ellos, es una evidencia incuestionable, agravada por la carencia de recursos económicos que limita la contratación de personal de buen nivel profesional, la implementación de una estructura organizativa adecuada y el propio acceso a la tecnología.

Es justamente por éstas y otras limitaciones; que, en el país, están surgiendo experiencias asociativas de GAD sobre temas de interés común. Estas experiencias han asumido la figura de “Mancomunidad” como una forma alternativa, que permite asociarse, para el desarrollo de propuestas sectoriales coincidentes en espacios geográficos compartidos.

A manera de ejemplo se puede mencionar algunos de los procesos asociativos que están surgiendo como es el *mancomunamiento* para asumir, entre ellas, las competencias de tránsito, gestión de los residuos sólidos, áridos y canteras, turismo, vialidad, riego, cooperación internacional, entre otras; especialmente en aquellas municipalidades pequeñas determinada por el Consejo Nacional de Competencias(CNC).

Un aspecto importante a considerar es que la mancomunidad no es reconocida como un nivel de Gobierno Autónomo en el Ecuador. Sin embargo, en función de su capacidad institucional (técnica, tecnológica, logística, económica y legal), puede asumir competencias para la prestación de servicios públicos y aquellas que el organismo competente (CNC) pueda adjudicarle. Otra figura de asumir una competencia es por delegación para su ejecución concurrente; en acuerdo con el nivel de gobierno titular de esa competencia, sin que ello signifique que la mancomunidad reemplace al Gobierno Autónomo.

Los Gobiernos Autónomos requieren viabilizar o ejecutar sus políticas públicas y acciones institucionales. Para ello, con frecuencia, provocan numerosas formas de relacionamiento entre los distintos niveles de gobierno, aunque algunas son de enfrentamiento y disputa por competencias y recursos, otras son muestras de “buena vecindad”, encuentro y asociatividad por el bien común.

La importancia de la descentralización en la definición del nuevo tipo de Estado se complementa con el Art. 3 de la Constitución que señala los deberes primordiales del Estado, precisando en su numeral 6 lo siguiente: *“Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”*

Estas disposiciones están en concordancia con el Art 276, numeral 6 de este cuerpo legal, el cual expresa que el Régimen de Desarrollo tendrá como objetivo: *“Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado...”*.

2.5. Competencias: Exclusivas, Concurrentes, Adicionales, y Residuales.

Según el Artículo 113 del COOTAD, las competencias son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector y se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la Ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias (CNC). Según el COOTAD existen las competencias: Exclusivas (Art. 114); Concurrentes (Art. 115); Adicionales (Art. 149); y, Residuales (Art.150).

En el contexto legal, los niveles de gobierno que no tienen asignadas las competencias exclusivas, como en el caso de las municipalidades que no son titulares de la competencia para gestión de los recursos hídricos, fomento y producción, vialidad rural, otras, si las pueden ejercer bajo convenio de cooperación de ejecución concurrente con las instituciones y gobiernos descentralizados titulares de estas competencias, como es el caso de la SENAGUA, los Gobiernos Provinciales, Parroquiales y estableciendo claramente los niveles de responsabilidad.

2.5.1. Competencias exclusivas.

Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

Al respecto, el Artículo 260 de la Constitución establece que las competencias exclusivas no excluirán el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad, entre los distintos niveles de gobierno. Todos los niveles de GAD cuentan con ellas, así como los gobiernos regionales cuentan con nueve competencias exclusivas, los provinciales con ocho, los cantonales con catorce y los parroquiales con ocho.

2.5.2. Competencias concurrentes.

Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.

La concurrencia también se la adquiere mediante la firma de convenios de ejecución concurrente de la competencia, esto no implica que el titular de la competencia pierda su regencia.

2.6. Funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

Entendida como función la tarea y capacidad propia que le corresponde realizar a una institución o entidad, sus órganos o personas. En este sentido, los Gobiernos Autónomos Descentralizados realizarán tres funciones integradas:

- a. De legislación, normatividad y fiscalización.
- b. De ejecución y de administración.
- c. De participación ciudadana y control social.

2.7. La autonomía en las mancomunidades.

Las mancomunidades al ser instituciones de derecho público con fin social que se crean por acto legislativo del Concejo Municipal, conforme lo establece la Constitución en el Art. 225, numeral 4º y el "COOTAD en el Art. 57, en las atribuciones de los concejos municipales, en el inciso q), le permite *"decidir la participación en mancomunidades y consorcios"*.

Por este procedimiento jurídico, las mancomunidades se deben ajustar a las normas y leyes establecidas por el Estado ecuatoriano para el ejercicio de sus funciones. En sí, la mancomunidad gozará de independencia legal, técnica, administrativa, patrimonial; en cuanto a la autonomía financiera, ésta no la tiene en su totalidad, ya que uno de los ingresos económicos proviene de los aportes que deberán realizar mensualmente las municipalidades. Los otros ingresos provendrán de la gestión a nivel nacional e internacional, que realiza la coordinación y directorio de la mancomunidad.

Por ello, la mancomunidad se rige por lo que dispone la Constitución, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, sus ordenanzas, y estatutos, los reglamentos que se dictaren, las regulaciones de su directorio y las demás normas supletorias que le son pertinentes.

Las decisiones del directorio de la mancomunidad, que lo conforman las autoridades de las municipalidades en las personas de sus alcaldes y/o alcaldesas, son de absoluto cumplimiento en esta instancia mancomunada en estrecha relación y coordinación con las municipalidades.

2.8. Las mancomunidades en el modelo de desarrollo para el Buen Vivir.

El *Buen Vivir* se planifica, no se improvisa; es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito.⁵

En el contexto histórico y político que vive el Ecuador del *Buen Vivir*, con una mirada equilibrada, puntualizamos al menos dos escenarios cuyos límites los establecemos antes y después del año 2008. En el primer caso, el marco normativo constitucional y el modelo de desarrollo, implementado durante décadas en el país, configuraba un estado con un modelo capitalista, dependiente, paternalista, atrasado, con rezagos feudales en donde el eje del desarrollo, el principio y fin era el capital y el mercado como principal motor del crecimiento económico, con ecuatorianos y ecuatorianas excluidos de los procesos de redistribución de la riqueza y del poder, sin que el Estado haya sido capaz de garantizarles el ejercicio de sus derechos, mientras tanto él se invisibilizaba como regenerador y ejecutor de la política pública, de sus roles principales como la rectoría, el control y la redistribución.

En el segundo caso y frente a ese modelo, el Ecuador, con la aprobación de la Constitución de la República en el año 2008, emprende una transformación revolucionaria e histórica que va del subdesarrollo⁶ hacia el *Buen Vivir*⁷ de todas y todos los ecuatorianos, ello se configura en un nuevo régimen de desarrollo concebido a partir de la articulación organizada, sostenible y dinámica del sistema económico, político, socio-cultural y ambiental, en el cual garantiza la reproducción de la vida con un horizonte intergeneracional, es decir que en este nuevo modelo de país, el ser humano se constituye en el eje principal, en el principio y fin del desarrollo.

En el camino de implementar el nuevo marco normativo constitucional y el modelo de desarrollo que el país requiere para encarrilarse hacia el régimen del *Buen Vivir*, se construyen las políticas públicas que modifiquen los esquemas de acumulación, distribución, re-distribución y con un enfoque territorial que permita reducir las brechas de inequidades. Para ello, son las entidades del ejecutivo (Secretarías del Estado y Ministerios) y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los encargados de implementar parte de estas políticas públicas, sobre la base de procesos desconcentrados y descentralizados.

En este contexto los Gobiernos Autónomos Descentralizados como titulares de la gran responsabilidad de contribuir al desarrollo en sus territorios, haciendo uso de los instrumentos disponibles como las competencias exclusivas y concurrentes en el marco de los procesos

de descentralización y desconcentración en su quehacer, miran con satisfacción, pero a la vez con preocupación, el poder de responder a estos retos con altos grados de eficiencia y efectividad en la gestión, obra pública y servicios sociales.

Desde los GAD y mancomunidades con la aplicación de sus funciones e implementación de sus competencias también “*están contribuyendo a revertir la lógica perversa del capitalismo para ir hacia un sistema económico social y solidario, una economía plural en donde la acumulación de capital y poder se subordinen a la lógica de la reproducción ampliada de la vida y que tenga como centralidad apoyar iniciativas desde una perspectiva de trabajo que asegure que la riqueza quede en manos de quien trabaja*”.⁸

Con esta visión, la Mancomunidad “Bosque Seco” en su segundo eje de trabajo consta el desarrollo económico solidario, en el cual se profundiza el trabajo en los ámbitos del turismo sostenible, emprendimientos productivos y producción limpia, acciones en las que participan los grupos y sectores del territorio mancomunado, que nunca antes tuvieron oportunidad de participar en procesos y/o proyectos de desarrollo local y humano por su marginalidad o vulnerabilidad, aquí se debe destacar a las personas que reciben el bono de desarrollo humano. También para alcanzar el *Buen Vivir* en el territorio, la Mancomunidad “Bosque Seco” asumió, desde su inicio, el compromiso de defender el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y respetar los derechos de la naturaleza. Así su intervención se orienta a la conservación de los recursos naturales, la protección de las fuentes hídricas para mejorar la cantidad y calidad del agua, hacer el control físico, químico y microbiológico del agua como garantía para el consumo de las y los ciudadanos, incrementar la cobertura forestal a través de programas de forestación y reforestación, la gestión de los residuos sólidos, gestión de la declaratoria de la Reserva Mundial de Biosfera del Bosque Seco, entre otras.

3. Aprendizajes o lecciones

En este trayecto recorrido, desde una práctica vivida con la Mancomunidad “Bosque Seco” y otras experiencias obtenidas, considero que se ha capitalizado algunos aprendizajes o lecciones que alimentan el accionar hacia la consecución de los grandes objetivos, anhelos y

aspiraciones, que este nuevo modelo de gestión territorial nos brinda para aportar al *Buen Vivir* de las poblaciones. Entre ellas podemos señalar:

- a. La mancomunidad se constituye en un buen medio para desarrollar la capacidad asociativa, que expresa una práctica de trabajar y vivir para enfrentar juntos la realización de planes, programas, proyectos y acciones en función de sus objetivos e intereses comunes.
- b. La mancomunidad no es el fin mismo, sino un medio para potenciar la gestión del desarrollo local en función de objetivos comunes.
- c. La mancomunidad desde el punto de vista jurídico no es un nivel de gobierno, es una instancia de gestión territorial, por ello no se contraponen al rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- d. La mancomunidad se constituye en una alternativa de gestión en contraposición a cualquier práctica y cultura del centralismo.
- e. En la mancomunidad, los objetivos deben ser comunes, aunque no necesariamente los intereses. Entonces para que haya sostenibilidad y eficacia en el cumplimiento de los objetivos, es muy importante transparentar los intereses desde un inicio.
- f. Desde una visión local en la que se tiene otra concepción del territorio, especialmente cuando queremos “reagrupar lo dividido”, por los límites políticos administrativos, ya sea unidades ambientales, áreas protegidas, capacidades productivas, conectividad, realidades *identitarias* y culturales, encuentran en la mancomunidad la posibilidad de entender la gestión como una integralidad responsable y solidaria.
- g. No es la mejor experiencia iniciar los procesos mancomunados a partir, exclusivamente, de declaraciones de buena voluntad política de las autoridades, puesto que si bien son importantes y necesarias, no son suficientes. Es mejor partir desde el reconocimiento de una problemática común, que haya entre provincias, cantones o parroquias vecinas, y reconocer que la solución también debe ser en conjunto.
- h. Una práctica democrática para la conformación del directorio de la mancomunidad, que permite una sucesión de la o el presidente, es por orden alfabético de sus parroquias, cantones o provincias. Esto elimina los intereses creados y fraccionamientos de sus integrantes.

- i. La mancomunidad debe tener su sede permanente, sin embargo para las reuniones del directorio es recomendable hacerlas en cada cantón, parroquia o provincia, rotando aleatoriamente. Esto permite posicionarse en el territorio y generan autoestima de sus integrantes.
- j. Se debe institucionalizar el proceso mancomunado para reducir los riesgos por la inestabilidad política de los alcaldes y/o representantes ante ella, para que no afecte su desenvolvimiento.
- k. Se debe tener buena capacidad de planificación; para que se planteen objetivos y acciones dimensionadas a su real capacidad de ejecución y respuesta.
- l. Las diferencias políticas y partidistas deben estar muy alejadas de los intereses y objetivos comunes que persigue la mancomunidad.
- m. Es posible la participación de un Gobierno Autónomo Descentralizado en más de una mancomunidad o consorcio, siempre con objetivos bien definidos y con la capacidad para asumir sus responsabilidades.
- n. No es deseable que las prioridades de los temas a mancomunar sean determinadas por las agencias de cooperación u organismos no gubernamentales, sino que se inserten en un saludable diálogo de actores.

4. Tareas y desafíos

De manera general, se pueden considerar algunas tareas y desafíos que tenemos que superar para fortalecer los procesos mancomunados en Ecuador. Esto indudablemente tiene mucho que ver con la incidencia y *actoría* política que puedan hacer los directivos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en sus diferentes niveles, pero también se deberá a la activa participación y apoyo de las y los técnicos que acompañan estos procesos, entre ellos se pueden mencionar:

- a. Crear y/o fortalecer la red de mancomunidades y consorcios en el Ecuador, visto como un espacio de encuentro y diálogo para incrementar la capacidad de gestión y acción a través de intercambio de experiencias y retroalimentación de saberes.
- b. Construir, posicionar e incidir en el ámbito político del país para la vigencia del reglamento de creación y funcionamiento de las mancomunidades en el Ecuador.
- c. Contar con su Plan Estratégico de Desarrollo Man-

comunado es relevante como instrumento guía para articular la gestión del desarrollo local

- d. Fortalecer la capacidad institucional (técnica, tecnológica, logística, económica y legal) de los GAD para asumir las competencias que sean transferidas en función de sus demandas.
- e. Implementar acciones sostenidas de posicionamiento, información y comunicación.
- f. Efectivizar, desde el poder central, los procesos de descentralización y desconcentración de competencias, para acercar y fortalecer los servicios institucionales más próximos a los territorios. Para ello la mancomunidad es un mecanismo de articulación y gestión.
- g. Asumir la responsabilidad de administrar y articular la gestión de los actores públicos, privados y sociedad civil en la Reserva de Biosfera del Bosque Seco.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ Solórzano V. y Cevallos M., (1997), *Mancomunidad de Gobiernos Seccionales, Asociatividad para el Desarrollo Local*.
- ² Se puede considerar como un potencial problema, ya que la creación de una súper estructura puede ser concebida en el futuro como una amenaza.
- ³ COOTAD Art. 55, literal a)
- ⁴ SENPLADES, (2014), *Metodología para la actualización de los PDyOT*.
- ⁵ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, (2013), *Plan Nacional de Buen Vivir 2013 – 2017*, Quito, Ecuador, p. 13.
- ⁶ Se denomina **subdesarrollo** a un tipo de situación económica caracterizada por la baja productividad. Es una circunstancia que puede observarse especialmente en países de América Latina y África. El **subdesarrollo** tiene como consecuencia la incapacidad de una población de generar los recursos necesarios para mejorar consistentemente su calidad de vida. Esta circunstancia de atraso se evidencia en innumerables situaciones indeseables: falta de acceso a vivienda, a educación, a salud, etc.
- ⁷ Entendemos por Buen Vivir: a “*la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios,*

las diversas identidades colectivas y cada uno — visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros— entre diversos pero iguales— a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido” (Ramírez, R. (2008), *Igualmente pobres, desigualmente ricos*, Quito: Ariel-PNUD, p. 387; en, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (2009), *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, Quito-Ecuador).

- ⁸ Diálogos sobre economía social y solidaria, encuentros y desencuentros con las propuestas para la otra economía, Instituto HEGOA e Inter-cooperación, marzo 2014.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente, (2008), “*Constitución de la República del Ecuador*”, Quito, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional, (2010), “*Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*”, Quito, Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.
- Coraggio, J., (2003). “*Las políticas públicas participativas: ¿Obstáculo o requisito para el desarrollo local?*”.
- Mancomunidad “Bosque Seco”, (2007), “*Documento estratégico para la creación de la mancomunidad*”.

de municipalidades sur occidentales de la provincia de Loja”.

- Ojeda, J., (2007), “La Autonomía municipal en el Ecuador: Concepto y su evolución histórica”. Análisis desde el punto de vista Constitucional y legal, Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, p. 160 p.
- Ramírez, R. (2008), *Igualmente pobres, desigualmente ricos*, Quito: Ariel-PNUD; en, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (2009), *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, Quito-Ecuador)
- RIMISP-Grupo Chorlavi, (s/a) “*Las mancomunidades municipales y las estrategias para la revalorización de los territorios rurales pobres y marginados en América Latina*”.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (2013), “*Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*”, Quito, Ecuador, p.13.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (2014), “*Metodología para la actualización de los PD y OT*”.
- Solórzano, V., (2006), “*Marco jurídico y administrativo de las Mancomunidades en el Ecuador*” en I Encuentro Internacional de Mancomunidades: modelo alternativo en la gestión territorial, Cuenca, Ecuador.
- Solórzano, V., y Cevallos, M., (2007). “*Mancomunidad de Gobiernos Seccionales, Asociatividad para el Desarrollo Local*”, apuntes al proceso, Loja, Ecuador. p. 127.
- Solórzano, V., (2010). “*Las mancomunidades como instrumento para la construcción de la sociedad del buen vivir; y, los marcos normativos que las sustentan en el Ecuador*” en II Encuentro Internacional de Mancomunidades, alternativas de desarrollo que funciona, Machala, Ecuador.

- Solórzano, V., (2012); “*Plan de fortalecimiento y desarrollo de la Mancomunidad Bosque Seco*”, Loja, Ecuador.
- Solórzano, V., (2016), “*Las mancomunidades en el Ecuador, nuevo modelo de gestión territorial, Una mirada desde la práctica en la Mancomunidad “Bosque Seco”*”, Loja, Ecuador, Edit. EdiLoja, 201 p.

SITIOS WEB

<http://definicion.mx/subdesarrollo/#ixzz3YHfhaSXP>

<http://www.rimisp.org/boletines/bol152/>

SIGLAS UTILIZADAS

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización

CNC: Consejo Nacional de Competencias

CRE: Constitución de la República del Ecuador

EMMAI-BS-EP: Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral “Bosque Seco

GADM: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

GAD: Gobiernos Autónomos Descentralizados

IAEN: Instituto de Altos Estudios Nacionales

PDyOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

PNBV: Plan Nacional de Buen Vivir

MBS: Mancomunidad Bosque Seco

SENAGUA: Secretaría Nacional del Agua

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo



Secretaría Nacional
de **Planificación**
y **Desarrollo**



COMISIÓN ORGANIZADORA DEL SIMPOSIO
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



UNIVERSIDAD DE CUENCA
desde 1567

ISBN: 978-9978-14-399-5



9 789978 143995

COMISIÓN ORGANIZADORA DEL SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



UNIVERSIDAD DE CUENCA